

Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Dissertation
Zur Erlangung des akademischen Grades „Doktor der Philosophie“
(Dr. phil.)

Konzepte und Maßnahmen der ‚Integrations-Governance‘
für ostdeutsche Flüchtlinge von 1945 bis 1990 in Westdeutschland
- Übertragbarkeit deutscher Erfahrungen auf Südkorea

Erster Gutachter: Professor Werner Väh

Zweiter Gutachter: Professor Sung-Jo Park

Vorgelegt von Hur, Joon-Young

Berlin 27.07.2010

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------|
| Verzeichnis der Abkürzungen | vi |
| Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen | viii |
| | |
| 1. Einleitung | 1 |
| | |
| 2. Rahmen der Analyse zur Integrationsforschung der Immigranten | 5 |
| | |
| 2.1 Konzepte und Maßnahmen der Integration | 5 |
| 2.1.1 Integration der Migranten | 6 |
| 2.1.1.1 Migration und ostdeutsche Flüchtlinge | |
| 2.1.1.2 Integration: Begriff und Eigenschaft | |
| 2.1.2 Eingliederungsbemühungen für ostdeutsche Flüchtlinge | 16 |
| 2.1.2.1 Zusammenfassung der Forschungsergebnisse | |
| 2.1.2.2 Bisher nicht berücksichtigte Aspekte | |
| 2.1.3 Governance als theoretischer Ansatz | 20 |
| 2.1.3.1 Begriff der Governance | |
| 2.1.3.2 Entwicklungshintergrund des Konzeptes Governance | |
| 2.1.3.3 Analysedimension der Governance | |
| | |
| 2.2 Fragestellung und Untersuchungsmethode | 28 |
| 2.2.1 Fragestellung zur Integrations-Governance | 28 |
| 2.2.2 Hypothese und Analyseraum | 30 |
| 2.2.3 Untersuchungsmethode und die zu erwartenden Ergebnisse | 33 |
| | |
| 3. Eingliederungsbemühungen hinsichtlich ostdeutscher Flüchtlinge | 36 |
| | |
| 3.1 Die Ära Konrad Adenauers und seine Nachfolger (1949 – 1969) | 37 |
| 3.1.1 Wandel des Umfelds um Integrations-Governance | 38 |
| 3.1.1.1 Politische Umfeldler | |
| 3.1.1.2 Wirtschaftliche Lage | |
| 3.1.1.3 Gesellschaftliche Situation | |

| | |
|--|-----|
| 3.1.2 Umstände der Flucht | 45 |
| 3.1.2.1 Umfang und demographische Struktur | |
| 3.1.2.2 Gründe der Immigration | |
| 3.1.2.3 Auswirkung der Immigrationsbewegung | |
| 3.1.3 Umgang mit der Integration | 55 |
| 3.1.3.1 Gesetze und Institutionen | |
| 3.1.3.2 Institutionalisierung der Sozialdienste in der Zivilgesellschaft | |
| 3.1.3.3 Maßnahmen zur Berufsintegration | |
| 3.2 Die Ära Willy Brandts und Helmut Schmidts (1969 - 1982) | 71 |
| 3.2.1 Wandel des Umfelds um Integrations-Governance | 71 |
| 3.2.1.1 Politische Umfeldler | |
| 3.2.1.2 Wirtschaftliche Lage | |
| 3.2.1.3 Gesellschaftliche Situation | |
| 3.2.2 Umstände der Flucht | 76 |
| 3.2.2.1 Umfang und demographische Struktur | |
| 3.2.2.2 Gründe der Immigration | |
| 3.2.2.3 Auswirkung der Immigrationsbewegung | |
| 3.2.3 Umgang mit der Integration | 80 |
| 3.2.3.1 Sonderprogramm und weitere Ergänzungen | |
| 3.2.3.2 Die Maßnahme der Berufsintegration | |
| 3.3 Die Ära Helmut Kohls (1982 – bis zur Wiedervereinigung) | 88 |
| 3.3.1 Wandel des Umfelds um Integrations-Governance | 88 |
| 3.3.1.1 Politische Umfeldler | |
| 3.3.1.2 Wirtschaftliche Lage | |
| 3.3.1.3 Gesellschaftliche Situation | |
| 3.3.2 Umstände der Flucht | 91 |
| 3.3.2.1 Umfang und demographische Struktur | |
| 3.3.2.2 Gründe der Immigration | |
| 3.3.2.3 Auswirkung der Immigrationsbewegung | |
| 3.3.3 Umgang mit der Integration | 101 |
| 3.3.3.1 Sonderprogramm und Orientierungskurs | |
| 3.3.3.2 Maßnahmen der Berufsintegration | |

| | |
|--|-----|
| 4. Struktur und Kommunikation der Integrations-Governance | 107 |
| 4.1 Akteure und Rollen | 107 |
| 4.1.1 Öffentlicher Sektor | 108 |
| 4.1.1.1 Bundesregierung | |
| 4.1.1.2 Länder und Gemeinden | |
| 4.1.1.3 Notaufnahmelager | |
| 4.1.1.4 Arbeitsämter | |
| 4.1.2 Wirtschaftlicher Sektor | 126 |
| 4.1.2.1 Betriebe und Privateinrichtungen | |
| 4.1.2.2 Privatinvestoren | |
| 4.1.2.3 Banken | |
| 4.1.3 Zivilgesellschaftlicher Sektor | 131 |
| 4.1.3.1 Kirchen | |
| 4.1.3.2 Freie Wohlfahrtspflege | |
| 4.1.3.3 Organisationen der Vertriebenen und Flüchtlinge | |
| 4.1.3.4 Sonstiges | |
| 4.2 Interaktionen zwischen den Akteuren | 137 |
| 4.2.1 Öffentlicher Sektor | 138 |
| 4.2.1.1 Bildung des Konsenses | |
| 4.2.1.2 Kooperationsinstitut | |
| 4.2.2 Kooperation von Trägern der Zivilgesellschaft | 143 |
| 4.2.2.1 Kooperationsinstitut | |
| 4.2.2.2 Entscheidungsprozess und Netzwerk | |
| 4.2.3 Kommunikation zwischen Teilsektoren | 147 |
| 5. Charakterzüge der Integrations-Governance | 150 |
| 5.1 Wachsende Unterschiede der Eigenschaft der Zielgruppe | 150 |
| 5.1.1 Analyse der Struktur und Eigenschaft ostdeutscher Zuwanderer | 151 |
| 5.1.1.1 Wandel der Struktur und Eigenschaft der Gruppe | |
| 5.1.1.2 Hintergründe des Wandels der Zuwanderer-Eigenschaften | |

| | |
|--|-----|
| 5.1.2 Analyse der Eigenschaft der Zielgruppe unter Berücksichtigung der anderen Gruppen | 156 |
| 5.1.3 Analyse der Veränderung der Auswirkung der Zielgruppe | 159 |
| 5.2 Stabilität der Governance im instabilen Umfeld | 161 |
| 5.2.1 Reaktion der Integrations-Governance gegenüber der Veränderung der Umwelt | 161 |
| 5.2.1.1 Veränderung der Umwelt | |
| 5.2.1.2 Stabilität der Integrations-Governance | |
| 5.2.2 Analyse der Gründe der Stabilität | 166 |
| 5.2.2.1 Innere Faktoren | |
| 5.2.2.2 Äußere Faktoren | |
| 5.3 Zivilgesellschaft als ein wichtiger Politik-Träger | 168 |
| 5.3.1 Teilnahmeform und – Merkmal der Zivilgesellschaft | 169 |
| 5.3.1.1 Durchführungs- und Entscheidungsart | |
| 5.3.1.2 Hintergründe der zuverlässigen Beteiligung der Zivilgesellschaft | |
| 5.3.2 Die Tradition der Teilnahme der Zivilgesellschaft – Freie Wohlfahrtsverbände | 176 |
| 5.3.2.1 Kooperationsinstitut: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände | |
| 5.3.2.2 Verhältnisse zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft bezüglich der Wohlfahrt: Prinzip der Subsidiarität | |
| 5.4 Institutionalisierung der engen Netzwerke | 182 |
| 5.4.1 Vielfältige Netzwerke der Integrations-Governance | 182 |
| 5.4.1.1 Vertikale Dimensionen | |
| 5.4.1.2 Horizontale Dimensionen | |
| 5.4.2 Auswirkung der Institutionalisierung | 186 |
| 5.4.2.1 Gewinn der Institutionalisierung | |
| 5.4.2.2 Einschränkungen der Institutionalisierung | |

| | |
|---|-----|
| 5.5 Hauptziel: Integration durch Qualifizierung | 189 |
| 5.5.1 Eigenschaft der Integrations-Governance in Bezug auf die Berufsintegration | 189 |
| 5.5.1.1 Konzepte der Integrations-Governance | |
| 5.5.1.2 Maßnahmen der Integrations-Governance | |
| 5.5.2 Die Analyse der Berufsintegration der Integrations-Governance | 193 |
| 5.5.2.1 Wirtschaft als der Schlüssel zur Berufsintegration | |
| 5.5.2.2 Die Relevanz der Integrations-Governance | |
| | |
| 6. Schlussfolgerungen: Lernen für Korea | 199 |
| | |
| 6.1 Stand der koreanischen Forschungsergebnisse | 199 |
| 6.2 Lernen für Korea | 202 |
| | |
| Quellen- und Literaturverzeichnis | 211 |

Verzeichnis der Abkürzungen

| | |
|---------|--|
| Argeflü | Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltung |
| AWO | Arbeiterwohlfahrt |
| BaföG | Bundesausbildungsförderungsgesetz |
| BAGFW | Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge |
| BFG | Beweissicherungs- und Feststellungsgesetz |
| BMBau | Bundes Ministerium für Bau |
| BMI | Das Bundesministerium des Innern |
| BMiB | Das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| BRD | Bundesrepublik Deutschland |
| BSHG | Bundessozialhilfegesetz |
| BvD | Bund der vertriebenen Deutschen |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVFG | Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz (Bundesvertriebenengesetz) |
| CDU | Christlich-Demokratische Union |
| CSU | Christlich Soziale Union |
| DCV | Deutscher Caritasverband |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| DJO | Deutsche Jugend des Ostens |
| DPWV | Der Paritätische Wohlfahrtsverband |
| DRK | Deutsches Rotes Kreuz |
| DV | Verordnung zur Durchführung |
| DW | Diakonisches Werk |
| EKD | Evangelische Kirche Deutschland |
| FDP | Freie Demokratische Partei |
| FlüHG | Flüchtlingshilfegesetz |
| GG | Grundgesetz |
| GVBl | Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin |
| HHG | Häftlingshilfegesetz |
| JWG | Jugendwohlfahrtsgesetz |
| KgfEG | Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz |
| KJHG | Kinder- und Jugendhilfegesetz |

| | |
|-------|---|
| LAB | Lastenausgleichsbank |
| LAG | Lastenausgleichsgesetz |
| LAGFW | Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege |
| NAG | Notaufnahmegesetz |
| NPO | Non Profit Organisation |
| RJWG | Reichsjugendwohlfahrtsgesetz |
| SBZ | Sowjetische Besatzungszone |
| SHG | Soforthilfegesetz |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| VdL | Verband der Landsmannschaften |
| VOS | Vereinigung der Opfer des Stalinismus |
| WBS | Wohnberechtigungsschein |
| ZWST | Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland |

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

1. Abbildungen

| | |
|--|--------|
| Abbildung 3-1: Übersiedler nach Altersgruppen (1955 - 1989) | S. 78 |
| Abbildung 6-1: Anzahl der nordkoreanischen Flüchtlinge (1990 - 2009) | S. 200 |

2. Tabellen

| | |
|---|--------|
| Tabelle 2-1: Innerdeutsche Wanderungen nach Zeiträumen | S. 10 |
| Tabelle 2-2: Sechs Dimensionen der Governance | S. 25 |
| Tabelle 3-1: Flüchtlinge aus der SBZ / DDR in die BRD (1949-1969) | S. 47 |
| Tabelle 3-2: Übersiedler nach Altersgruppen in Prozent | S. 48 |
| Tabelle 3-3 Sozialstruktur des Flüchtlingsstromes in v. H. (1952 - 1961) | S. 49 |
| Tabelle 3-4: Fluchtgründe vor dem Mauerbau | S. 51 |
| Tabelle 3-5: Die Stationen des Notaufnahmeverfahrens | S. 60 |
| Tabelle 3-6: Übersiedler aus der DDR in die BRD (1969 – 1982) | S. 77 |
| Tabelle 3-7: Ausreisegründe und -motive in den 80er Jahren | S. 79 |
| Tabelle 3-8: Selbständig erwerbstätige Geschädigte in den Wirtschaftsbereichen (1974) | S. 86 |
| Tabelle 3-9: Anteil der Betriebe von Vertriebenen und Flüchtlingen in Industriegebieten der BRD (1974) | S. 87 |
| Tabelle 3-10: Übersiedler aus der DDR in die BRD (1982 - 1990) | S. 92 |
| Tabelle 3-11: Demographische Struktur der Übersiedler in die BRD (1982 – 1989) | S. 93 |
| Tabelle 3-12: Fluchtgründe im Dezember 1989/Januar 1990 | S. 96 |
| Tabelle 3-13: Übersiedlungsmotive im Vergleich 1984 und 1989 | S. 97 |
| Tabelle 4-1: Zahl der Notaufnahmelager Ende 1954 (in Klammern Kapazität) | S. 120 |
| Tabelle 4-2: Zahl der Wohnlager Ende 1954 (in Klammern Kapazität) | S. 120 |
| Tabelle 5-1: Wandel der quantitativen Eigenschaft der Zielgruppe | S. 152 |
| Tabelle 5-2: Wandel der qualitativen Eigenschaft der Zielgruppe | S. 153 |
| Tabelle 5-3: Hintergrund des Wandels der Eigenschaft der Zielgruppe | S. 155 |

| | |
|--|--------|
| Tabelle 5-4: Phasen deutscher Migrationsgeschichte (1945 – 1990) | S. 157 |
| Tabelle 5-5: Auswirkung der Zielgruppe | S. 160 |
| Tabelle 5-6: Veränderung der Umwelt in der BRD (1949 – 1990) | S. 162 |
| Tabelle 5-7: Leistungen an Zuwanderern aus der DDR und aus Berlin (Ost) - Anlässlich des Aufenthalts in den Aufnahmestellen | S. 170 |
| Tabelle 5-8: Leistungen an Zuwanderern aus der DDR und aus Berlin (Ost) - Nach Eintreffen im Aufnahmeland | S. 171 |
| Tabelle 5-9: Geschichte der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) | S. 178 |

1. Einleitung

Das hier vorgestellte Forschungsprojekt hat die Konzepte und Maßnahmen der westdeutschen Integrationsbemühungen ostdeutscher Flüchtlinge im Zeitraum vom Ende des zweiten Weltkriegs bis zur deutschen Wiedervereinigung zum Gegenstand.

Während dieser Zeit wurden in Westdeutschland rund 6 Millionen Zuzüge aus Ostdeutschland gezählt und die Flüchtlinge betrug zusammen mit anderen deutschstämmigen Migranten wie Vertriebenen und Aussiedlern einen wesentlichen Teil der Bevölkerung der BRD (Münz / Seifert / Ulrich, 1999: 36f; Bade, 1992: 402).

Die Flüchtlinge stellten als Objekte zur Eingliederung für die westdeutsche Gesellschaft ständig eine große Belastung dar. Dies wurde sowohl durch die große Zahl als auch durch den Charakter der ostdeutschen Flüchtlinge verursacht, da die Flüchtlinge nämlich zwei Aspekte besaßen: die Flüchtlinge waren dem Grundgesetz nach Einheimische, kamen aber aus einem anderen Staat, der ein eigenes politisches und ökonomisches System hatte und in einer konkurrierenden Beziehung zur BRD stand.¹

Die Herausforderung bezog sich vorerst auf die dringende Aufgabe des Staates, sich um wesentliche Bedürfnisse der Flüchtlinge wie Aufnahme, Versorgung, Errichten der wirt-

¹ Nach deutschem Grundgesetz wurden Immigranten aus der ehemaligen DDR als Einheimische angesehen (Art. 116) und es wurde ihnen Freizügigkeit genehmigt (Art. 11).

schaftlichen Grundlage und gesellschaftliche Integration zu kümmern, ohne große soziale Probleme zu verursachen.²

Von Anfang an näherte sich die BRD der Aufgabe aus der Perspektive der Humanität und der Verwaltung.³ Dazu setzte sich die Regierung Ziele und strebte unter Einsatz verfügbarer Ressourcen mit verschiedenen politischen Mitteln an. Dies lässt sich dem traditionellen Bereich der Verwaltungswissenschaft zuordnen.⁴

Die Integration für ostdeutsche Flüchtlinge in die westdeutsche Gesellschaft war eines der wichtigsten Themen in der deutschen Innenpolitik (vgl. Heidemeyer, 1994; Schwarz, 1993; Wendt, 1991) und war durch die Anteilnahme der ganzen Gesellschaft möglich (vgl. Lüttinger, 1989; Ackermann, 1990; Esser, 2001).

Bei der Untersuchung wurden die Verhältnisse zwischen den Trägern bzw. Akteuren in den jeweiligen Teilsektoren (Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) kaum beachtet, sondern vielmehr einzelne Akteure wie Staat (z.B. die Gesetzgebung, die Anweisung und die Durchführung der Gewährleistung zwischen Bund und Ländern) oder Zivilgesellschaft (z.B. die Rolle der Wohlfahrtsverbände).⁵

² Siehe zur 'Integration als Staatsaufgabe' zur Einheit des Staatsvolkes: Rogge (1959: 194).

³ Rede von Bundespräsident Theodor Heuss bei der Einweihung des Notaufnahmelaagers Marienfelde. In: Stiftung Bundespräsident Theodor Heuss Haus Stuttgart, Bundespräsident, Amtszeit Heuss, B 122, 228 (Bundesarchiv Koblenz); Effner/Heidemeyer (Hg.), (2005: 11).

⁴ Siehe zum ‚Lokus und Focus‘ als Gegenstand der Verwaltungswissenschaft: Henry (1975: 378-386).

⁵ Siehe zum aus Perspektive des Staats: vgl. Schäfer (1986), Gärtner (1989) und Haberland (1988). Siehe zum aus Perspektive der Zivilgesellschaft: vgl. Lanquillon (1987) und Hans von Keler (1989).

Die Interaktion zwischen Akteuren und Umwelt wurde auch nicht ausreichend beachtet. Da die deutsche Gesellschaft nach dem Zweiten Weltkrieg bis zur Wiedervereinigung große Wandel durchlief, kann man davon ausgehen, dass dieser Kooperationsmechanismus durch das politische, wirtschaftliche und soziale Umfeld beeinflusst wurde.

Um frühere Forschungsergebnisse zu ergänzen, verfolgt die vorliegende Untersuchung zwei Ziele: Zum einen sollen gesellschaftliche Integrationsbemühungen für ostdeutsche Flüchtlinge dynamisch aufgefasst werden. Dazu wird die Governance als theoretischer Ansatz herangezogen. Das heißt: Der Kooperationsmechanismus zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wird untersucht, wobei die Einflüsse der Umwelt wie politischer, wirtschaftlicher und sozialer Lage mit bedacht werden.

Zum anderen werden der Standpunkt der vorliegenden Arbeit und die daraus gewonnenen Untersuchungsergebnisse auf die Frage hin erprobt, inwieweit die deutschen Erfahrungen auf die Integrationsbemühungen Südkoreas für nordkoreanische Flüchtlinge übertragen werden könnten. Die Lage, in der sich Korea in Bezug auf die Integration befindet, ist nämlich in mancher Hinsicht (u.a. Doppelstatus der Flüchtlinge, Teilung der Landes) mit der Lage Deutschlands vergleichbar, so dass man aus der deutsche Integrationspolitik, derer Strategien und Integrationsmaßnahmen eine wertvolle Lehre für Korea ziehen könnte.

In Kapitel 2 werden theoretische Ansätze für die Integration und Governance zusammen Fragestellungen sowie Hypothesen angesprochen und danach Untersuchungsmethoden für diese Arbeit vorgestellt. Das Kapitel 3 stellt die Eingliederungsbemühungen für ost-

deutsche Flüchtlinge in den drei verschiedenen Zeiträumen geteilt dar, wobei die Änderung des Umfeldes sowie der Umstände der Flucht wichtig verfolgt werden: Ära Konrad Adenauers und seine Nachfolger (1949 - 1969), Ära Willy Brandts (1969 - 1974) und Helmut Schmidts (1974 - 1982), und Ära Helmut Kohls (1982 - 1990).

In Kapitel 4 werden die Integrations-Governance auf die Struktur und Kommunikation hin beleuchtet, wobei die Analyse einerseits von den Akteure und Rollen jeweiliger Sektoren (Öffentlicher, Wirtschaftlicher und Zivilgesellschaftlicher) und andererseits von den Interaktionen zwischen den Akteuren u.a. zwischen dem öffentlicher- und zivilgesellschaftlichem Sektor zentral wird. In Kapitel 5 werden die Charakterzüge der Integrations-Governance unter Berücksichtigung bisheriger Untersuchungsergebnisse analysiert. Schließlich befasst sich das Kapitel 6 mit der Frage, was und inwiefern Korea aus den deutschen Erfahrungen lernen kann, und damit kommt die vorliegende Arbeit zu Ende.

2. Rahmen der Analyse zur Integrationsforschung der Immigranten

In diesem Kapitel geht es um die theoretische und die methodische Basis für weitere Diskussionen. Zunächst werden sowohl Begriffe und Eigenschaften der Integration als auch die Integrationsmaßnahmen der BRD skizziert. Gleichzeitig werden bisherige Forschungsergebnisse von Integration und Integrationsbemühungen für die DDR-Zuwanderer dargestellt. Im Hinblick auf die Integrationsmaßnahmen wird die Governance als ein Erklärungsansatz vorgestellt. Anschließend werden die Fragestellung und die Methode für die vorliegende Arbeit erwähnt.

2.1 Konzepte und Maßnahmen der Integration

Um die Kooperation zur Integration darzustellen, ist es nötig, den Begriff der Integration und die Maßnahmen zur Integration einzugrenzen. Bezüglich der Immigranten und ihrer Eingliederung in die einheimische Gesellschaft und Kultur gab es verschiedene theoretische Erklärungen darüber, welche Faktoren für die Immigranten-Integration einflussreich waren und wie die Integrationsbemühungen in der Aufnahmegesellschaft abgeleitet wurden (Park, 1950; Gordon, 1964; Porter, 1965; Abramson, 1980; Berry, 1992).

2.1.1 Integration der Migranten

Die Migration ist die Hauptursache, die die Notwendigkeit der Integration hervorruft. In dieser Hinsicht steht hier die Migrationsbewegung als Untersuchungsgegenstand im Mittelpunkt des Interesses und die Konzepte der Integrationsbemühungen der BRD werden im Zusammenhang mit der Migrationspolitik beleuchtet.

2.1.1.1 Migration und ostdeutsche Flüchtlinge

Im sozial- und politikwissenschaftlichen Bereich wird die Migration als „jeder Wechsel des Hauptwohnsitzes einer Person“ definiert (Wagner, 1989: 26), bzw. die Veränderung der Residenz. Alle Bewegungen, die sowohl innerstaatlich als auch international zur Änderung des Wohnsitzes, Bestimmungsortes und Hindernisse führen, sind also als Migration zu begreifen (Lee, 1966: 49; Haug, 2000: 1). Unter der Immigration versteht man eine Handlung, bei der jemand aus freier Wahl oder aus wirtschaftlichem und politischem Druck Landesgrenzen überschreitet und sich dort länger als ein Jahr aufhält (Jordan / Düvell, 2003: 5).

Die Zusammensetzung der Bevölkerung in Deutschland hat sich in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert. Insgesamt fast 15 Millionen Vertriebene, Flüchtlinge, Übersiedler und Aussiedler kamen nach Westdeutschland seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Die Migrationsbevölkerung stellte in der BRD gar keinen kleinen Teil der gesamten deutschen Bevölkerung dar (Bade, 1993: 18f; Bade 1997: 135).

Es gibt verschiedene Arten von Migranten wie z.B. Vertriebene, Flüchtlinge, Urlauber, Reisende, Gastarbeiter, Auswanderer usw. Die Gruppen werden hauptsächlich nach Stammangehörigkeit und Ursprungsland unterteilt. Neben ausländischen Migranten wie Gastarbeiter oder Asylbewerber gibt es deutsche Migranten, die sich der Amtssprache nach in drei Kategorien als Vertriebene, Aussiedler und Zuwanderer unterteilen lassen.

Diese werden hier nach folgenden Definitionen unterteilt:

1) Vertriebene: Als Vertriebene werden diejenigen Deutschen bezeichnet, die im Zusammenhang mit dem zweiten Weltkrieg ihre Heimat im alten Reichsgebiet jenseits der Oder-Neiße-Linie oder im Ausland durch Flucht oder Vertreibung verloren haben,

2) Aussiedler: Als Untergruppe der Vertriebenen sind Aussiedler die Deutschen, die nach dem Abschluss der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen ihre Heimat verlassen haben oder verlassen,

3) Zuwanderer: Oberbegriff für die aus der DDR oder von Ost-Berlin mit oder ohne Genehmigung ausgereisten Deutschen. Der Begriff „Zuwanderer“ umfasst verschiedene Gruppen, und zwar Übersiedler, Flüchtlinge, Sperrbrecher und Sonstige:

- Übersiedler: Deutsche, die die DDR oder Berlin (Ost) mit Genehmigung der dortigen Behörden verlassen haben und in das Bundesgebiet einschließlich des Landes Berlin zugezogen sind,

- Flüchtlinge: Deutsche, die die DDR oder Berlin (Ost) ohne Genehmigung der dortigen Behörden verlassen haben und ständigen Aufenthalt im Bundesgebiet einschließlich dem Land Berlin genommen haben,

- Sperrbrecher: Flüchtlinge, die in das Bundesgebiet einschließlich Berlin (West) unter Gefahr für Leib und Leben gelangt sind,

- Sonstige: Deutsche aus der DDR oder Berlin (Ost), die nach vorangegangener Haft in der DDR mit Genehmigung der dortigen Behörden (Ausreise) oder die ohne eigenen Antrag auf Veranlassung der dortigen Behörden (Ausbürgerung) in das Bundesgebiet einschließlich des Landes Berlin gekommen sind (Baum, 1999: 518; Gärtner, 1989: 14, Haberland, 1988: 19).

Zwar zeigen diese verschiedenen Begriffe für ostdeutsche Flüchtlinge ihre unterschiedlichen Fluchtformen, dennoch sind alle Flüchtlinge im allgemein wissenschaftlichen Begriff.⁶ Daher werden ostdeutsche Flüchtlinge in dieser Arbeit sowohl mit dem Oberbegriff Zuwanderer aus Ostdeutschland bzw. der DDR als auch mit der bestimmten Fluchtform bezeichnet.

Im Zeitraum zwischen Beendigung des zweiten Weltkriegs bis zur Wiedervereinigung wurden in der Westdeutschland rund 6 Millionen Zuzüge aus Ostdeutschland gezählt (vgl. Münz / Seifert / Ulrich, 1997). Neben 730 000 Menschen, die aus der sowjetischen in die westlichen Besatzungszonen übersiedelt, werden die 5,2 Millionen Menschen, die

⁶ Seit der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.07.1951 und nach der Verabschiedung eines ergänzenden Protokolls (1967) ist der Umfang der betroffenen Flüchtlinge genannt und kann erweitert werden. Infolge dieses Ereignisses wurde von der UN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR) beschlossen, den Begriff nicht nur auf politisch verfolgte, sondern auch auf Wirtschaftsflüchtlinge anzuwenden (Nuscheler, 1987: 12f). Zur historischen Entwicklung des Flüchtlingsbegriffes der Genfer Flüchtlingskonvention, siehe Kaul (1991). Obwohl die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 eine generelle Flüchtlingsdefinition einführt, gab sie mit Hilfe geographischer und zeitlicher Beschränkungsklauseln die Möglichkeit, den Wirkungsbereich der Konvention zu limitieren. Aus diesem alten dogmatischen Gefüge löste sich der Begriff Flüchtling mit dem Protokoll von 1967 endgültig. „Die Festlegung, wer Flüchtling ist, hängt nun nicht mehr von einer Gruppenanerkennung durch einen Staat ab, sondern wird durch Eigenschaften geschaffen, die allein im direkten Bereich des Flüchtlings liegen“ (Kaul, 1991: 29).

aus der DDR nach Westdeutschland im Zeitraum von 1949 bis zum ersten Halbjahr 1990 kamen, auch als Immigranten verstanden.⁷ Denn ihre Wanderungen von Ost- nach Westdeutschland fanden in Form von Flucht oder Reise statt.⁸ 2,6 Millionen Flüchtlinge kamen bis zur Schließung der innerdeutschen Grenzen am 13. August 1961. So waren bis Ende 1988 616 000 Übersiedler und 235 000 Menschen (38 Prozent aller Übersiedler) ohne Genehmigung in die Bundesrepublik Deutschland gelangt. Hinzu kommen allein 40 000 sogenannte Sperrbrecher (6,5 Prozent aller Übersiedler), die über die Staatsgrenze in die Bundesrepublik Deutschland geflohen waren. Im Übrigen wurden 30 000 Personen (fast 5 Prozent aller Übersiedler) im selben Zeitraum aus den Gefängnissen der DDR von der BRD freigekauft (Wendt, 1991: 387f).

Zudem erfolgte diese Bewegung überwältigend einseitig. 4,9 Millionen Zuzüge aus der DDR wurden im Zeitraum 1950 bis Ende 1989 in der Bundesrepublik Deutschland registriert, während nur 471 000 Personen in die DDR gezogen sind. Damit erlitt die DDR vor fast 50 Jahren einen großen Bevölkerungsverlust von nahezu 4,4 Millionen Menschen (siehe Tabelle 2-1).

⁷ Unter Beachtung der Zuzüge aus der DDR im Jahr 1949 (129 000 Personen) und des ersten Halbjahres 1990 (238 000 Personen) kamen sogar 5,2 Millionen Menschen in Richtung Bundesrepublik Deutschland (Wendt, 1991: 387).

⁸ Neben diesen Begriffen existiert noch eine Vielzahl weiterer Begriffe wie z.B. Umsiedler, Übersiedler, Sperrbrecher, Ausreiser, Vertriebene, Flüchtlinge, Zuwanderer usw., die jeweils unterschiedliche Dimensionen erfassen (Lüttinger, 1989: 57f).

Tabelle 2-1: Innerdeutsche Wanderungen nach Zeiträumen

| Jahr | Zuzüge aus der DDR in die BRD | | | Fortzüge in die DDR absolut | Wanderungs- Saldo |
|-------------|----------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------------------|----------------------|
| | Insgesamt | Darunter Absolut | Zuwande- rer* % | | |
| 1950-1961 | 3 854 552 | 2 609 321 | 67,7 | 400 315 | 3 454 237 |
| 1950-1988 | 4 480 303 | 3 173 757 | 70,8 | 470 252 | 4 010 051 |
| 1950-1989 | 4 868 699 | 3 517 611 | 72,2 | 471 381 | 4 397 318 |
| 1950-1990** | 5 107 083 | 3 755 995 | 73,5 | - | - |
| 1962-1969 | 221 538 | 140 712 | 63,5 | 37 209 | 184 329 |
| 1962-1988 | 625 751 | 564 436 | 90,2 | 69 937 | 555 814 |
| 1962-1989 | 1 014 147 | 908 290 | 93,7 | 75 072 | 939 075 |
| 1970-1979 | 174 876 | 148 695 | 85,0 | 15 344 | 159 532 |
| 1980-1988 | 229 337 | 203 601 | 88,8 | 17 384 | 211 953 |

* Zuwanderer, die im Notaufnahmeverfahren registriert wurden.

** Bis Juni 1990.

Quelle: Wendt (1991: 388).

Damit kann man einen Überblick über die innerdeutschen Bewegungen bekommen. Nach ihrer Ankunft wurden sie in Notaufnahmelagern oder Ämtern in Westdeutschland registriert. Somit ist ersichtlich, dass ihre Bewegungen keine kurze Reise, sondern einen langen Aufenthalt bedeuteten.⁹ Dabei handelte es sich um einen Migrationsstrom zwischen zwei Staaten, die zwar eine gemeinsame Geschichte, Kultur und Sprache hatten, sich aber seit dem Ende des zweiten Weltkriegs ökonomisch, politisch und sozialstrukturell unterschiedlich entwickelt hatten (vgl. Baumgartl, 1992: 13; Wendt, 1991: 386ff). Vor diesem Hintergrund behielt sich die BRD während der geteilten Zeit einen konstanten Integrationsanspruch für die Migranten vor.

⁹ Obwohl die Zahl der Menschen, die wieder in die DDR zurückgekehrt sind, relativ groß war, ist sie trotzdem nicht vergleichbar mit der Zahl der Zuwanderung nach Westdeutschland. Zur West-Ost Immigration vgl. Schmelz (1999: 88-108).

2.1.1.2 Integration: Begriff und Eigenschaft

Das Wort Integration stammt aus der Mathematik und wird heute in verschiedenen Sozialwissenschaften wie Psychologie, Verfassungs-Wissenschaft und insbesondere Soziologie verwendet. Die Integration bedeutet mathematisch gesehen, den Prozess des Integrierens von Teilen, aus dem sich eine Summe ergibt, die mehr als die einfache Addition der ganzen Teile ist.¹⁰

Der Begriff wurde nach dem zweiten Weltkrieg in die Debatte über die Eingliederung der Flüchtlinge, Immigranten und Fremdlinge in Deutschland eingeführt (Ackermann, 1990: 14; Kerber / Schmieder (Hg.), 1984: 262).¹¹ Das Bedeutungsspektrum der Integration ist allerdings breit gefächert. Von daher bestehen unter den Wissenschaftlern Meinungsunterschiede (vgl. Heckmann, 1998; Ackermann, 1990). Vielfältige Integrationsbegriffe lassen sich meist nach Umfang und Wirkungsweise einordnen.¹²

Angesichts des Umfangs kann man die Integration grob in zwei Typen unterteilen: eine systemische und eine soziale (bzw. gesellschaftliche) Integration. Die systemische Integration bezieht sich auf Hardwares, also politische, wirtschaftliche, juristische und

¹⁰ Unter dem Begriff „Integration“ versteht man, dass verschiedene Teile zu einer Gesamtheit strukturiert werden bzw. eine gegenseitige Abhängigkeit hervorbringt (Nye, 1968: 858).

¹¹ Bis Ende der 50er Jahre lagen keine Theorien der Integration vor, da Begriffe wie Immigrant, Flüchtling und Heimatloser in der Gesellschaft nicht öffentlich diskutiert wurden. Während die Wissenschaftler, die sich in der Forschungsgruppe Immigration zusammenfanden, die Begrifflichkeit, ohne eine Theorie der Integration zu entwickeln, problematisierten, ließen etwa die Soziologen der Frankfurter Schule das Problem der Flüchtlinge sozusagen „rechts“ liegen (Ackermann, 1990: 22).

¹² Über die Geschichte der Diskussion des Begriffs Integration, siehe Ackermann (1990).

gesellschaftliche Systeme. Die soziale kann mit Softwares verglichen werden, also der Integration von Werten, Normen, Ideologien, Verhaltensformen und Kulturen (Lockwood, 1964).¹³ Diese soziale Integration ist mit der Integration der Migranten in die aufnehmende Gesellschaft eng verbunden, weil sie sich um die Verhältnisse einer Person bzw. Gruppe statt eines Systems zur existierenden Gesellschaft dreht.

Die soziale Integration kann zudem in sozio-kulturelle und sozio-ökonomische Integration separiert werden. Dem ersteren Bereich wären dabei vor allem die Interaktionen der Migranten zuzuordnen, die innerhalb der Integrationsfelder Wohnsituation, Freizeitgestaltung und öffentliches Leben stattfinden und seine Verhaltensnormen und Werthaltungen beeinflussen.¹⁴ Der letztere hingegen besitzt seine Schwerpunkte in der Berufs- und Arbeitswelt. Dazu gehören insbesondere die Felder Erwerbstätigkeit, Berufsausbildung sowie die hierfür vorbereitende Schulbildung. Jedoch finden sich hierin deutlich abgrenzbare Merkmale vor allem in den Bereichen persönlicher Entwicklungsmöglichkeiten, die sich über eine dauerhafte Eingliederung in das Berufsleben (Erwerbseinkommen, Teilnahme an der sozialen Sicherung) definieren und zudem auch Aufstiegschancen im Arbeitsplatz eröffnen. Die daraus gewonnene gleichberechtigte Positionierung in der Erwerbshierarchie und die daraus resultierenden Integrationschancen gehen weit über eine nur materielle Gewährleistung des Lebensunterhalts hinaus. Durch die

¹³ Wie beispielsweise die kulturelle Integration, kann Integration weiter differenziert und bereichsspezifisch angewandt werden. Darüber hinaus wird Integration aus dem Zusammenhang in einem einzelnen Feld betrachtet (z.B. Arbeitsmarkt, Bildungswesen) (Sackmann, 2004: 23f).

¹⁴ Damit werden Lebensgewohnheiten der Familie, Kontakte zu Verwandten und Freunden sowie Orientierung innerhalb der Peer-group definiert. Ferner gehören dazu diverse Beschäftigungen wie Freizeitbeschäftigung mit Spiel, Sport und Hobbies oder die Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen sowie die Benutzung öffentlicher Einrichtungen wie zum Beispiel Bücherhallen, Museen, Schwimmbäder (Janikowski, 1999: 33).

persönliche Selbstachtung und gesellschaftliche Anerkennung wird das Selbstbewusstsein gestärkt und die Ich-Identität stabilisiert (Janikowski, 1999: 33f). Somit wäre laut dem Konzept der sozio-wirtschaftlichen Integration durch den Beruf die wichtigste Voraussetzung für die Ausführung der anderen Integrationsebene als auch als ein entscheidender Schritt zu voller Integration (ebd. 21).

Im Gegensatz zur Teilung mit Bereich unterscheidet Esser in seinem Modell bei der Sozialintegration vier Dimensionen 1) die Kulturation als der Erwerb von Wissen und Fertigkeiten, einschließlich der Sprache;¹⁵ 2) die Platzierung als die Übernahme von Positionen und die Verleihung von Rechten; 3) die Interaktion als Aufnahme sozialer Beziehungen im alltäglichen Bereich; und 4) die Identifikation als die emotionale Zuwendung zu dem betreffenden sozialen System (Esser, 2001: 8-17). Laut Esser sind alle vier Dimensionen miteinander verbunden und aufeinander angewiesen: Ohne Voraussetzung einer gewissen Kulturation existiert keine Platzierung und erst bei Vorhandensein einer bestimmten Kulturation wird eine Platzierung möglich. Dementsprechend werden dann Interaktion und Identifikation in einem bestimmten sozialen System möglich. Das Modell ist geeignet für die Interpretation vom allgemeinen Integrationsprozess und die gegenseitige Rolle zur Sozialintegration. Das Resultat einer sozialen bzw. gesellschaftlichen Integration kommt nur durch die Bereitschaft zur Eingliederung der Migranten (in der Phase Kulturation) und entsprechende Beiträge von der aufnehmenden Gesellschaft (in der Phase Platzierung) durch diverse Interaktionen zwischen beiden Seiten zustande.

¹⁵ Kulturation ist laut Esser das Besitzen von notwendigem Wissen und das Vorhandensein bestimmter Kompetenzen, die für ein sinnhaftes, verständiges und erfolgreiches Agieren und Interagieren der Akteure Voraussetzung sind (Esser, 2001: 8).

Die Integration, die nach der Wirkungsweise verstanden wird, bezeichnet nicht einen einseitigen Prozess, sondern einen dynamisch konvergierenden Prozess, in dem zwei Handlungsgruppen aufeinander wirken (Ackermann, 1990). Die Integration, wenn auf die Frage nach der Immigranten angewendet, stellt im Prinzip einen Prozess dar, in dem die Regierung den Immigranten kontinuierlich Angebote - wie z.B. durch das Festsetzungsverfahren der Nationalidentität (Weiner, 1996) sowie die Förderung des gesellschaftlich umfangreichen Engagement der Immigranten (EC Commission, 2004: 17) - macht und die Immigranten darauf reagieren.¹⁶ Aufgrund der dauernden wechselseitigen Auswirkung soll man bei diesem Prozess mit einem längeren Zeitraum rechnen (Penninx, 2004). Also wirken als Erfolgsfaktoren die Freiwilligkeit des Staates, der Beitrag des Immigranten und die Struktur für produktive Beziehung aufeinander. Wenn einer dieser Faktoren fehlschlug, würden die anderen auch schwer auftreten (Weiner, 1996: 59).

Die Frage, inwieweit sich die Integration im Vergleich mit der Assimilation messen lässt, bleibt noch offen, da das Wort „Assimilation“ in der bisherigen Integrationsforschung als Oberbegriff für verschiedene Eingliederungsverfahren verwendet wird (Sackmann, 2004: 23). Mittlerweile werden in neuesten Forschungen die Versuche dahingehend gesteuert, dass die Integration begrifflich von der Assimilation getrennt wird (vgl. Esser, 2001). Anders als die Assimilation, die im Prinzip von der ethnischen Homogenität ausgeht bzw. deren politisches Ziel die Aberkennung der unterschiedlichen

¹⁶ Also ist es ein Grundprinzip, dass der Immigrationsstaat einerseits den einzelnen Immigranten Beteiligungsrecht an Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur und Bürgergesellschaft gewährleistet und die Immigranten andererseits Grundregelungen und Werte des Immigrationsstaates respektieren und sich ohne Verlust ihrer Identität am Integrationsprozess aktiv beteiligen müssen (EC Commission, 2004: 17).

Ethnizität ist, bedeutet die Integration, um Esser (2001: 17-24) zu zitieren „die Anerkennung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Stellung sämtlicher Einwohnerinnen und Einwohner unter Berücksichtigung ihrer Identität, kulturellen Eigenheiten und Lebensarten.“ Statt eines einseitigen Prozesses ist die Integration ein andauernd wechselwirkender Prozess zwischen Migranten und der Aufnahmegesellschaft. Unumgänglich ist darum die Mitwirkung sowohl der Einheimischen bzw. der Aufnahmegesellschaft als auch die der Migranten selbst.

Bei der Analyse der Integration der Zuwanderer aus der DDR halte ich jedoch nicht viel von einer begrifflich strengen Unterscheidung zwischen Assimilation und Integration. Denn hierbei handelt es sich um westdeutsche Eingliederungsbemühungen, die angesichts von Ziel, Form und Ergebnis eine klare Unterscheidung zwischen Integration und Assimilation kaum zulassen.¹⁷ Dass die Assimilation und die Integration in den klassischen Erklärungsmodellen oft durch Eingliederungsprozesse ersetzt werden oder die letztere als ein die erstere übergreifender Begriff eingesetzt wird, scheint nicht ohne Zusammenhänge mit den genannten Gründen zu stehen (Esser, 2001: 18; Brubaker, 2001: 533f). Daher wird das Wort „Integration“ bzw. Eingliederung in weiten Teilen der vorliegenden Arbeit zur Beschreibung alldessen genutzt, was mit westdeutschen Maßnahmen zum Zweck der reibungslosen Einbürgerung ostdeutscher Zuwanderer in die BRD zu tun hat.

¹⁷ Nach Brubaker (2001: 533f) hat der Begriff Assimilation zwei Bedeutungen, und zwar eine ist „general“ und „abstract“, andere ist „specific“ und „organic“. Obwohl die letztere die gleichsam traditionelle Bedeutung von Assimilation ist, ist die erstere jedoch gleich der von Integration.

Abschließend wird in dieser Arbeit die Integration so verstanden, dass sie einen wechselseitigen sozialen Prozess zwischen der Aufnahmegesellschaft und dem Migranten darstellt. Dabei umfasst der Prozess die wirtschaftliche und kulturelle Eingliederung der Zuwanderer in die Gesellschaft des Einwanderungslandes, wobei die Integration durch Berufserwerb eine entscheidende Rolle spielt. Von beiden Seiten wird eine Bereitschaft seitens der Integration erwartet, damit ein positives Ergebnis zustande kommen kann. Deswegen wird eine entsprechende Qualifizierung von Migranten vorausgesetzt, damit die von der Aufnahmegesellschaft anerkannt wird und entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt werden können.¹⁸

2.1.2 Eingliederungsbemühungen für ostdeutsche Flüchtlinge

In diesem Abschnitt geht es um Integrationsmaßnahmen zur Eingliederung der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft. Die Integrationsmaßnahmen umfassten alle öffentlichen Bemühungen, die sich - unmittelbar oder mittelbar - mit der Eingliederung der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft befassten. Aus der administrativen Perspektive stellten solche Maßnahmen den Schwerpunkt dar, der sich sowohl auf Aufnahme, Aufenthalt, Einbürgerung und Antidiskriminierung, als auch auf Sozial-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- oder Kulturpolitik bezog.¹⁹ Sowohl auf verschiedene Regierungs- und Ver-

¹⁸ Das erfordert seitens der Zuwanderer die Bereitschaft, sich auf gesellschaftliche Lebensformen einzulassen, die Normen und vorhandenen Verhaltensmuster zu übernehmen und sich auf vorhandene Arbeitsbedingungen einzustellen (Regina, 1986: 32).

¹⁹ Nach Darstellung der Bundesregierung kann Integration „als Querschnittsaufgabe verstanden werden, an der die verschiedenen Bundesministerien beteiligt sind“. In Bezug auf die gegenwärtige Integrationspolitik wird von der Europäischen Kommission folgendes thematisiert: 1) gesetzliche Grundlagen wie z.B. Zuwanderungs-, Staatsange-

waltungsebenen als auch bei verschiedenen nichtstaatlichen Akteuren wurde der Eingliederungsschritt vielseitig durchgeführt. Notwendig war eine Koordinierung nicht nur zwischen Ministerien und verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen, sondern auch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (Europäische Kommission, 2007: 7).²⁰

2.1.2.1 Zusammenfassung der Forschungsergebnisse

Nach den bisherigen Untersuchungen lässt sich folgendes als gemeinsame theoretische Grundlagen für Konzepte und Maßnahmen der Integration festhalten.

Im Konzept der Integration für diese Migranten stand die Gleichstellung im rechtlichen Sinne. Die Zuwanderer aus der DDR wurden durch das Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz (BVFG) wie Westdeutsche behandelt. Im materiellen Sinn wurde der Ausgleich durch das Ausgleichsgesetz durchgeführt. Diese waren zudem die grundlegende Basis der Integration der Ostdeutschen. Unter Berücksichtigung dieses Konzeptes standen arbeitspolitische Maßnahmen im Mittelpunkt, die eine berufliche Integration anstrebten (Brecht, 2005: 86).

Wirtschaftliche Selbstständigkeit der Migranten zur Sozialintegration wurde bevorzugt, da dies eine vollwertige Anerkennung in der Aufnahmegesellschaft bedeutete. Zudem

hörigkeits- und Gleichbehandlungsgesetz, 2) Integrationsgipfel sowie Integrationsplan, 3) einzelne Maßnahmen wie z.B. Integrationskurse (Europäische Kommission, 2007: 9).²⁰ Nach der Europäischen Kommission (2007: 8) sind die Beseitigung von Ungleichheiten und der Erwerb von Kompetenzen entscheidende Faktoren, um Zuwanderern eine Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft zu ermöglichen.

festigte es die eigene Identität und das Selbstbewusstsein der Aufzunehmenden. Im Hinblick auf die Aufnahmegesellschaft war damit eine positive Entwicklung auf ökonomischer Ebene verbunden. Denn eine erfolgreiche berufliche Integration ist von Vorteil für die ökonomische Stabilität der Aufnahmegesellschaft und Ressourcensicherung für die Zukunft (Derenbach, 1984: 9f).

Der als Maßnahmen meist untersuchte Gegenstand waren Gesetze und Institutionen. Sie beziehen sich u.a. auf diejenigen, die grundsätzliche Tätigkeiten wie Aufnahme, Erfassung, Versorgung usw. regulierten. Beispiele waren das Notaufnahmegesetz (NAG), das Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz (BVFG) und Landesflüchtlingsverwaltungen. Darüberhinaus wurden die Gesetze, die auf der Basis der eben genannten Gesetze für die wirtschaftliche Unterstützung sorgten, auch als wichtig behandelt. So wurden im Arbeitsförderungsgesetz unmittelbare Maßnahmen zum Berufserwerb wie Beratung und Vermittlung meist untersucht (Bundesminister des Innern, 1988; Hofbauer, 1985) und im Lastenausgleichsgesetz die Förderungsmaßnahmen, die sich nach den Berufen in drei Bereiche unterteilten: 1) die gewerbliche Wirtschaft und die freien Berufe sowie 2) die Landwirtschaft und schließlich und 3) die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen für Arbeitslose oder berufsfremd eingesetzte Geschädigte (Bundesminister des Innern (Hrsg.), 1982).

2.1.2.2 Bisher nicht berücksichtigte Aspekte

Die bisherigen Forschungsergebnisse haben zum Verständnis der jeweiligen Integrationsbemühungen der BRD für die ostdeutschen Flüchtlinge beigetragen, ihnen aber ist

nicht gelungen, ein dynamisches und umfangreiches Bild dessen, was die deutsche Gesellschaft zur Integration geleistet hat, anzubieten. Das heißt, sie beschränken sich thematisch auf eine bestimmte Seite der Integrationsmaßnahmen.

Wie bei Heidemeyer (1994) zu sehen ist, zeichnete sich seine Untersuchung von anderen Forschern durch die Untersuchung von nicht nur einer zeitgeschichtlichen Beschreibung, sondern auch den politischen Maßnahmen aus. Aber seine Untersuchungsgegenstände waren auf den öffentlichen Sektor (Regierungen verschiedener Ebenen, Notaufnahmehäuser, Parteien, Politiker, usw.) und den Zeitraum von der Nachkriegszeit bis zum Errichten der Berliner Mauer fokussiert. Ähnlich gingen Gärtner (1989), Haberland (1988) und dem Bundesministerium des Innern (Hg.) (1982) vor, so thematisierten sie lediglich öffentliche Maßnahmen der Bundesregierung. Oder die Integrationsbemühungen der Zivilgesellschaft (Lanquillon, 1987; Keler, 1989; Pieschl, 1989) sowie Wirtschaft (vgl. Koch, 1992; Schärfer, 1986) wurden untersucht. Auf die regionale Integrationspolitik begrenzt waren die Untersuchungen von Augustin (2005), Köhler (1991) und dem Senator für Gesundheit und Soziales (Hrsg.) (1986).

Wie die als Beispiele angeführten Forschungen zeigen, wurden außer der Regierung noch die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft als Untersuchungsgegenstand behandelt. Das heißt, die Integration war eine Aufgabe, die die gesamte Gesellschaft beschäftigte: Regierung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Da die Integration sich aus der Zusammenarbeit der daran beteiligten mehreren Akteuren ergab, ist es entscheidend, zu verstehen, wie die Akteure zusammenarbeiteten und miteinander kommunizierten. Aber die zitierten Untersuchungen verfehlten gerade diesen Aspekt. Also wird eine neue Untersu-

chungsperspektive benötigt, die multipler Beteiligung und ihrer Koordinierung gerecht werden kann. In diesem Zusammenhang werde ich im nächsten Abschnitt das Konzept Governance als theoretischen Ansatz einleiten.

Eine weitere Einschränkung der bisherigen Untersuchungen ist dann, dass die Interaktionsdynamik zwischen Akteuren und ihrer Umwelt – obwohl die Umwelt die Hintergründe der Integrationsmaßnahmen war – eher vernachlässigt wurde, dadurch dass sich die Untersuchungen auf kürzere Zeitspannen oder Teilaspekten begrenzten.

2.1.3 Governance als theoretischer Ansatz

In diesem Abschnitt werden die Diskussionen um die Governance als Kooperationswesen zwischen vielen Akteuren vorgestellt.²¹ Nach bisherigen Forschungen versteht man unter der Governance zwei Konzeptionen: Eine verweist auf eine normative und disziplinäre Alternative zum Verhalten der Regierung und des Managements (wie eines der Leitbilder heutiger Reformpolitik von OECD Ländern) und die andere ist ein transdisziplinäres Modell zur positiven Analyse und Interpretation von historischen Transformationen politischer Steuerung.

²¹ Eine Übersetzung ins Deutsche scheint kaum möglich. Zum Beispiel die Gleichsetzung mit Regierungsführung – „Good Governance“ als gute Regierungsführung – auch in amtlichen Dokumenten ist bedenklich (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung(BMZ)(Hrsg.), (1999: 34)). Aber die Übersetzung von Governance als Ordnungspolitik – „Global Governance“ als Weltordnungspolitik – ist ebenfalls problematisch (Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), 1995: 4).

Um die Integrationspolitik der BRD positiv zu analysieren, beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit politischer Steuerung statt mit einem normativen Konzept.²²

2.1.3.1 Begriff der Governance

Die Governance ist ein jüngerer Begriff, der heute wie viele andere Leitbegriffe über Staat, Wirtschaft, Gesellschaft auch aus dem Anglo-amerikanischen Raum stammt und in der letzten Dekade zu wissenschaftlichen, vor allem politik- und verwaltungswissenschaftlichen Diskursen Eingang gefunden hat (König, 2001: 1; Adam, 2001: 11). Das Wort „Governance“ hat mehrere Bedeutungsebenen und wird von vielen Wissenschaftlern unterschiedlich eingesetzt.²³ Darunter versteht man, wenn eng gefasst, einzelne Entscheidungs- bzw. Implementationstechniken, aber auch im breiten Verständnis Kooperationsstruktur und Kommunikationsmechanismus oder gar kann sie in breitester Auffassung allgemein auf den Mechanismus zur Problemlösung hinweisen (Hértier, 2002; Treib / Bähr / Falkner, 2005: 6).²⁴

Von den drei begrifflichen Möglichkeiten scheint mir angemessen, dass die Governance als ein Konzept mit mittlerer Reichweite verstanden wird. Dies lässt sich mit den Hin-

²² Wie Benz (2007: 4) betont, ist Governance keine ganz neue Theorie, sondern eine neue analytische Perspektive, die die Analyse von komplizierten Strukturen und Verfahren kollektiver Aktionen in einem Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ermöglicht. Über die normative und disziplinäre Verwendung als Leitbild der Reformpolitik wie z.B. „good governance“ und „new public management“ siehe zu Dose (2003: 26) und Jessop (1998: 35).

²³ Siehe zur verschiedenen Beispielen von Governance: Rhodes (1997) und Kooiman (2002: 71f).

²⁴ Nach Treib / Bähr / Falkner (2005: 5f) bezeichnet Governance nicht nur „Policy“ wie Maßnahmen sondern auch „Politics“ wie Entscheidungsprozess und sogar „Polity“ in dem verschiedene Akteure beteiligt sind.

tergründen begründen, in denen sich das Konzept ‚Governance‘ entwickelten. Der Wortgebrauch unter den Forschern u.a. über die Politik bzw. Verwaltung scheint sich hauptsächlich auch darauf zu beziehen - i.e. einen Kooperationsmechanismus zwischen verschiedenen (staatlichen und nicht-staatlichen bzw. öffentlichen und privaten) Akteuren eines Netzwerks (Lange / Schimank, 2004: 23).²⁵ Das heißt, es geht in der Governance nicht nur um einen konstitutiven Rahmen für politisch-administrative Abläufe, sondern auch um eine Kommunikationsprozedur selbst (König / Adam (Hrsg.), 2001: 1; Benz, 2004: 25).

2.1.3.2 Entwicklungshintergrund des Konzeptes Governance

Es liegen einige wissenschaftliche Untersuchungen darüber vor, wie die Governance entstand bzw. welche Hintergründe es dafür gibt (Marin / Mayntz (ed.), 1991; Pierre / Peters, 2000). Sie gehen von der Auffassung aus, dass sich internationale Verhältnisse und die Konstellation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren dynamisch verändern (Kennis / Schneider, 1991: 34ff).

Erstens ist die Veränderung internationaler Beziehungen als einer der wichtigen Faktoren zu nennen. Nach der Ansicht der UN-Kommission benötigt man gegen globale Probleme einen neuen kooperativen Handlungsansatz, weil sie nicht im Alleingang,

²⁵ In die Analyse der politischen Steuerung wird zunehmend der Beitrag von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren mit einbezogen und die Politikwissenschaft löst sich damit von ihrer traditionellen „Staatsfixierung“. Damit ist aber noch keine Aussage darüber getroffen, ob sich die politische Steuerung im Zeitablauf auch tatsächlich inhaltlich verändert hat. Unter dem Begriff Governance werden darüber hinaus auch weitgehende inhaltliche Veränderungen der politischen Steuerung subsumiert (Bogumil / Holtkamp, 2005: 148).

sondern nur unter Beteiligung vieler staatlicher- sowie nicht-staatlicher Akteure bekämpft werden können (Brunnengräber / Dietz / Hirschl / Walk, 2004: 5).

Zweitens geht es um die Transformation des Staatsbildes auf der nationalen Ebene. „Seit Beginn der 1990er Jahre wird in der Politikwissenschaft die Entwicklung eines ‚starken Staates‘ von dem ersten Nachkriegsjahrzehnt zur Krise des Wohlfahrtsstaates bis zum moderierenden Staat gezeichnet.“²⁶ Diese Transformation der staatlichen Rolle wird häufig als Staatsversagen (governing failures) interpretiert denn als eine Form von Neoliberalismus (vgl. Mayntz, 1993; Messner, 1998; Steinberg, 1999).²⁷ Was häufig als Staatsversagen angesehen wird, sind erstens das Implementationsproblem (die Unfähigkeit, Regeln durchzuführen), zweitens das Motivationsproblem (die Unsicherheit der Legitimität der Regeln), drittens das Wissensproblem (unzulängliches Wissen über die Komplexität der Gesellschaft und effektives Regieren), und viertens die mangelnde Kompetenz der Regierung (die Unangemessenheit der bestehenden Regelungsstrukturen und -instrumente).²⁸

Außer der Anforderung der neuen komplizierten Aufgaben lassen sich weniger hierarchische Formen der politischen Entscheidungsfindung spätestens seit den 1970er Jahren

²⁶ „Der Staat heute ist durch die Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Aufgaben, einer veränderten Steuerpolitik und monetaristischer Wirtschaftspolitik gekennzeichnet“ (Brunnengräber / Dietz / Hirschl / Walk, 2004: 5f; vgl. Pierre / Peters, 2000).

²⁷ In den 1990er Jahren wurde die Verwaltungspolitik bzw. Reformpolitik stark unter Managementsicht, dem so genanntem New Public Management, berücksichtigt. Deswegen kann der Governance-Begriff als Gegenbewegung „auf eine als übertrieben binnenorientierte und managerialistische Ausrichtung in den letzten Jahren“ interpretiert werden (Jann / Wegrich, 2004: 199).

²⁸ Diese Problemfelder werden von vielen Autoren unter den Schlagworten Komplexität, Dynamik und Diversität zusammengefasst (Brunnengräber / Dietz / Hirschl / Walk, 2004: 5f; vgl. Kickert, 1993; Steinberg, 1999).

in den OECD-Ländern deutlich beobachten. Angesichts der immer mehr zunehmenden Belastung der staatlichen Aufgaben und in Folge der engeren Kooperation ziviler Akteure in sozialen und politischen Regelungsprozessen ist die Wichtigkeit und gegenseitige Abhängigkeit von kollektiven und kooperativen Akteuren größer geworden.²⁹ Das sind neue Phänomene im modernen Nationalstaat, der die öffentliche Sphäre von der privaten strikt trennt und dessen Regierung bisher allein für Staatsaufgaben zuständig war (vgl. Mayntz, 2001: 17-20; Kennis / Schneider, 1991: 34).³⁰

Dieser Wandel lässt sich einerseits auf die zunehmende Differenzierung und Spezialisierung der Gesellschaft und andererseits auf gegenseitige komplexe Abhängigkeit zwischen dem Staat und nicht-staatlichen Akteuren zurückführen. Daher kann der Staat allein nicht mehr angemessen gesellschaftliche Teilbereiche steuern.³¹ Die Regulierung der Mitwirkung der Akteure ist für ihn nötig (Kennis / Schneider, 1991: 34ff, Kooiman, 2002: 75).³² In diesem Sinne erscheint das Schlagwort „governance without government“ von Rosenau (ed.) (1993) mehr oder weniger übertrieben treffend. Zwar ist die Rolle der Regierung des Staates eingeschrumpft und die Governance erfolgt unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure unbürokratisch (Héritier, 2002: 3; Peters / Pierre,

²⁹ Das ist gleich der Erscheinung von „organized society“ von Kennis / Schneider (1991: 34).

³⁰ „The main point here is that political institutions no longer exercise a monopoly of the orchestration of governance“ (Pierre / Peters, 2000: 4).

³¹ In dem Aspekte politischer Wirklichkeit, die über das Konzept des „starken Staates“ hinausgehen, kann der Governance-Ansatz verstanden werden. Denn hier wird Politik als Management von Interdependenzen beleuchtet (Benz, 2004: 17).

³² Anders als bisher Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft und zwar der Staat als Steuerungssubjekt und die Gesellschaft als Steuerungsobjekt in einem hierarchischen Verhältnis standen, begreift das Governance-Konzept „Subjekt und Objekt von Steuerung als hybride, situationsabhängige Konstrukte“ (Mayntz, 2005: 13).

1998: 230f; Rhodes, 1996: 652f; Stoker, 1998: 17).³³ Aber der Staat verfügt über die größten Ressourcen des Landes, ohne seine Beteiligung könnte eine Zusammenarbeit mehrerer Akteure nicht so vorstellbar sein.

2.1.3.3 Analysedimension der Governance

Die Governance ist eine Organisationsform, die mit Zielen und Grenzen auf ihre Umwelt agiert und reagiert bzw. Einfluss auf ihre Umwelt nimmt. Sie stellt aber deshalb eine Oberorganisation dar, weil unter ihr zahlreiche einzelne kleinere Organisationen zusammengehalten werden.³⁴ In diesem Sinne ist es nötig, für die Governance einen aus der Organisationsperspektive ausgehenden Analyserahmen zu finden.

Bisherige Governance-Forschungen kategorisiert Kooiman (2002: 73) aus der sozialpolitischen bzw. organisatorischen Perspektive in sechs Dimensionen (siehe Tabelle 2-2).

Tabelle 2-2: Sechs Dimensionen der Governance

| Autor | Begriff |
|---|---|
| Rosenau (1995: 13) | - "Systems of rule at all levels of human activity from the family to the international organization in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions" |
| Commission on Global Governance (1995: 2) | - "a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken" |

³³ Ein impliziter „Anti-Staats-Bias“ liegt in diesem engen Governance-Konzept, nämlich dem normativen Vorzug für kooperative Governance-Formen (Dose, 2003: 26; Jessop, 1998: 35; 38).

³⁴ Hierauf weisen Dodgson et al. (2002) hin: "In broad terms, Governance can be defined as the actions and means adopted by a society to promote collective action and deliver collective solutions in pursuit of common goals".

| | |
|----------------------------|--|
| Rhodes (1997: 15) | - "self-organizing, interorganizational networks characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state" |
| Hyden / Bratton (1992: 6f) | - "conscious management of regime structures with a view of enhancing the legitimacy of the public realm (...public realm encompassed state and society...)" |
| Hay / Jessop (1995: 308f) | - "mechanisms with no presumption that these are anchored primarily in the sovereign state" |
| Kooiman (2002: 73) | - "solving problems and creating opportunities, and the structural and procedural conditions aimed at doing so" |

Quelle: Kooiman (2002: 73)

Wie in der Tabelle deutlich erkennbar, werden in der Governance, obwohl in ihrer Begrifflichkeit verschieden, aus der strukturellen Perspektive zahlreiche gesellschaftliche Akteure benannt, die mit politischen Prozessen eng verbunden sind. Dazu gehört nicht nur der Staat, sondern auch außerstaatliche Teilnehmer aus der Privatwirtschaft und der zivilgesellschaftlichen Gruppen wie z.B. Betrieben und Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs).³⁵ Aus der Prozessperspektive geht man auch noch davon aus, dass solche Governance-Arrangements in der Tat die Beständigkeit aufzeigen und sowohl bei der Entscheidung als auch bei der Implementation der zu treffenden Maßnahmen mitwirken können.

Wie Jansen (2004: 4f) zusammenfasst, zeigt sich die Dimension der Governance als ein Bündel von Regeln, die folgendes vorschreiben: wer Akteure sind und was ihre Rechte und Pflichten sind.

³⁵ Darauf beruht die große Popularität des Begriffs: "A key reason for the recent popularity of this concept is its capacity - unlike that of the narrower term 'government' - to cover the whole range of institutions and relationships involved in the process of governing" (Pierre / Peters, 2000).

Governance dimensions are characterized by a bundle of rules that define who are the actors, what are their rights and duties, what are their pay-offs from transactions and what are the sanctions to expect in case of undue action.³⁶

Diese Governance setzt als ihre wichtigen Eigenschaften folgendes voraus:

- 1) Type of relation between actors: equal footing or authority, exit conditions, temporal and/or social embeddedness,
- 2) Type of coordination between many actors: ex post via impersonal mechanism (markets, polls, evolution by different survival/fertility rates) or ex ante/face to face,
- 3) Type of coordination of actions: prescribing actions, forbidding actions, allowing for coordination by voluntary contracts/agreements,
- 4) Type of incentives: positive or/and negative, degree of formality in transmission, private vs. common goods (ebd. 4f).

Diese Typen können „innere Faktoren der Governance“ genannt werden, da die Faktoren entscheidend auf denselben Mechanismus einwirken und die innere Struktur als den anhaltenden Mechanismus der Governance bilden. Anders als die Rolle und Struktur der Akteure bezüglich der Rechte und Pflichten in der Governance sind diese Faktoren oft nicht von öffentlichem Charakter. Dafür braucht man einen neuen Ansatz zur Untersuchung der inneren Mechanismen. In dem nächsten Abschnitt wird die Forschungsmethode ausführlicher besprochen.

³⁶ Diese Merkmale sind gleich wie folgende, zentrale Konzepte von Kooiman (2002: 73): 1) rules and qualities of systems, 2) co-operation to enhance legitimacy and effectiveness und 3) new processes, arrangements and methods.

2.2 Fragestellung und Untersuchungsmethode

2.2.1 Fragestellung zur Integrations-Governance

Die Governance wird je nach sektoralen und geographischen Feldern spezifiziert wie Hochschul-Governance, Umwelt-Governance, Local Governance, Global Governance und Multilevel Governance (Vgl. Lange / Schimank (Hrsg.), 2004; Benz (ed.), 2004). Handelt es sich in der vorliegenden Arbeit um alle Eingliederungsbemühungen für die Migranten, so nenne ich sie die Integrations-Governance.³⁷ Für die weiteren Auseinandersetzungen wird sie also als die Kooperation jeder Akteure definiert, die sich an der Integration ostdeutscher Flüchtlinge beteiligten: also die Kooperation von dem Staat, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft.

Die Frage stellt sich nun, wie der Kooperationsmechanismus, die sogenannte Integrations-Governance der BRD funktionierte bzw. welche Charakterzüge von ihr dabei wichtig waren. Was die Integrationsforschung in der BRD angeht, wird die Rolle der Regierung als Akteur überschätzt. Es gilt als allgemein gültig, dass die Regierung der BRD in Sachen der Integration von Flüchtlingen eine entscheidende Rolle gespielt hat. Aber die Regierung allein kann nicht alles kontrollieren und es auch nicht kontinuierlich leisten. Während sie eine hohe Anzahl von Flüchtlingen verwaltete, waren ihre verfügbaren Ressourcen in den Nachkriegszeiten ziemlich begrenzt. Obwohl die Regierung ver-

³⁷ Vgl. das Konzept der Europäische Kommission (2007: 72) über „Governance für die Integration“. Nach ihr wird der Begriff benannt, insbesondere mit den Strukturen, Mechanismen, Prozessen und Formen der Zusammenarbeit, die den Rahmen für Strategien und Verfahren der Integration bilden.

schiedene Akteure aus der Wirtschaft und Zivilgesellschaft koordinierte, vermied sie jedoch die letzte Instanz zu spielen.³⁸

Währenddessen werden die anderen Akteure wie Betriebe, Religionsgemeinden und Verbände unterschätzt. Ihre Tätigkeiten begannen zwar, nachdem die Regierung die Flüchtlinge in provisorische Aufnahmelager untergebracht hatte, um ihnen einen Wohnort und einen Arbeitsplatz zu verschaffen. Aus diesem Grund wurden sie meistens in den Schatten der Regierung gestellt. Sie waren jedoch gerade diejenigen, die den Flüchtlingen die Grundlage zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit, aber auch verschiedene Eingliederungsprogramme anboten, um ihnen zur schnelleren Integration zu verhelfen. In diesem Sinne ist es erforderlich, nicht-staatliche Akteure nicht außer Acht zu lassen. Daher ist die Governance als theoretischer Ansatz vorteilhaft mit dieser Analyse, die wichtige Akteure und ihre Kommunikation zur Problemlösung handelt.

Andererseits scheinen in bisherigen Untersuchungen von Integrationsbemühungen eher statistische Analysen herrscht zu haben. Es aber ist jedenfalls nicht vorstellbar, dass die Konkretisierung der Integrationskonzepte bzw. die Integrationsmaßnahmen nicht vom Wandel der Umwelt betroffen blieben, denn er (u.a. Nachkriegsverhältnisse, genau genommen die Teilung des Landes) war in seinem Ausmaß gesellschaftsübergreifend und die Integrationsaufgabe genauso gesellschaftsbeschäftigend. Die Einbettung der Integrationsmaßnahmen in die Umwelt ist daher unumgänglich. Aber im klassischen Verständnis der Governance wird dieser Aspekt bzw. der Umweltfaktor nicht erfasst. Da die In-

³⁸ Vgl. Rede von Hanns Heinrich von Knobloch, der die Eingliederungsmaßnahmen für Übersiedler und Aussiedler im Innenministerium der Bundesrepublik Deutschland behandelte (Koreanische Botschaft in Deutschland, 1994: 3).

tegrationsbemühungen der BRD nicht von Außenfaktoren frei waren, muss die Umwelt bei der Untersuchung der Integration angemessen Achtung finden.

2.2.2 Hypothese und Analyseraum

Die Hypothesen dieser Forschung sind folgende: Erstens die Integrationsbezogenen Bemühungen Westdeutschlands sich durch das Governance-Konzept besser erklären lässt. Zweitens um das Konzept auf den Fall Koreas zu übertragen, soll nicht nur die Integrationspolitik an sich, sondern auch der Kooperationsmechanismus sowie die Interaktion zwischen der Governance und der Umwelt berücksichtigt werden. Da ich die Integration für einen dynamischen Prozess halte, werde ich in der vorliegenden Untersuchung den Umweltfaktoren und Interaktionen mehr Aufmerksamkeit schenken.

Damit stelle ich zwei, und zwar innere sowie äußere Faktoren zur Analyse der Integrations-Governance. Zu inneren Faktoren zählen Struktur, Rolle und interdependente Entwicklung verschiedener Akteure innerhalb des Governance-Systems.³⁹ Sie stellen die herkömmlichen Untersuchungsgegenstände der führenden Forschungen.⁴⁰ Auf dieser Grundlage können politisch und ökonomisch relevante Verhältnisse zwischen Akteuren und Mechanismen erklärt werden, welche die Rollen- und Kooperationssysteme jedes

³⁹ Hinsichtlich einer Definition des Begriffes "System" werden im soziologischen Bereich die zentralen Elemente und nicht die Menschen gesehen, sondern deren Handlungen. Das verwendete Wort „System“ bedeutet eine Gesamtheit von Elementen, die so aufeinander bezogen sind und in einer Weise wechselwirken, dass sie als eine aufgaben-, sinn- oder zweckgebundene Einheit angesehen werden können und sich in dieser Hinsicht gegenüber der sie umgebenden Umwelt abgrenzen (vgl. Luhmann, 1972: 23-29).

⁴⁰ Siehe am Beispiel: Jansen (2004: 4f), Klenk / Nullmeier (2003: 41).

Akteurs beeinflussen. Allerdings muss die Integrations-Governance auch der Governance inhärenten wie z.B. die Governance des Staates (Erster Sektor: Bundes-, Landes- und Kommunalregierung), die Governance der Wirtschaft (Zweiter Sektor: Betriebe, Investoren) und die Governance der Zivilgesellschaft (Dritter Sektor: kirchliche Gemeinden, Wohlfahrtsverbände) berücksichtigen, um innere Mechanismen tiefergehend zu analysieren.

Äußere Faktoren sind die Umwelt des Governance-Systems und dessen Verhältnisse zur Umwelt. Ein Governance-System ist auch ein offenes System,⁴¹ das sich kontinuierlich im Wechselspiel mit der Umwelt befindet. Aus diesem Grund sind die Beziehungen und gegenseitigen Wirkungsverhältnisse zwischen dem Governance-System und der Umwelt eine wichtige Forschungskategorie. Es gibt verschiedene Umgebungsvariablen für ein Governance-System: z.B. den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmen. Es wird die Frage verfolgt, ob die Umwelt dem Governance-System zuträglich war und welche Strategien sich gegenüber der Umwelt im Governance-System entwickelten.

Um die umfangreichen Integrationsmaßnahmen der Integrations-Governance einzugrenzen, wird in dieser Forschung der Fokus speziell auf die Berufsintegration gelegt. Um sämtliche Integrations-Governance zu verstehen, wird ein Überblick über die Integ-

⁴¹ Eine Organisation kann in ein offenes und ein geschlossenes System unterteilt werden, denn eine Organisation gehört auch zu einem System, das seinen eigenen Mechanismus und seine Grenze hat. Anders als ein geschlossenes System, das Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Systemen nicht kennt, bezeichnet ein offenes System mindestens ein Element des Systems in Wechselwirkung zu anderen Elementen eines anderen Systems, z.B. eine Interaktion zwischen einer Organisation und ihrer unmittelbaren Umwelt (Gouldner, 1959; Tompson, 1967: 4-8).

rationsbemühungen wiedergegeben und die wirtschaftliche Integration bzw. Berufsintegration als ein Fallbeispiel, das sich auf einen Schwerpunkt der Integration bezog, betrachtet.

In bisherigen Diskussionen bezüglich berufsintegrationsbezogener Konzepte und der jeweiligen Maßnahmen integrierte administrative Aspekte im Ganzen eher vernachlässigt. Denn: Erstens wird der Umfang der Berufsintegration begrenzt verstanden und die aufgenommene Lage von Migranten nicht genügend miteinbezogen. Zur Berufsintegration gehören sowohl die unmittelbaren Maßnahmen z.B. Beratung und Vermittlung zur Arbeit, vielfältige Förderungen in verschiedenen Berufsbereichen als auch mittelbare Maßnahmen z.B. Anerkennung, Ausbildung, Studium, Arbeitslosenhilfe, da diese Maßnahmen zur Erwerbstätigkeit und ihrer Qualifizierung beitragen. Zudem beeinflusst die Eigenschaft der Migranten ihre Integration in die Aufnahmegesellschaft. Denn Migranten erfahren gemeinsame Phasen für die Aufnahme und Verteilung vor der Berufsintegration in einer Aufnahmegesellschaft. Während dieser Zeit erfuhren und lernten Migranten nachfragende Bedingungen zur neuen rechtlichen und wirtschaftlichen Position (Plazierung). Die erfolgreiche Durchsetzung für die Phasen ist nötig, um eine Basis zur Berufsintegration zu schaffen und zu sichern. Im Gegensatz zur Normalbevölkerung durchlebt der Migrant unterschiedliche Prozesse, angefangen von der Aufnahme über die Verteilung bis zur Berufsintegration, was beachtet werden muss.

2.2.3 Untersuchungsmethode und die zu erwartenden Ergebnisse

Die Untersuchungsmethode wird auf der Basis von Literatur- und Datenauswertungen sowie qualitativen Forschungsmethoden durchgeführt.

Zunächst wird es bei der Literatur- und Datenauswertung wesentlich sein, den Umfang der berufsintegrationsbezogenen Eingliederungsbemühungen der westdeutschen Integrations-Governance einzugrenzen. Auf dieser Grundlage werden folgende Aspekte untersucht:

- (1) Welche Akteure haben an der Integrations-Governance partizipiert?
- (2) Welche Rollen haben einzelne Akteure übernommen?
- (3) Wie sahen die Rahmenbedingungen für das Governance-System aus?

Es werden zur Untersuchung nicht nur die Publikationen bisheriger Forschungen, sondern auch verschiedene Dokumente des Bundesarchivs Koblenz, des Landesarchivs Berlin und des Notaufnahmelandes Marienfelde herangezogen. Berücksichtigt werden u.a. die Aktenstände der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen und des Bundesministeriums für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte im Bundesarchiv Koblenz sowie die Aktenstände der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltung im Landesarchiv Berlins.

Darüber hinaus werden anhand der Interviews mit einigen wichtigen Akteuren aus allen Governance-Sektoren, diese als innere Faktoren behandelt. Folgende Punkte sind dabei darzulegen:

- (1) Verhältnisse zwischen den Akteuren
- (2) Interaktionen zwischen dem Governance-System und seiner Umwelt.⁴²

Anders als äußere Faktoren (z.B. Rolle und Struktur der Akteure bezüglich der Rechte und Verantwortung der Governance) sind innere Faktoren selten sichtbar. Aus diesem Grund wird die neue Perspektive von Institutionalismus für die Forschung von den inneren Mechanismen der Governance berücksichtigt.⁴³

Neo-Institutionalisten ist es wichtig, innere Regeln (i.e. die Mechanismen, eine Organisation zusammenzuhalten) zu finden. Im klassischen Institutionalismus liegt der Schwerpunkt eher auf offiziellen Regeln und Ordnungen als auf Institution. Demgegenüber existieren zahlreiche Kritiken, die behaupten, selbst wenn unterschiedliche Organisationen die gleichen Regeln und Strukturen haben, haben sie innerlich verschiedene Eigenschaften sowie Ordnungen und funktionieren mit großer Wahrscheinlichkeit anders. Darum wären innere Faktoren entscheidend, um die Eigenschaften einer Organisation zu verstehen. In diesem Sinne liegt der Schwerpunkt auf dem Neo-Institutionalismus im Hinblick auf innere Mechanismen wie z.B. in Normen als innere

⁴² Die qualitative Methode ist besonders wichtig, um Hypothesen zu bilden, statistische Modelle zu konkretisieren und persönlichen Erlebnissen politische Bedeutung zu geben. Die qualitative Methode ermöglicht eine grundlegende Analyse (Lynn, 2000).

⁴³ Es ist daraufhin wichtig, aufzuklären, wie unter diesen verschiedenen Akteuren eine erfolgreiche Kooperation möglich sein konnte. Mit dem klassischen Institutionalismus ist es jedoch schwierig, den Kooperationsmechanismus aufzuarbeiten. Denn die Kooperationen unter den Akteuren fanden in der Regel außerhalb der offiziellen Verhältnisse statt. Deshalb besteht ein Bedarf an einer umfangreicheren Forschungsmethode (Analysemethode), die ermöglicht, die Kooperationen der Akteure offen zu legen. Die Akteure haben sich für ein- und dieselbe Aufgabe engagiert und gegenseitig ergänzt: Dieser Kooperationsmechanismus ist meines Erachtens gerade der entscheidende Faktor für die erfolgreiche Eingliederung.

Regeln und herrschende Kulturen, die zwar manchmal nicht-öffentlich sowie unsichtbar, aber entscheidend sowie katalisatorisch sind.⁴⁴ Aus diesem Grund werde ich den Neo-Institutionalismus als Forschungsmethode für innere Faktoren benutzen.

Durch diese Untersuchung erwarte ich, dass die theoretische Analyse der Integrations-Governance nicht nur zur Governance-, Staats- und Organisationstheorie, sondern auch zur Transformationsforschung und Integrationstheorie beiträgt. Durch die Analyse werden die Problemfelder in der Integrationspolitik und die nach der deutschen Wiedervereinigung praktizierten integrationspolitischen Methoden und Instrumente erst näher beleuchtet, und die dadurch gewonnenen Untersuchungsergebnisse werden anschließend auf die Überlegung hin reflektiert, wie die bei der Integration auftretenden Schwierigkeiten minimiert oder gar effektiv behoben werden könnten.⁴⁵ Dieses Forschungsvorhaben ist besonders sinnvoll für das noch geteilte Land Korea, da die deutsche Wiedervereinigung in jeder Hinsicht als ein Lehrbeispiel für Korea herangezogen werden darf. Es wird schließlich darum gehen, die in Deutschland eingesetzten Konzepte und Strategien auf deren Anwendbarkeit in Korea zu überprüfen. In Korea werden die Stimmen immer lauter, die verlangen, dass aus den deutschen Erfahrungen eine Lehre gezogen werden soll. Aus diesem Grunde bin ich der Meinung, dass aus der Analyse der Integrationspolitik Deutschlands wertvolle Erkenntnisse gewonnen werden können, die bei der zukünftigen koreanischen Wiedervereinigung zur erfolgreichen gesellschaftlichen Integration von Nord und Süd beitragen könnten.⁴⁶

⁴⁴ Siehe zum Konzept der Analyse der Institution als ‚rule of game‘ durch den Neo-Institutionalismus: Hall / Taylor (1996), North (1990) und Powell / DiMaggio (1991).

⁴⁵ Siehe zum die Integrationserfahrungen als „Test auf Wiedervereinigung“: Ronge (1991: 10), Effner / Heidemeyer (Hg.), (2005: 95).

⁴⁶ Die heutige Tendenz nordkoreanischer Flüchtlinge ist nicht wie früher eine geringfü-

3. Eingliederungsbemühungen hinsichtlich ostdeutscher Flüchtlinge

In diesem Kapitel werden die Integrationsmaßnahmen der Integrations-Governance für die Zuwanderer aus der DDR chronologisch überblickt. Unter Berücksichtigung des Forschungszeitraums von der Gründung der BRD bis zur Wiedervereinigung, in dem ein großer Wandel gekennzeichnet ist, sollen die Kooperationswesen der Integrations-Governance in Bezug auf die politische, ökonomische und soziale Lage verstanden werden.

Um die Reaktion der Integrations-Governance auf den Wandel des Umfeldes nachvollziehen, ist es erforderlich, den Forschungszeitraum detailliert zu unterteilen. Hierfür habe ich folgende Aspekte in Rechnung getragen: 1) Die Akteure, in der deutschen Integrations-Governance die eine führende Rolle spielten, sind im Publik-gezogen Sektor zu finden, und zwar die Regierungen, 2) Die Struktur der deutschen Regierung wird oft als „Kanzler-Demokratie“ bezeichnet, in der der Kanzler eine unangefochtene Machtposition besitzt (vgl. Niclauß, 1988; 1999), und 3) Der Kurswechsel der Politik war nicht gering, als der Kanzler aus einer neuen Partei gewählt wurde. Von diesem Aspekten her richte ich die Aufteilung des Zeitraums auf den Wechsel der Kanzlerpartei zwischen CDU, SPD und CDU: 1) Die Ära Konrad Adenauers und seine Nachfolger (1949 -

gige Immigration sondern eine Masseneimmigration; ihre Gründe liegen viel mehr in der Wirtschaft als in der Politik. Einem Bericht zufolge gab es bis Anfang 1990 nur weniger als 10 nordkoreanische Flüchtlinge. Danach stieg diese Zahl stark an und überstieg ab 2002 jährlich die Grenze von 1.000 (Sun et al., 2005: 2).

1969), 2) Die Ära Willy Brandts (1969 - 1974) und Helmut Schmidts (1974 - 1982), 3) und die Ära Helmut Kohls (1982 bis zur Wiedervereinigung).⁴⁷

Anhand dieser Epochengliederung werden im Folgenden verschiedene Rahmenbedingungen der Umwelt unter Berücksichtigung der politischen, ökonomischen und sozialen Lage dargelegt. Dann werden die Umstände um die Struktur und Gründe der Flucht ostdeutscher Zuwanderer sowie Auswirkung der Immigrationsbewegung als Auslöser der Integrationsbedürfnisse dargestellt. Schließlich werden das praktische Umsetzen der Integrations-Governance auf die Interaktion und umweltbezogene Strategie hin erläutert.

3.1 Die Ära Konrad Adenauers und seine Nachfolgers (1949 – 1969)

Diese Periode umfasst die Amtszeiten von Konrad Adenauers (1949 - 1963), in der die Basis der Nachkriegsgesellschaft Deutschlands aufgebaut wurde, und die Übergangsphase von Ludwig Erhard (1963 - 1966) und Kurt Georg Kiesinger (1966 - 1969).

⁴⁷ Die Besatzungszeit von 1945 bis 1949 wird als einzige Phase in der folgenden Untersuchung nur sekundär betrachtet. Denn die Art und Weise der Integrations-Governance war bei den Alliierten völlig anders und damit beschäftigen sich bereits viele Untersuchungen. Die jeweilige Besatzungsmacht behielt in ihrer Zone die oberste Gewalt und gab die politische Richtung vor. Dennoch wird in der vorliegenden Phase die Erfahrung der Besatzungszeit teilweise vorgestellt, da die damalige Verwaltung und rechtliche Grundlage auf die Aufnahme und Versorgung für die zahlreichen Vertriebenen eine Grundlage für die weitere Politik für Flüchtlinge bildete. Siehe: Integrationsbemühungen der Besatzungszeit: u.a. Heidemeyer (1994).

3.1.1 Wandel des Umfelds um Integrations-Governance

3.1.1.1 Politische Umfeldler

Vom Ende des Zweiten Weltkriegs, der sogenannten „Stunde Null“, bis zur Wiedervereinigung hat die Bundesrepublik Deutschland viele verschiedene Umwälzungen in der politischen Topografie erlebt. Es handelt sich um drei unterschiedliche Räume, und zwar um außenpolitische, innerdeutsche und innenpolitischen Arenen. Hier werden zuerst die Außenpolitik der BRD, dann deren innerdeutsche und innenpolitische Maßnahmen zusammengefasst.

Die Konstellation der internationalen politischen Verhältnisse beeinflusst die deutsche Außenpolitik; einerseits die Folgen der Niederlage des zweiten Weltkriegs Deutschlands und andererseits die Gegensätze zwischen den westlichen Alliierten und der östlichen Siegermacht. Dies führte zur Teilung Deutschlands.⁴⁸ Damit waren die Samen der unterschiedlichen Entwicklungen der Ost- und Westzonen gesät. Es war im politischen und wirtschaftlichen Raum deutlich erkennbar. Beide Großmächte – die USA und die Sowjetunion – setzten jeweils ihre eigenen politischen Ordnungsvorstellungen durch (Grünbaum, 1999: 10f).⁴⁹ Die beiden Mächte, die sich im sogenannten Kalten Krieg

⁴⁸ Berlin - die Viermächte-Stadt - hatte trotz der Einteilung in Sektoren den Status als zonale Einheit, in der die Sieger des Zweiten Weltkrieges die oberste Verantwortung zusammen trugen und jede Macht gleiche Rechte besaß. Dieser besondere Status, der sich bis 1990 aufrecht erhielt, plus die politische Entwicklung und die geographische Lage, machten Berlin zum bevorzugten Ort der Differenzen zwischen Ost und West (North, 2005: 362; Grünbaum, 1999: 9). Die Etappen der politischen Diskussion spiegeln wider, dass die Spaltung Deutschlands durchaus Bestandteil des Systemkonflikts war (Weidenfeld / Glaab, 1995: 2799f).

⁴⁹ Am 23. Mai wurde das vom 8. Mai 1949 verabschiedete Grundgesetz verkündet so-

befanden, versuchten durch Wirtschafts- und Militärbündnisse ihren Einfluss sowohl auf Deutschland als auch weltweit auszuweiten.⁵⁰ Der Konflikt spitzte sich zu, als die Berliner Mauer am 13. August 1961 in Folge vieler Republikflüchtlinge aufgrund der wachsenden Unzufriedenheit mit der politischen und wirtschaftlichen Lage des Landes seit dem Volksaufstand vom 17. Juni 1953 errichtet wurde.⁵¹ Unter diesen begrenzten Umständen der konkurrierenden Weltmächte lag der Schwerpunkt der frühen bundesdeutschen Außenpolitik bei Konrad Adenauer auf der Westintegration.⁵² Adenauers Politik der Westintegration ebnete den Weg des besetzten Nachkriegsdeutschlands in die zukünftige Souveränität der Bundesrepublik.⁵³

West-Berlin war sozusagen die Front-Stadt des Kalten Krieges. Die Verschärfung des Konflikts zwischen den USA und der Sowjetunion beeinträchtigte unmittelbar die im Widerstreit stehende innerdeutsche Beziehung.⁵⁴ Die Selbstbestimmung der innerdeut-

wie die Bundesrepublik Deutschland ins Leben gerufen. Der Parlamentarische Rat der Westzonen arbeitete das Grundgesetz im Auftrag der Alliierten aus. Am 7. Oktober 1949 konstituierte sich der 2. Deutsche Volksrat in der Sowjetischen Besatzungszone als Provisorische Volkskammer und verabschiedete eine Verfassung. Nach langer Vorbereitung wurde somit die Gründung der DDR vollzogen. Nunmehr sollte Deutschland mehr als 40 Jahre geteilt bleiben (Grünbaum, 1999: 11).

⁵⁰ Die geographische Lage Deutschlands in Europa, nämlich als Mittelpunkt, machte dieses zum Hauptaustragungsfeld des Ost-West-Gegensatzes. Die Teilung durch die Besatzungsmächte war politisch-territorial vorgegeben (ebd. 11).

⁵¹ Bis 1961 stieg die Umsiedelung von DDR-Bürgern in den wirtschaftlich florierenden Westen an. Dadurch wurde die DDR-Regierung sowohl ideologisch als auch wirtschaftlich getroffen, denn viele der Aussiedler waren Fachkräfte.

⁵² Durch den Beitritt zum Europarat (1951), zur Montanunion (1952), zur North Atlantic Treaty Organization (NATO) (1955) und vor allem durch die Pariser Verträge (1955) legte Adenauers Außenpolitik die Fundamente für die Westorientierung der BRD (ebd. 11f).

⁵³ Adenauers >>Politik der Stärke<< verfolgte das Konzept, dass ein starker Westen mit einer politisch stabilen und ökonomisch erfolgreichen Bundesrepublik durch seine Attraktivität auf die DDR einwirken und durch seine Überlegenheit östliche Zugeständnisse in der Vereinigungsfrage erzielen könnte (ebd. 13).

⁵⁴ Die sowjetische Blockade West-Berlins im Juni 1948 bildete den ersten Höhepunkt

schen Beziehung war nicht möglich und demzufolge wurde in beiden Teilen jeweils eine Regierung gegründet. Die Berliner Mauer zementierte die deutsche Teilung noch fester (Grünbaum, 1999: 11).⁵⁵

Von der Besatzungszeit bis zur Gründung der BRD hatte Deutschland keinen Spielraum für die Innenpolitik. In der Ära Konrad Adenauers (1949 - 1963) setzte sich die Westintegration der BRD durch gegen den Widerstand der SPD, die die Chancen für eine Vereinigung dadurch vermindert sah. So erfolgreich Adenauer in seiner Westpolitik war, so erfolglos verlief seine Ostpolitik. Die deutsche Einheit rückte immer weiter in die Ferne. Die von Adenauer propagierte >> Politik der Stärken << führte also nicht zum Zusammenbruch des DDR-Regimes (Jesse, 1999: 103f).

Bei Ludwig Erhard (1963 - 1966) und Kurt Georg Kiesinger (1966 - 1969) trat ein gewisser Stillstand ein (ebd. 104).

3.1.1.2 Wirtschaftliche Lage

Anders als das planwirtschaftlich organisierte System der DDR beruhte die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Konzept der sozialen Marktwirtschaft (Gros, 1999: 847ff; Prollius, 2006: 296; North, 2005).

des Kalten Krieges zwischen Ost und West (ebd. 10).

⁵⁵ Die Teilung Deutschlands 1955 war durch die Einbeziehung beider Länder in die gegensätzlichen Machtblöcke festgeschrieben. Die sowjetische Antwort auf die Westintegration und der Containment-Politik der Westmächte, einer >>Eindämmungs<<-Strategie gegen sowjetische Expansionsabsichten, war das 1952 entstandene Konzept der Neutralität ganz Deutschlands (ebd. 11).

Als der erste Kanzler der BRD in der Nachkriegszeit behielt Adenauer das Erbe der Neuordnung ein, die bis zur Gründung der BRD die durch eine massive Intervention der Alliierten geprägt war.⁵⁶ Insofern war das von den USA 1947 initiierte europäische Hilfsprogramm (European Recovery Programm oder Marshall-Plan) beim Aufbau der Bundesrepublik enorm hilfreich.⁵⁷ Obwohl ein direkter Zusammenhang zwischen dem Umfang der Marshall-Plan-Hilfe und dem Wachstum in Europa nicht erkennbar war, hatte der Marshall-Plan selbstverständlich auch eine ökonomische Wirkung, vor allem im Außenwirtschaftsbereich. Aber noch wichtiger war seine politische und soziale Bedeutung als Garantie der intensiven Kooperation (North, 2005: 369).

Das Schlagwort der 50 Jahre war das „Wirtschaftswunder“ und bezeichnete eine außerordentliche ökonomische Konsolidierung (Jesse, 1999: 104). Erst ab 1952 stabilisierte sich der westdeutsche Nachkriegsaufschwung. Obwohl die Arbeitslosigkeit allmählich zurückging, waren jedoch 1959 noch über eine halbe Million Bundesbürger arbeitslos (Roesler, 2003: 566). Bis 1955 gab es keine Erholung auf dem Arbeitsmarkt. Danach änderte sich die Situation. Viele Arbeitskräfte wurden gebraucht und somit begann die Bundesrepublik, Gastarbeiter aus dem Ausland zu anwerben. Der erste Vertrag wurde 1955 mit Italien abgeschlossen. Eine friedliche Phase dauerte ungefähr bis 1973. Die Eingliederungsprozesse der Arbeitsimmigration und -integration von Flüchtlingen, Vertriebenen und die Beschäftigung von Frauen in den 50er Jahren beruhten vor allem auf

⁵⁶ Unter den Alliierten wurden die wichtigsten wirtschaftlichen Ordnungsprinzipien der NS-Kriegswirtschaft beibehalten und nicht in Frage gestellt: die bürgerliche Rechtsordnung, das Eigentum und die Zentralverwaltungswirtschaft wurden ebenso nicht in Frage gestellt (North, 2005: 363).

⁵⁷ Damit sollte die internationale Kooperation in Europa gefördert und nicht zuletzt kapitalistische Institutionen gestärkt werden. Zudem eröffnete die neue US-Politik in den Westzonen Spielräume für deutsche Einflüsse“ (ebd. 366).

zunehmender Anwendung vorhandener Technik, nicht aber auf technischen Innovationen (Schildt, 2007: 19).⁵⁸

3.1.1.3 Gesellschaftliche Situation

Die deutsche Gesellschaft unter Adenauer stand, weil zeitlich nach dem Kriegsende, im Zeichen sowohl der personellen (Kriegstote, Kriegsbeschädigte, Kriegsgefangene sowie Vertriebene und Flüchtlinge) als auch der materiellen (bis zu ca. 40% Zerstörungsgrad) Mängel (Schildt, 2007: 1-8).⁵⁹ Es war eine große Herausforderung, die Gesellschaft wieder in ihre Bahn zu lenken. Dieser Zeitraum lässt sich in zwei Teile untergliedern: den Wiederaufbau der 1950er Jahre und die Transformationszeit der 1960er Jahre (vgl. Schildt, 2007).

Von 1950 bis 1960 erlebte die BRD einen markanten demographischen Wuchs durch Vertriebene und Flüchtlinge um ca. 11 Prozent auf 55,4 Millionen.⁶⁰ Dieser Zustrom

⁵⁸ Während im Bergbau und der Landwirtschaft ein Abbau der Arbeitskräfte stattfand, wurde in den 1950er Jahren die Anzahl der Industrie- und Handwerksarbeiter von 9% auf 72% erhöht. Typisch in dieser Zeit war die rapide Expansion der Industriearbeit vor allem in Wachstumsindustrien wie dem Maschinen- und Automobilbau, der Chemie und Pharmazie sowie Erdölverarbeitung (Schildt, 2007: 19).

⁵⁹ Außerdem belasteten die deutsche Bevölkerung in den ersten drei Nachkriegsjahren existenzielle Sorgen wie Hunger, Kälte und eine desolate Wohnraumsituation (ebd. 8).

⁶⁰ Eine „Normalisierung“ der Gesellschaft war aufgrund vieler Neubürger ein schwieriger Prozess. 1950 bestand ein Fünftel der Bevölkerung bereits aus Flüchtlingen und Vertriebenen. Besonders der stark ansteigende Flüchtlingsstrom aus der DDR – von der Staatsgründung bis zum Mauerbau 3,6 Millionen – führte dazu, dass 1961 sogar ein Viertel der Bevölkerung der Bundesrepublik aus Flüchtlingen bestand. Hinzu kamen Aussiedler aus ehemaligen deutschen Gebieten in Osteuropa (zumeist aus Polen). Ferner wechselten auch eine halbe Million Menschen in den 1950 Jahren von West- nach Ostdeutschland, viele davon waren Rückwanderer (Schildt, 2007: 13f; Münz / Seifert / Ulrich, 1997: 168ff).

fürte zu grundlegenden Problemen in den Wohnverhältnissen.⁶¹ 1950 mussten insgesamt 2,2 Millionen Menschen (davon fast die Hälfte Vertriebene und Flüchtlinge) eine extrem schlechte Wohnsituation – in sehr beengtem Raum in Notwohnungen und Notunterkünften - in Kauf nehmen. 1955 gab es 1907 Lager mit 185 750 Personen (Schildt, 2007: 13ff). Eine Umfrage von 1955 zeigte, dass ein großer Teil der Bevölkerung eine sofortige Verbesserung ihrer Wohnsituation forderte. Der Wohnungsbau wurde vor diesem Hintergrund zu einem der wichtigsten sozial- und wirtschaftspolitischen Tätigkeitsfeldern des Staates (ebd. 14f).⁶²

In den 1950er Jahren vertraten die Vertriebenen durch ihre Verbände und Parteien ihr eigenes Interesse. Ihr Erfolg (insbesondere durch die Verbesserung der Wohnsituation und der Eingliederung in den Arbeitsprozess) führte zu einer stetigen Minderung der sozialen Missstände bei den Vertriebenen. Sie forderten und förderten soziale Integration, einen generationellen Wandel und eine Veränderung der Außenpolitik, die die Rückkehr in die alte Heimat erleichtern sollte (ebd. 17f).⁶³

⁶¹ Die meisten lebten zur Untermiete – das war ein Massenphänomen geworden. „Jeweils drei private Haushalte teilten sich zwei Wohnungen. Ein Großteil der 14,6 Millionen Haushalte lebte noch in Notunterkünften aller Art, davon hatten nur ca. 60% eine Kochstelle zur alleinigen Benutzung zur Verfügung und rund vier Millionen Haushalte hatten nur eine behelfsmäßige oder gar keine Kochgelegenheit“ (Schildt, 2007: 14f).

⁶² Der Inhalt des 1950 vom Bundestag verabschiedeten ersten Wohnungsbaugesetzes sah vor, dass innerhalb von sechs Jahren 1,8 Millionen staatlich subventionierte Sozialwohnungen zu erstellen seien. Aufgrund der noch knapp vorhandenen Wohnraumsituation war die anfängliche Maßgabe für eine vierköpfige Familie ca. 45 qm. Durch lokale Wohnungsämter wurden diese nach differenzierten Kriterienkatalogen vergeben. Maßgeblich dafür war ein Einkommen unterhalb einer festgelegten Einkommensgrenze (bis 1953 musste es unterhalb der Versicherungspflichtgrenze für Angestellte liegen) (ebd. 15).

⁶³ Zwar gab es zu Beginn der fünfziger Jahre noch oft, zumeist friedliche Proteste von Vertriebenen und Flüchtlingen, jedoch ließen diese stetig nach. Obwohl die einheimische Bevölkerung anfangs eine häufig zurückhaltende und ablehnende Haltung gegenüber Zuwanderern besaß, existierten kaum offene Proteste (Koopmans, 1999: 167).

In dem Jahrzehnt von 1950 bis 1960, das oft als Wiederaufbauphase bezeichnet wird, verdoppelte sich das Bruttosozialprodukt. Die Gesellschaft gelangte auf ein neues Wohlstandsniveau, während allerdings statistische Kennziffern das Fortbestehen und den Anstieg sozialer Ungleichheit signalisierten. Nach 1960 gab es eine leichte Annäherungstendenz des Lohngefälles. Allerdings verstärkte sich die Heterogenität in der Angestelltenschaft vor allem durch die geschlechterspezifische Unterschichtung (ebd. 22).

Die 1960er Jahre waren eine Phase tiefgreifender Transformation: Einerseits entwickelte sich die deutsche Gesellschaft zu einer postindustriellen Gesellschaft mit bis dahin noch ungekanntem Wohlstand und andererseits vergrößerten sich die Unterschiede zwischen der BRD und der DDR nach dem Bau der Berliner Mauer sowohl in politischer und wirtschaftlicher als auch in gesellschaftlicher Hinsicht als zu Beginn der Teilung (ebd. 30). Auf der Ebene der Identität wirkte die Trennung durch die Mauer noch weitreichender. Da diese Trennung auf der deutschen Seite eine ungewollte war, verbreitete sich unter der Bevölkerung, sei es im Osten oder im Westen, das Sentiment etwa wie „wir kommen ja aus dem gleichen Staat und wir haben die gleichen Wurzeln“ aus einer gemeinsamen Geschichte geschwächt. Aber die Konflikte sowie die Konfrontation verschärften sich zwischen beiden Parteien.⁶⁴ Aus diesem Grund durfte man das Wort DDR nicht sagen, weil „das der Name von den bösen Brüdern im Osten war“.⁶⁵

Das rapide Anwachsen der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte und deren soziale Auswirkung auf die deutsche Gesellschaft war ein wichtiges Merkmal in diesem Zeit-

⁶⁴ Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008

⁶⁵ Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009

raum. Dem ersten Anwerbeabkommen 1955 mit Italien folgten noch weitere mit Spanien (1960), Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968). 1964 wurde der einmillionste Gastarbeiter in der BRD registriert. Die Zahl stieg mit dem Verlauf der Zeit dauerhaft an, erreichte dann neun Jahre später 2,6 Mio. (Münz / Seifert / Ulrich, 1997: 168ff).⁶⁶

Das letzte Drittel der 1960er Jahre lässt sich durch die antiautoritäre Rebellion von 1968 kennzeichnen. Das Zusammenspiel zwischen dem sich entwickelnden Eigensinn der Jugendlichen und der Verschmelzung kommerzieller und gegenkultureller Strömungen spielte als Fundament und Ausdruck neuer Orientierungen eine immense Rolle. Die antiautoritäre Welle verbreitete sich weit über die zahlenmäßig kleinen Kreise linker Studenten und Schüler hinaus (Schildt, 2007: 53).

3.1.2 Umstände der Flucht

Um die Situation der Zuwanderer besser nachvollziehen zu können, werden in diesem Abschnitt der Umfang, die demographische Struktur und die Gründe der Flucht beschrieben. Anschließend werden die Auswirkungen der Zuwanderer auf die deutsche Gesellschaft erklärt.

⁶⁶ In der DDR fehlte es an Arbeitskräften wegen anhaltender Migration von Ost- nach Westdeutschland bis zum Bau der Mauer 1961. Aufgrund bilateraler Abkommen vor allem mit Vietnam, Mosambik und Kuba, kamen zeitlich befristet Arbeitsmigranten in die DDR; ca. 93.000 ausländische Vertragsarbeitnehmer arbeiteten 1989 in der DDR (Rühl / Currele, 2004: 19).

3.1.2.1 Umfang und demographische Struktur

Es ist nicht möglich, deutlich nachzuweisen, wie viele von ostdeutschen Flüchtlingen aus der DDR kamen. Es liegen zwei Statistiken vor, die über den Zeitraum von 1949 bis 1989 erstellt wurden, jedoch unterschiedliche Ergebnisse aufzeigen. Die eine ist die Wanderungsstatistik der Meldeämter und die andere die Statistik des Bundesnotaufnahmeverfahrens. Von den beiden wird die letztere zur Untersuchung herangezogen.⁶⁷ Die Werte der Zuwanderungsstatistik sind insgesamt aus dem folgenden Grund realitätsfern; in der Statistik werden die Menschen mehrfach erfasst, die zwei oder mehrere Male aus der DDR in die Bundesrepublik kamen und ihren Wohnsitz im Bundesgebiet nahmen, zwischenzeitlich jedoch in die DDR zurückkehrten. Allerdings berücksichtigen diese Zahlen West-Berlin nicht (Effner / Heidemeyer, 2005: 27).

Bis zum Mauerbau war die Immigration ein Massenphänomen (Münz / Seifert / Ulrich, 1997: 168ff). Jährlich kamen ca. 200 000 Menschen aus der DDR und 1961 waren bereits 2,7 Millionen Zuwanderer aus der DDR in die BRD gekommen. Ihre Migrationsform war als Flucht ohne Genehmigung gekennzeichnet. Das Jahr 1953 erreichte mit 331 390 Personen die höchsten Zahlen. Dennoch reduzierte sich die Zahl der Flucht rapide nach dem Mauerbau. Anstelle von Flucht trat zunehmend eine Zuwanderung auf: legale Ausreise. Bis 1969 kamen insgesamt 281 000 Personen in die BRD, darunter 146 000 Menschen mit Genehmigung (52%). Die Anderen, also 135 000 Personen, waren

⁶⁷ Die Statistik hat dennoch Grenzen aus folgendem Grund: Einmal zählt diese Statistik nur Anträge. Häufig sind aber durch einen Antrag zwei, drei oder mehrere Menschen z.B. in einem Fall ein Ehepaar oder eine Familie erfasst. Außerdem war ein aus der DDR Kommender nur rechtlich, aber nicht praktisch gezwungen, die Notaufnahme zu beantragen (Effner / Heidemeyer, 2005: 27).

Flüchtlinge: Sie kamen überwiegend über Zweit- und Drittländer in die BRD (siehe Tabelle 3-1).

Tabelle 3-1: Flüchtlinge aus der SBZ / DDR in die BRD (1949-1969)

| Jahr | Zuwanderer aus der DDR ¹⁾ | | | | |
|--------------------|--|------|---|------|-----------|
| | Ohne Genehmigung (Flüchtlinge) Anzahl | % | Mit Genehmigung (Legale Ausreisende) Anzahl | % | Insgesamt |
| 1949 | 129245 | 100 | - | - | 129245 |
| 1950 | 197788 | 100 | - | - | 197788 |
| 1951 | 165648 | 100 | - | - | 165648 |
| 1952 | 182393 | 100 | - | - | 182393 |
| 1953 | 331390 | 100 | - | - | 331390 |
| 1954 | 184198 | 100 | - | - | 184198 |
| 1955 | 252870 | 100 | - | - | 252870 |
| 1956 | 279189 | 100 | - | - | 279189 |
| 1957 | 261622 | 100 | - | - | 261622 |
| 1958 | 204092 | 100 | - | - | 204092 |
| 1959 | 143917 | 100 | - | - | 132917 |
| 1960 | 199188 | 100 | - | - | 199188 |
| 1961 ²⁾ | 155402 | 100 | - | - | 155402 |
| 1961 ³⁾ | 51624 | 100 | - | - | 51624 |
| 1962 | 16741 | 78.4 | 4624 | 21.6 | 21365 |
| 1963 | 12967 | 30.4 | 29665 | 69.6 | 42632 |
| 1964 | 11864 | 28.3 | 30012 | 71.7 | 41876 |
| 1965 | 11886 | 40.2 | 17666 | 59.8 | 29552 |
| 1966 | 8456 | 35.0 | 15675 | 65.0 | 24131 |
| 1967 | 6385 | 32.6 | 13188 | 67.4 | 19573 |
| 1968 | 4902 | 30.6 | 11134 | 69.4 | 16036 |
| 1969 | 5273 | 31.1 | 11702 | 68.9 | 16975 |

¹⁾ Im Notaufnahmeverfahren registrierte Flüchtlinge und genehmigte Ausreisende.

²⁾ bis 12.8.

³⁾ ab 13.8.

Quelle: Wendt (1991: 390).

Bis zur Schließung der Grenzen am 13. August 1961 waren vor allem jüngere Altersgruppen an der Flucht beteiligt. So waren z.B. 1955 52.5% der Übersiedler jünger als 25 Jahre alt, während 4% der Übersiedler älter als 65 Jahre war. Die 25 bis 65 Jährigen hatten 1955 einen Anteil von 43.5%. Allerdings veränderte sich die Altersstruktur nach dem Mauerbau ins Gegenteil, da diejenigen, die in den 60er Jahren mit einer Genehmigung in die BRD eingereist sind, in überwiegender Zahl im Rentenalter waren. In den sechziger Jahren waren etwa 70 - 80% aller Übersiedler älter als 60 Jahre während die Altersgruppe bis 25 Jahre bei etwa 10% lag (1965: 10,4%). Mehr als die Hälfte der Übersiedler waren sogar älter als 65 Jahre (1965: 52%) (siehe Tabelle 3-2).

Tabelle 3-2: Übersiedler nach Altersgruppen in Prozent

| Jahr | Unter 25 | 25-65 | 65 und mehr |
|------|----------|-------|-------------|
| 1955 | 52.5% | 43.5% | 4.0% |
| 1965 | 10.4% | 38.1% | 51.5% |
| 1974 | 15.1% | 45.6% | 39.3% |
| 1985 | 34.9% | 52.5% | 12.6% |
| 1989 | 45.7% | 51.3% | 3.0% |

Quelle: Wendt (1991: 391).

Nachfolgende Tabelle 3-3 zeigt die Sozialstruktur des Flüchtlingsstromes der Jahre 1952 bis einschließlich Juni 1961 auf. In diesem Verzeichnis sind nur die Personen beachtet worden, die sich einem Notaufnahmeverfahren unterzogen haben (Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1961: 3f).

Tabelle 3-3 Sozialstruktur des Flüchtlingsstromes in v. H. (1952 - 1961)

| Berufsgruppen | 1952 - 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 1.H.-J. |
|---|----------------|------|------|------|-----------------|
| 1. Pflanzenbau u. Tierwirtschaft | 7,6 | 4,5 | 5,0 | 7,4 | 6,1 |
| 2. Industrie u. Handwerk | 20,7 | 19,3 | 20,1 | 21,3 | 22,3 |
| 3. Technische Berufe | 1,9 | 2,1 | 2,4 | 2,6 | 2,9 |
| 4. Handel u. Verkehr | 11,8 | 11,8 | 12,0 | 11,8 | 12,0 |
| 5. Haushalts-, Hygiene-, Gesundheitsdienst, Körperpflege | 4,9 | 5,8 | 5,3 | 4,8 | 4,7 |
| 6. Verwaltungs- u. Rechtswesen | 2,9 | 4,4 | 3,8 | 3,5 | 3,3 |
| 7. Geistes- u. Kunstleben | 1,5 | 2,6 | 2,0 | 1,9 | 1,6 |
| 8. Berufstätige mit unbestimmten Berufen | 11,0 | 10,0 | 10,1 | 7,4 | 8,9 |
| A. Erwerbspersonen (1-8) | 62,3 | 60,5 | 60,7 | 60,7 | 61,8 |
| 9. Pensions- u. Rentenempfänger | 4,4 | 6,8 | 10,3 | 7,6 | 8,4 |
| 10. Hausfrauen ohne Berufe | 11,9 | 11,3 | 10,3 | 10,5 | 9,4 |
| 11. Kinder u. Schüler | 21,0 | 20,2 | 17,7 | 20,4 | 19,5 |
| 12. Studenten | 0,4 | 1,2 | 1,0 | 0,8 | 0,9 |
| B. Nichterwerbspersonen (9-12) | 37,7 | 39,5 | 39,3 | 39,3 | 38,2 |
| Zusammen (A+B) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Quelle: Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (1961: 4).

3.1.2.2 Gründe der Immigration

In diesem Abschnitt wird gefragt, welche Gründe die Zuwanderer aus der SBZ/DDR hatten, wobei Beziehungen zwischen beiden Teilen Deutschlands kurz beleuchtet werden. Als Grundlage zur Untersuchung von den Eingliederungsbemühungen der BRD ist eine Betrachtung von zeitgenössischen Ereignissen als Makroelement unverzichtbar.

Es werden also in der klassischen Theorie über die Immigration die Makro-Ebene (Erklärung von Migrationsbewegungen, z.B. Rahmenbedingungen) und die Mikro-Ebene (Erklärung von Migrations-Entscheidungen, z.B. persönlicher Grund) als Analyse-Ebenen vorgestellt.⁶⁸ So wie neue Theorien behaupten, gehören nicht nur ökonomische Faktoren, sondern auch politische und soziale Faktoren zu der Makro-Ebene.⁶⁹ In der Praxis finden zur Analyse zwei Ebenen (Mikro- und Makro-Ebene) parallel Anwendung nach den jeweiligen zeitlichen Phasen.

Wesentliche Gründe aus denen man, die DDR in den fünfziger und sechziger Jahre verließ, sind der sich verschärfende „Klassenkampf“, politische Repressionen, strafrechtliche Verfolgung der Intellektuellen und Andersdenkender, politischer Dogmatismus, Durchsetzung des Sozialismus, Errichtung eines bürokratischen Systems, zentralisierte Methoden der Planung und Leitung der Volkswirtschaft, Kollektivierung der Landwirtschaft sowie des Handwerks, Versorgungsengpässe und Einschränkungen des innerdeutschen Reiseverkehrs (Wendt, 1991: 389).

Auch nach dem Bau der Berliner Mauer gelang der SED unter ihrem Generalsekretär Erich Honecker der Führungswechsel und konnte gegenüber der DDR-Bevölkerung ihr Bild (Image) - selbst wenn es nur kurzzeitig war – in ein etwas besseres Licht stellen, in dem sie das Programm der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik aufstellte und ih-

⁶⁸ Die Analyse der Migrationsentscheidungen kann allgemein in verschiedenen Dimensionen stattfinden: In der Mikro-Ebene auf dem Niveau der Individuen, dem relational aggregierten Niveau der Meso-Ebene oder auf einem strukturell aggregierten Niveau der Makro-Ebene (Rieck, 2003: 54; Haug, 2000: 23).

⁶⁹ Klassische Theorien der (internationalen) Migration beziehen sich hauptsächlich auf ökonomische Faktoren, sei es zur Erklärung von Migrationsbewegungen auf der Makro-Ebene oder von Migrations-Entscheidungen auf der Mikro-Ebene (vgl. Haug, 2000).

ren Propagandaapparat einschaltete. Die SED-Führung ignorierte jedoch sowohl das ansteigende Problembewusstsein und die Kritik der Bevölkerung an die Ergebnisse von der KSZE-Konferenz in Helsinki, als auch die weltweit greifende Rohstoff- und Energiekrise und enttäuschende Ergebnisse des IX. Parteitages. Der Zustrom der Übersiedler konnte nicht gestoppt werden (ebd. 391).

In Tabelle 3-4 sind die Fluchtgründe zu sehen, die von den Betroffenen angegeben wurden: politische Gründe machen 56% aus (darunter 12% Gewissensnotstände und Einschränkung von Grundrechten, von 29% Ablehnung der Aufforderung zu politischen Betätigungen oder gar zu Spitzeldiensten), wirtschaftliche Gründe (vor allem bessere Einkommens- und Wohnverhältnisse) 10%, familiäre und persönliche Gründe 15%, sonstiges 6%.

Tabelle 3-4: Fluchtgründe vor dem Mauerbau

| Gründe | % | |
|-------------------------|------|--|
| Politische | 56 % | - Ablehnung der Aufforderung zu politischen Betätigungen oder zu Spitzeldiensten: 29% - Gewissensnotstände und Einschränkung von Grundrechten: 12% - sonstige: 15% |
| Wirtschaftliche | 23% | - Zwangskollektivierung und Verstaatlichung: 13% - bessere Einkommens- und Wohnverhältnisse: 10% |
| Familiäre / Persönliche | 15% | |
| Sonstige | 6% | |

Quelle: Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen (1961: 18-22).

3.1.2.3 Auswirkung der Immigrationsbewegung

Die Massenbewegung aus der DDR hatte zunächst negative, aber dann positive Dimensionen. Zwar belastete sie die Gesellschaft in der Nachkriegszeit, trug allerdings zu dem westdeutschen Wirtschaftsausschwung und zu einer dauerhaften Verbindung beider Teile Deutschlands bei.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wird die deutsche Gesellschaft mit gravierenden Problemen konfrontiert. Die Hälfte der Wohnhäuser war zerstört und es mangelte an dem Allernotwendigsten wie Lebensmitteln, Heizmaterial und Medikamenten. Die Massenflucht aus der SBZ/DDR verunsicherte die allgemeine Lage und verursachte organisatorische sowie finanzielle Schwierigkeiten, die sich sowohl auf Aufnahme, Transport, Unterhalt und Arbeitslosenhilfe, als auch auf Lager, Notunterkünfte und die Finanzierung des Wohnungsbaues bezogen (Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1965: 13). Für die meisten Arbeiter- und Angestelltenfamilien charakterisierten sich die frühen 50er Jahren durch äußerste Sparsamkeit und Bescheidenheit (Oesterreich, 2008: 57).

Wohnungsnot war vor allem bis in die 60er Jahre hinein ein schwerwiegendes Problem. Die staatlich geförderten Mietwohnungen waren insbesondere für kinderreiche Familien sowie Rentner und Arbeitslose manchmal unerschwinglich. Aufgrund der starken Präferenzen einzelner Personengruppen bei der Verteilung der Sozialwohnungen und der großen Zahl vorrangig zu versorgender Personen hatten Wohnungssuchende wenig Gelegenheit, eine geeignete Wohnung zu bekommen.

Die Wohnsituation in West-Berlin verschlimmerte sich noch durch den Zuzug der politisch anerkannten DDR-Flüchtlinge, die ebenso eine Wohnung benötigen.⁷⁰ Sowohl in West-Berlin als auch in allen Bundesgebieten stellte die Wohnungsnot ein enormes soziales, politisches und ökonomisches Problem dar. Fünf Jahre nach Kriegsende mangelte es an 6,3 Mio. Wohneinheiten und 1956 immer noch an einer Million Wohnungen infolge der Kriegszerstörung und der massenhaften Immigration der Vertriebenen und der DDR-Flüchtlinge (Krummbacher, 1988: 441).⁷¹ Eine augenmerkliche Entlastung des Wohnungsmarktes geschah langsam gehend, so dass die DDR-Flüchtlinge dank des Wirtschaftswachstums zwar eine Arbeit, aber angemessene Wohnungen selten bekommen konnten. Von daher mussten viele auch im Bundesgebiet jahrelang in Notaufnahmelagern leben (Oesterreich, 2008: 381).

Die Zuwanderung nahm seit 1952 trotz der sich verschärfenden Konflikte zwischen beiden deutschen Ländern zu. Demnach war die Fluchtbewegung bis 1961 ein Massenphänomen, das weder die BRD noch die DDR übersehen konnte, und deshalb bezogen sich beide Staaten in den Kontroversen aufeinander.⁷² Flüchtlinge brachten ihre Erfah-

⁷⁰ Hinzu kamen Tausende von abgelehnten Zuwanderern, die, obwohl sie kein Recht auf eine geförderte Wohnung hatten, diese aber trotzdem oft bewohnten. Die Wohnungen waren illegal von ermächtigten Mietern weitergeleitet worden (Oesterreich, 2008: 57f).

⁷¹ Deshalb mussten im Sommer 1955 etwa 234 000 Menschen auf lange Sicht in 1 907 Wohnlagern wohnen und nach vier Jahren lebten noch über 145 600 Personen in 1 184 Notquartieren. Abgesehen von dem vordringlichen Interesse am Wiederaufbau der Wirtschaft existierte in der Nachkriegszeit auch die Notwendigkeit, durch Förderbaumittel ausdrücklich in den industriellen Ballungszentren gezielt Wohnraum zu schaffen. Zwischen 1951 und 1960 jährlich ca. 300 000 Sozialwohnungen konnten mit Hilfe staatlicher Zuschüsse gebaut werden (Krummbacher, 1988: 456).

⁷² Ostdeutschland riegelte im Mai 1952 die Grenze zu Westdeutschland ab und baute eine Sperrzone auf. Ab diesem Zeitpunkt nutzten die meisten ostdeutschen Bürger die besondere Lage Berlins um zu fliehen, da eine ungenehmigte Einreise in die Bundesrepublik de facto für sie unmöglich war (Heidemeyer, 1994: 43).

rungen aus der DDR in die Bundesrepublik mit und versuchten, den Kontakt zu ihren im Osten verbliebenen Familien, Verwandten und Freunden aufrecht zu erhalten. Der Plan der SED-Regierung, politisch und wirtschaftlich, aber auch im Bewusstsein der Bürger den sozialistischen deutschen Teilstaat völlig vom Westen zu trennen, hat nicht geklappt: Also „umfassen ihre i.e. [der Zuwanderer] Biografien [Lebensraum] das ganze Deutschland“ (Effner / Heidemeyer, 2005: 14f).⁷³

Die Zuwanderer aus der SBZ/DDR sowie die Aussiedler aus den ehemaligen deutschen Gebieten östlich von Oder und Neiße übten durch ihre vorteilhafte Altersstruktur und ihr hohes Ausbildungsniveau positive Auswirkungen sowohl auf die demographische Entwicklung der BRD, als auch u.a. auf deren wirtschaftliches Wachstum aus. Da die Versorgung des Arbeitsbedarfs durch die Zuwanderer aus der DDR gedeckt werden konnte, war es kein Wunder, dass die Anwerbung von Ausländern erst nach dem Bau der Berliner Mauer in vollem Umfang einsetzte (Münz / Seifert / Ulrich, 1997: 168ff).

Als eine weitere große Herausforderung während der fünfziger Jahre ist die Integration der jugendlichen DDR-Flüchtlinge zu nennen, die ohne Eltern oder Angehörige nach Westdeutschland kamen. Die große Zahl solcher Jugendlichen stellte allein schon ein besonderes Problem dar (Brecht, 2005: 88).⁷⁴

⁷³ „Die Menschen in den 50er Jahren, die haben in sich noch das Gefühl, wir kommen ja aus dem gleichen Staat, wir kommen aus den gleichen Wurzeln. Die haben eine gemeinsame Geschichte gehabt und eine ziemlich dramatische Geschichte auch, nämlich die vom 2. Weltkrieg, die haben alle gehabt“ (Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008).

⁷⁴ Die Tageszeitung „Die Welt“ meldete am 24. November 1955 unter dem Titel „Steigende Jugendliche aus Sowjetzone“, seit 1949 seien 700 000 Jugendliche unter 25 Jahren aus der DDR in die Bundesrepublik gekommen (Brecht, 2005: 88).

Im Hinblick auf die Berufsintegration hat die deutsche Volkswirtschaft sich erst 1959 so stark gefestigt, dass eine problemlose Aufteilung möglich wurde. Erst von diesem Zeitpunkt an hatten die Zuwanderer keine besonderen Schwierigkeiten mehr bei der Beschaffung eines Arbeitsplatzes mehr. Wie in vorliegendem Abschnitt erwähnt, wiesen die Zuwanderer eine bemerkenswert günstige Altersstruktur als Arbeitskräfte auf. Daher stand die wirtschaftliche Eingliederung von Anfang an unter einem gutem Ausgangspunkt (Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1965: 13).

3.1.3 Umgang mit der Integration

Um sich der Massenflucht von Ostdeutschen nach dem Zweiten Weltkrieg zu stellen, schuf die BRD zahlreiche rechtliche Grundlagen und Institutionen zur Durchführung unter Berücksichtigung des Konsenses für ihre weitere Integration in die BRD. Westdeutsche Regierungen nahmen die Eingliederung der Zuwanderer als eines ihrer wichtigsten politischen Ziele auf, wobei der Wiedervereinigungsgedanke immer mit spielte (vgl. Heidemeyer, 1994; Schwarz, 1993; Lüttinger: 1989).⁷⁵ Wie ein Staatssekretär der Adenauer-Zeit 1957 meinte, lautete das Grundprinzip der Integrationspolitik die „Politik der offenen Arme“.⁷⁶ Die Vertreter aller politischen Parteien haben der Integrati-

⁷⁵ Vgl. die Rede vom Bundespräsidenten Theodor Heuss zur Eröffnung des Notaufnahmefeldes Marienfelde am 14. April 1953. Er betonte, dass das Bedürfnis nicht nur in der menschlichen Sache, sondern auch im Verwaltungswesen bestehe (Effner / Heidemeyer, 2005: 11).

⁷⁶ In einer Ansprache im West-Berliner Radiosender RIAS erläuterte Franz Thedieck „Wer aber aus solchem Zwang zu uns kommt, dem soll hier nach besten Kräften und im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten das Finden einer neuen provisorischen Heimat

onspolitik stets den Rücken gedeckt und sie selber fortgeführt. Außerdem hatten sie ethnische sowie humanitäre Gründe, die die Aufnahme der ostdeutschen Flüchtlinge als gleichberechtigte Deutsche ansahen. Erstens hing die zunehmende Aufnahme der Zuwanderer aus der DDR mit der Konstellation des Kalten Krieges zusammen.⁷⁷ Die Niederschlagung des Aufstands vom 17. Juni 1953 verschärfte vorerst den Konflikt zwischen Ost und West, gab dem westdeutschen politischen Kreis dann generell den Anlass, die Zuwanderer aus der DDR als Antikommunisten gerne aufzunehmen.⁷⁸ Zweitens diente der wirtschaftliche Aufschwung der BRD seit Mitte der fünfziger Jahre als ein wichtiger Hintergrund, weil die Wirtschaft immer mehr nach Nachschub von Arbeitskräften verlangte (Brecht, 2005: 84).

Außer der Regierung als Gesetzgeber, der die Grundlage zur Integration vorschreibt, sind noch die regen Aktivitäten der deutschen NGOs zu nennen. Denn in der Integrations-Governance traten sie gleichsam als ein der Exekutor der Integrationsmaßnahmen auf.

und der Start zu einer neuen Existenz erleichtert werden“ (Brecht, 2005: 84f).

⁷⁷ Das Hauptaugenmerk der Bundesregierung war die Wiedervereinigung. Das Flüchtlingsproblem galt immer als eine Auseinandersetzung mit dem Kommunismus. Um Kommunisten in Demokraten umzuwandeln oder eine positive gesellschaftliche und staatsbürgerliche Eingliederung durchzuführen, musste den Flüchtlingen ein gesamtdeutsches Bewusstsein vermittelt werden. Das galt als die Garantie für eine erfolgreiche Wiedervereinigung (Ackermann, 1996: 86).

⁷⁸ In der Aufnahme von DDR-Flüchtlingen sah die Bundesregierung eine politisch-ideologische Legitimationsfunktion. Im Kalten Krieg galten Flüchtlinge aus dem zweiten nicht anerkannten deutschen Staat als willkommene Überläufer, die gegen den Kommunismus gesiegt haben. Damit war der Flüchtling eine zentrale Figur in der politischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West (ebd. 87).

In diesem Zusammenhang werde ich mich den deutschen Integrationsmaßnahmen aus folgendem Blickwinkel nähern; die allgemeine Handlungsbasis für Integration diene als die Grundlage zur wirtschaftlichen Integration, genau genommen, Integration durch Beruf. Integrationsmaßnahmen können von daher in Verbindung mit diesem Kontext besser verstanden werden und die für die Berufsintegration spezifischen Maßnahmen in Rückbezug auf den gesamten Rahmen besser rezipiert werden.

3.1.3.1 Gesetze und Institutionen

Um die Zuwanderer aus der DDR zu integrieren, wurden Gesetze geschaffen. Unter Berücksichtigung der Verwaltungseffizienz basieren diese Gesetze auf den Konzepten wie die Gleichstellung aus rechtlicher Sicht und den Ausgleich aus wirtschaftlicher Sicht.

3.1.3.1.1 Notaufnahmegesetz (NAG) und Notaufnahmeverfahren

Nach der Ankunft begann die Erfassung der Flüchtlinge. Die Erfassung und die erste Betreuung, die das Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet (kurz: Notaufnahmegesetz bzw. NAG) vom 22. Aug. 1950 vorsah, wurde im Notaufnahmehaus Gießen, Uelzen und Berlin-Marienfelde durchgeführt (vgl. Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 89).⁷⁹ Das NAG zielte darauf, die zunehmenden Flücht-

⁷⁹ Das Notaufnahmegesetz verfolgt das Ziel, „1) den Flüchtlingsstrom aus Mitteldeutschland unter Kontrolle zu bringen, 2) die soziale Eingliederung der aufgenommenen Flüchtlinge durch eine den wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Verteilung auf die Bundesländer zu erleichtern, 3) den Zustrom von Bewohnern Mitteldeutschlands in die Bundesrepublik im Hinblick auf die - damals noch - sehr angespannte Lage auf dem

tlinge besser zu kontrollieren und effizienter auf die Bundesländer zu verteilen (Kimmel, 2005: 118; vgl. Heidemeyer, 1994).

Mit diesem Gesetz wurde die Freizügigkeit der Flüchtlinge eingeschränkt. Um das Recht auf das permanente Bleiberecht im Bundesgebiet bzw. in West-Berlin zu erhalten, mussten sich die Flüchtlinge in einem Notaufnahmelager einem Anerkennungsverfahren, dem sogenannten ‚Notaufnahmeverfahren‘ unterziehen (Vgl. Gärtner, 1989; Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982).

Die Aufnahmekriterien wurden am Anfang eng gefasst. Die Aufnahme erfolgte nur dann, wenn die Zuwanderung „wegen einer drohenden Gefahr für Leib und Leben, für die persönliche Freiheit oder aus sonstigen zwingenden Gründen“ unternommen wurde. Etwa ein Fünftel (22%) von ihnen konnte die Erlaubnis nicht erhalten. Mit den gleichen Kriterien wurde die Aufnahmepraxis jedoch ab 1953 gelockert, so dass für die Zuwanderung ein Arbeitsvertrag genügt hat.⁸⁰ Nach dem Anerkennungsverfahren wurde den Zuwanderern ein Wohnort bewilligt, und der Zuzug wurde zur Bedingung für eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis gemacht. In dieser Art und Weise wurde die Verantwortung für die Zugezogenen den Bundesländern überlassen und finanzielle und organisatorische Belastungen verteilt (Köhler, 1991: 85-98; Kimmel, 2005: 124; Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 41-45).

Arbeits- und Wohnungsmarkt zu beschränken,“ soweit er nicht auf triftigen, im Zusammenhang mit den dortigen politischen Verhältnissen stehenden Gründen beruhte“ (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 85).

⁸⁰ Abgelehnte wurden weder bestraft, noch in die DDR zurückgeschickt. Anders als aufgenommene Flüchtlinge lebten sie ohne Anspruch auf Arbeitsvermittlung und Wohnraum unter schwierigen Bedingungen. Sie wurden oftmals als Illegale bezeichnet, weil sie ohne Genehmigung blieben. Ihre Lage war je nach Aufenthaltsort unterschiedlich (Ritter, 2005: 33f; Köhler, 1991: 85-98).

Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1953 (BVerfGE 2/266) über die Verhältnisse zwischen dem Artikel 11 des Grundgesetzes, der das Recht der Freizügigkeit vorschrieb, und dem NAG, wurde die Reisefreizügigkeit der Zuwanderer auch gesichert. Die Verweigerung der Aufnahme war nicht mehr möglich, denn die Auswanderung ließ sich mit „politisch bedingter Zwangslage“ und der „Bedrohung von Leib und Seele“ begründen und wurde so seit der Zuspitzung des kalten Krieges gerechtfertigt (Gärtner, 1989: 19; vgl. Heidemeyer, 1994).⁸¹

Das Aufnahmeverfahren wurde auf Basis der Durchführungsverordnung zum Notaufnahmegesetz vom 11. Juni 1951 durchgeführt, bis es dann 1990 abgeschafft wurde. Daraus entwickelte sich das Registrierungs- und Verteilungsverfahren.⁸² Als ein markantes Beispiel dieses Verfahrens lässt sich das Notaufnahmeverfahren in Berlin-Marienfelde nennen. Wie die Tabelle 3-5 zeigt, bestand es aus insgesamt zwölf Stationen (Kimmel, 2005: 120-126; Köhler, 1991: 70-84; Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 38ff).

⁸¹ Ab Mitte der 1950er Jahre wurden sie nachträglich anerkannt, weil die Nachfrage nach Arbeitskräften infolge des Wirtschaftsaufschwungs anstieg. Im Bundesgebiet wurden mehr Arbeitskräfte benötigt, Abgelehnte konnten demzufolge rasch in der westdeutschen Gesellschaft Fuß fassen. Infolge der Verschärfung der Konkurrenz und des Konflikts zwischen beiden Staaten nach dem Bau der Berliner Mauer lag die Quote der im Notaufnahmeverfahren Abgelehnten in den 1960er Jahren unter einem Prozent (Ritter, 2005: 33f; Köhler, 1991: 85-98).

⁸² Durch die Notaufnahme ist nur die Aufenthaltsberechtigung gewährleistet, jedoch keine Inanspruchnahme besonderer Rechte und Vergünstigungen aus dem Bundesvertriebenengesetz, wie z.B. Darlehen, Kredite, Zinsverbilligungen, Bürgschaften, Beihilfen, steuerliche Vergünstigungen, Ausbildungs- und sonstige Förderungen (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 48).

Tabelle 3-5: Die Stationen des Notaufnahmeverfahrens⁸³

| Station | Notaufnahmeverfahren |
|-------------|-------------------------------------|
| 1. Station | Ärztlicher Dienst |
| 2. Station | Alliierte Sichtungsstellen |
| 3. Station | Zuständigkeitsprüfung |
| 4. Station | Fürsorgerischer Dienst |
| 5. Station | Polizeiliche Anmeldung |
| 6. Station | Vorprüfung A |
| 7. Station | Vorprüfung B |
| 8. Station | Terminstelle des Aufnahmeverfahrens |
| 9. Station | Schirmbildstelle |
| 10. Station | Bundesnotaufnahmeausschuss |
| 11. Station | Ländereinweisung |
| 12. Station | Transportstelle |

Quelle: Die Stationen des Notaufnahmeverfahrens von Marienfelde (Kimmel, 2005: 121-126).

Das Notaufnahmeverfahren hat eigentlich seine ursprüngliche Bedeutung als einen sozialen Filter durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 1953 verloren.⁸⁴ Was noch übrig blieb, waren bloße exekutive Aufgaben wie die Registrierung der Zuwanderer zur statistischen Erfassung, deren Verteilung auf die Bundesländer, Beratung und Betreuung, die Mitteilung des Aufnahmebescheides und die Auszahlung des Begrüßungsgeldes (Gärtner, 1989: 19). Obwohl Aufnahme, Transport, Unterhalt, Arbeitslosenhilfe, Notunterkünfte und Wohnungsbau finanziert wurden, benötigte die Fluchtwelle in Westdeutschland noch weitere Investitionen in die Unterbringung und die Arbeitsbeschaffung. Bei der Verteilung der Zuwanderer auf die Bundesländer wurden finanziel-

⁸³ Damit eine Notaufnahme erfolgen konnte, mussten viele Stationen durchlaufen werden. Zum Teil bestanden diese Stationen aus Dienststellen des Senators für Arbeit und Sozialwesen und des Polizeipräsidenten, sozusagen dem Land Berlin und teilweise der Bundesverwaltung; hinzu kam eine alliierte Dienststelle (ebd. 38).

⁸⁴ Der antiquierte Begriff Notaufnahme wurde 1986 aufgegeben (Gärtner, 1989: 19).

le Lage, Bevölkerungsdichte und Kriegsschaden der Bundesländer berücksichtigt (Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1965: 13).

3.1.3.1.2 Das Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz (BVFG) und Landesflüchtlingsverwaltungen

Das Konzept der Integrationspolitik der BRD kann mit der Gleichstellung zusammengefasst werden. Das Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz (BVFG) von 1953 legt fest, dass die Migranten aus der SBZ/DDR als deutsche Staatsbürger den Bundesdeutschen gleichgestellt werden.⁸⁵

Wenn die Zuwanderer als politisch motivierte „Sowjetzonenflüchtlinge“ bewertet wurden, dann konnten sie den Flüchtlingsausweis C (§15 BVFG) erhalten. Inhaber des C-Ausweises konnten zusätzliche Vergünstigungen wie z.B. Steuererleichterung bekommen (Kimmel, 2005: 115; Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 48; Heidemeyer, 1994; Gärtner, 1989: 19; Schäfer, 1986: 86). Unter Berufung auf dieses Gesetz konnte der Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen wie Renten, Kranken- oder Arbeitslosengeld, die sie in der DDR schon erworben hatten, erhoben werden (Schäfer, 1986: 70). Um dieses Gesetze durchzuführen waren die Länder verpflichtet, zentrale Dienststellen zu unterhalten (§21 BVFG). Diese Behörden wurden Landesflüchtlingsverwaltungen genannt und gehörten auf der Bundesebene zu der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen.

⁸⁵ Dieses Gesetz ließ DDR-Flüchtlinge ebenso wie Vertriebene und Aussiedler als deutsche Staatsbürger den Bundesdeutschen prinzipiell gleichstellen (Brecht, 2005: 86).

3.1.3.1.3 Lastenausgleichsgesetz (LAG) und Häftlingshilfegesetz (HHG)

Zusätzliche Maßnahmen zur Erleichterung des Neuanfangs der Zuwanderer in der BRD wurden sowohl durch das Lastenausgleichsgesetz (LAG) von 1952 als auch durch das Häftlingshilfegesetz (HHG) von 1955 angeboten.⁸⁶ Härtefonds von LAG mit der Bezeichnung „Beihilfen zur Beschaffung von Hausrat“ konnte man beantragen, wenn man dringend Dinge wie Geschirr, Töpfe, Möbel oder Matratzen einkaufen wollte. Das Häftlingshilfegesetz (HHG) gewährte zusätzliche Leistungen denjenigen, die in der DDR aus politischen Gründen inhaftiert gewesen waren. Die Höhe dieser Leistungen richtete sich nach der Dauer der Haft (Brecht, 2005: 85f).

3.1.3.2 Institutionalisierung der Sozialdienste in der Zivilgesellschaft

Sechs Freie Wohlfahrtsverbände traten für die Integration da ein, wo der Zweite Weltkrieg unzählige Vertriebene, Flüchtlinge, Heimkehrer und Obdachlose hinterließ. Folgende Organisationen zählten zu diesen sechs Spitzenverbänden: Arbeiterwohlfahrt (AWO), Deutscher Caritasverband (DCV), Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Der PARITÄTISCHE), Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Diakonisches Werk (DW der EKD) und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST).

Obwohl sie aus unterschiedlichen Motivationen, wie religiösen (Caritas, Diakonie, ZWST), humanitären (DRK, Paritätischer Wohlfahrtsverband) oder politischen (AWO) hervorgingen, verfolgten sie gemeinnützige Ziele. So sorgte das Rote Kreuz für Unfall-

⁸⁶ Zu verschiedenen gesetzlichen Maßnahmen siehe Haberland (1988).

und Katastrophenhilfe und Krankenhäuser, die Paritäten für Seniorenarbeit, die Diakonie und die Caritas in Verbindung mit Krankenhäusern und Kindergärten für die kirchliche Sozialarbeit.⁸⁷

Es wurden seitens der Verbände für deren Integrationsarbeit nicht nur die Erfahrungen, Einrichtungen, geschultes Personal sowie ehrenamtliche Berater und Betreuer und Fachkräfte aus diversen Richtungen zur Verfügung gestellt, sondern sie setzten neben den Bundeszuwendungen auch enorme Eigenmittel ein (Bundesminister des Innern, 1988: 104).

Im Jahr 1949 richteten diese Verbände „die Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege“ als Arbeitsgemeinschaft wieder neu ein. Ursprünglich wurde diese Liga schon Anfang der 1920er Jahren gegründet und durch den Staat anerkannt. Während der Zeit der Nationalsozialisten wurde sie jedoch unterdrückt. 1961 haben sich all diese Verbände zur Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände (BAGFW) zusammengeschlossen und kooperierten für ihr gemeinsames Ziel: die soziale Arbeit durch gemeinschaftliche Initiativen und Aktivitäten zu sichern und zu verstärken.⁸⁸ Die Form der bisherigen losen Arbeitsgemeinschaft wird im Jahr 1966 aufgegeben. Ab sofort besaß die BAGFW die Rechtsform eines eingetragenen Vereins (Boeßenecker, 2005: 37-40).

⁸⁷ Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009.

⁸⁸ Für die Wohlfahrtsverbände sind zumeist viele rechtlich selbständige Organisationen tätig. Zudem sind die Verbände nicht primär gewinnorientiert (Boeßenecker, 2005: 37-40).

Mitgliederversammlungen der sechs Spitzenverbände finden regelmäßig statt. Die Spitzenverbände treffen sich in den Fachausschüssen der Bundesarbeitsgemeinschaft. Dort debattieren sie über gemeinsame Probleme, beraten und stimmen ab. Indem sie sich gegenseitig anregen, entwickeln sich daraus gegenseitige Unterstützungen. Gemäß ihrer Satzung hat die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege folgende Aufgaben: 1) Planmäßige Beratung und Abstimmung in allen Aufgabenbereichen der Freien Wohlfahrtspflege, insbesondere bei neu auftretenden Fragen auf dem Gebiet der Sozial- und Jugendhilfe, 2) Pflege und Stärkung der sozialen Verantwortung in der Bevölkerung, 3) Mitwirkung an der Gesetzgebung, 4) Wahrung der Stellung der Freien Wohlfahrtspflege in der Öffentlichkeit, 5) Zusammenarbeit in zentralen Angelegenheiten mit Bund, Ländern und Kommunen und sonstigen Organen der öffentlichen Selbstverwaltung, 6) Kontakte mit den Landesarbeitsgemeinschaften der Freien Wohlfahrtspflege, 7) Mitwirkung in Fachorganisationen und Verbänden, soweit Aufgabengebiete der Freien Wohlfahrtspflege berührt werden, 8) Zusammenwirken der Verbände bei besonderen Notständen (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrg.), 1985: 15f).

3.1.3.3 Maßnahmen zur Berufsintegration

Neben den allgemeinen Maßnahmen zur Integrations-Governance gab es auch zahlreiche Programme, die spezifisch auf die Berufsintegration zielten. Ihre Strategien richteten sich nach den Kriterien der Zielgruppe. Wichtig und grundlegend waren das Alter, aber auch die bisherige Berufserfahrung bzw. -bereiche und der Qualifikationsgrad. So ist es sinnvoll, dass die Betrachtung solcher berufsspezifischen Programme auf die Kri-

terien hin erfolgt, und zwar mit dem Schwerpunkt auf das Alter, das grob in zwei Zielgruppen, und zwar Erwachsene und Jugendliche, unterteilt wird.

3.1.3.3.1 Förderungen für Erwachsene

Nach dem LAG bestand das Konzept der beruflichen Eingliederung in die BRD indem die Beratung, finanzielle Unterstützung und die Verbesserung der Möglichkeit, einzelnen Zuwanderern die freie Berufswahl zu überlassen (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 62).⁸⁹ Der Lastenausgleich war hierbei nur eine Hilfestellung. Zwei Kategorien waren an den im LAG vorgesehenen Zielrichtungen deutlich erkennbar: die Eingliederung in die gewerbliche Wirtschaft, die freien Berufe und in die Landwirtschaft einerseits und die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen für Arbeitslose sowie berufsfremd eingesetzte Geschädigte andererseits.⁹⁰ Die Förderung zur beruflichen Integration richtete sich nach den soeben erwähnten drei Arten der Berufsbereiche.⁹¹ Als ein spezielles Kreditinstitut für Vertriebene und Flüchtlinge wurde die Lastenausgleichsbank (LAB) eingerichtet, wobei amerikanische Mittel anfangs eine große Rolle spielten.⁹²

⁸⁹ In Hinblick auf die mitgebrachten Kenntnisse und Erfahrungen kam es Förderungen darauf an, für welchen Beruf er sich angesichts der vorgefundenen neuen Verhältnisse entschied (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 62).

⁹⁰ Personen, die sich selbstständig machen wollten, wurden mit Steuervergünstigungen oder durch Gewährung von günstigeren Krediten oft in Verbindung mit Bürgschaften animiert. Zudem wurden in seltenen Fällen auch Zinszuschüsse u.a. gefördert. Zum großen Teil lief das über die Lastenausgleichsbank (LAB) (ebd. 66).

⁹¹ Im Bereich der selbständigen Unternehmertätigkeit gab es unterschiedliche Probleme im industriellen Bereich und bei kleineren Handwerksberufen oder freie Berufe, wobei letztere zahlenmäßig stärker hervortraten. In der Landwirtschaft sowie bei den Unselbständigen (Arbeiter, Angestellte, Beamte) sah die Situation völlig anders aus und dementsprechend anders mussten diese Probleme behandelt werden (ebd. 62).

⁹² Im Jahr 1954 wurde die Vertriebenenbank, die im Mai 1950 als zentrales Kreditinstitut für Vertriebene gegründet wurde, per Gesetz in die Lastenausgleichsbank (LAB) umgewandelt. Damit erhielten sowohl Vertriebene als auch Flüchtlinge ein auf ihre Be-

Die freie Entscheidung der zu integrierenden Person hat zur relativ schnellen Eingliederung beigetragen, denn das Individuum konnte selbst Initiative ergreifen, wenn es andere Wünsche hatte oder mit dem zunächst eingeschlagenen Weg unzufrieden war (ebd. 62f).

Außerdem gab es viele Angebote für verschiedene Gruppen wie folgt (vgl. Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982; Haberland, 1988; Gärtner, 1989):

- 1) Anerkennung von in den Aussiedlungsgebieten und in der DDR abgelegten Prüfungen und dort erworbenen Befähigungsnachweisen (§92 BVFG),
- 2) Ausbildungsförderung im Sinne der §§2,3 BAföG (Altersgrenze für die Aufnahme des Studiums: Grundsätzlich Vollendung des 30. Lebensjahres),
- 3) Beihilfe aus dem sogenannten Garantiefonds an junge Zuwanderer (bis 35 Jahre) sowie Individualbeihilfe zur Sicherstellung eines etwaigen Sonderbedarfs (bei Studenten ca. 100 DM zusätzlich zum BAföG),
- 4) Akademikerprogramm (Altersgrenze: 30. Bis 50. Lebensjahr): Sprachkurse, ergänzende Studien an Hochschulen und Kurse/Maßnahmen, die zur beruflichen Eingliederung notwendig sind,⁹³

lange und Probleme spezifiziertes Kreditinstitut. Das Kreditinstitut hatte ein sehr großes Programm, das von Investitions- und Betriebsmittelkrediten und Bürgschaften, vor allem für Handel, Handwerk und freie Berufe, bis zur Auszahlung und kreditmäßigen Betreuung der Aufbaudarlehen aus dem Lastenausgleich (mit Ausnahme der Darlehen an Landwirte) reichte (ebd. 64f). Der „Marschall-Plan-Fonds“ (dem späterem EFP-Sondervermögen) erwies sich als die wichtigste Grundlage für den Aufbau der Wirtschaft im späteren Bundesgebiet. Es ging um die DM-Gegenwerte für Lieferungen der USA an die deutsche Bevölkerung seit 1947. Der Kaufpreis der Lebensmittel wurde von den Importeuren in einem Fonds eingezahlt, aus dem Kredite für bestimmte Förderungsschwerpunkte hinsichtlich Investitionen entnommen wurden. Diese kamen speziell Geschädigten zugute (ebd. 63).

⁹³ Voraussetzungen sind: Nichtanerkennung oder nur teilweise Anerkennung des berufsqualifizierenden Abschlusses oder Anerkennung nur mit Hilfe eines Ergänzungsstu-

- 5) Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld und -hilfe) unter Berücksichtigung von den in der DDR oder in Ostberlin verrichteten Beschäftigungszeiten, der zeitlänge einer Arbeitslosigkeit aus politischen Gründen und schließlich von den Gewahrsamszeiten von ehemaligen politischen Häftlingen,
- 6) Arbeitslosengeld: 68% oder – bei Arbeitslosen, die nicht mindestens ein Kind haben – 63% des Tariflohns (Nettolohn) der jeweiligen Berufsgruppe.
- 7) Steuerfreibetrag (§52 Abs. 24 EStG in Verbindung mit §33a Abs. 1 EStG 1953),
- 8) Leistungen für Wissenschaftler: Zum Ausgleich der Nachteile, die den Wissenschaftlern in Folge von ihrer Aus- oder Übersiedlung zufielen, konnte vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft eine Angestelltenstelle (bis maximal BAT IIa) bis zu zwei Jahren finanziert werden.
- 9) Schwerpunktprogramm: Mit dem 300 Millionen DM-Arbeitsbeschaffungsprogramm der Bundesregierung vom Frühjahr 1950 zielte man darauf, Dauerarbeitsplätze in den Hauptflüchtlingsländern zu schaffen (Schwerpunktprogramm). Das Programm kam den Vertriebenen und Flüchtlingen überproportional zugute. Rund 1/5 des Programms wurde in die Betriebe der Vertriebenen und Flüchtlinge eingesetzt.

3.1.3.3.2 Förderungen für jugendliche DDR-Flüchtlinge

Wie bereits erwähnt, war ein Hauptmerkmal der Fluchtstruktur der Zuwachs der Zahl der alleingekommenen Jugendlichen aus der DDR. Für die verantwortlichen Stellen war

diums bzw. Kurses, und die Förderung für eine angemessene berufliche Eingliederung (ebd. 64).

das besorgniserregend.⁹⁴ Infolgedessen wurden im neuen Haushaltsplan Mittel für die Eingliederung der Jugendlichen angehoben. Die zuständigen Stellen achteten auf drei Aspekte: Erstens waren jugendliche Flüchtlinge mehrheitlich ohne Schulabschluss oder Berufsausbildung. Zweitens mussten sie erfolgreich integriert werden, denn viele von ihnen waren enttäuscht wieder in die DDR zurückgekehrt. Schließlich fehlte es ihnen an Erfahrungen mit dem Westen. All dies stellte zusammen eine besondere Herausforderung für die westdeutsche Aufnahmegesellschaft. Um die drei Probleme erfolgreich zu lösen, wurden jugendbezogene Einrichtungen und Programme gefördert (Brecht, 2005: 88f; vgl. Hoffmann, 1999).

Jugendliche Flüchtlinge, die in der BRD keine Verwandten hatten, wurden seit 1951 je nach Geschlecht unterschiedlich untergebracht und einerseits die Gelegenheit, von Sozialarbeitern betreut zu werden und Ausbildungs- und Arbeitsplätze vermittelt zu bekommen. Andererseits aber fühlten sie sich dort bevormundet und wegen des sogenannten Lagerzwangs eingesperrt. Das war nicht das, was sie sich im Westen erhofften. Jedoch akzeptierten viele von ihnen schlechte Arbeitsbedingungen im Bergbau, der Landwirtschaft sowie in Privathaushalten, weil sie möglichst bald auf eigenen Füßen stehen wollten. Nach den Meinungen einiger Sozialpolitiker gab es ein Dilemma: Diese auf die Integration bedachte Arbeit führte unter den Jugendlichen zu solch eine Enttäuschung, dass sie sich von Westen ausgenutzt fühlten (Brecht, 2005: 89).⁹⁵

⁹⁴ Von Anfang an wurde das Bedürfnis der Integration der jugendlichen Zuwanderer aus der DDR überwiegend betont, da die Hälfte aller Zuwanderer unter 25 Jahre alt war und knapp die Hälfte davon allein kamen, ohne Familienangehörige. Ihre Fluchtgründe lauteten vorwiegend persönliche und vor allem materielle Motive (Heidemeyer, 1994: 281).

⁹⁵ Es gab zwei Gründe dafür, dass sich die Anpassung der Jugendlichen an die westdeutsche Gesellschaft verzögerte. Der eine ist die in der DDR geprägte Verhaltensweise.

Zahlreiche Unterstützungen wie Garantiefonds, Abiturienten- und Studentenprogramme verhalfen jedem Interessierten seit Mitte der fünfziger Jahre dazu, auf beruflicher Basis eine individuelle Förderung zu erhalten. Allmählich erwies sich also, dass nahezu alle Zuwanderer von Vollbeschäftigung und dauerhaftem wirtschaftlichen Wachstum in der Bundesrepublik profitierten (Hoffman, 1999: 622). Das Lastenausgleichsgesetz stellte sich als seine Hauptaufgabe die Förderung der Ausbildung Jugendlicher, deren Eltern keinerlei Möglichkeit besaßen, ihren Kindern eine solide Ausbildung an mittleren, höheren und Hochschulen sowie Fachschulen mit Einschluss der Lehrlingsausbildung zu finanzieren. Im Rahmen der Gleichstellung und Förderung lief diese Ausbildungshilfe allerdings 1963 aus. Nunmehr erfolgte die Förderung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes. An Ausbildungshilfe wurden für etwa 1,2 Millionen Jugendliche aus Lastenausgleichsmitteln insgesamt knapp 1,1 Milliarden DM eingesetzt (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 49).

Kurz vor dem Mauerbau begannen die Integrationshilfen und –ziele individuellen Spezifika entgegenzukommen und sich nach der Qualifizierung zu orientieren. So wurde der Dialog mit öffentlichen Jugendgemeinschaftswerken eingeführt bei den es auf die Gemeinschaftsbildung, Gruppenkontrolle und berufliche Stabilisierung ankam.⁹⁶ Diese

Wie sie es in der DDR gelernt hatten, „versteckten sie ihre Gedanken hinter einer Maske“ und „sagten nur das, was man von ihnen erwartete“. Daher war eine sozialpädagogische Betreuung erforderlich. Der andere Grund ist die Mentalität der Jugendlichen. Sie waren „konsumorientiert, abenteuerlustig und undankbar“. Sie waren in der Regel weit von dem erwarteten Bild der politischen Flüchtlinge entfernt (Brecht, 2005: 89f; vgl. Ackermann, 1995).

⁹⁶ Jugendliche Flüchtlinge konnten in Einrichtungen der Jugendgemeinschaftswerke, die vor allem in Nordrhein-Westfalen seit 1953 in großer Zahl neu gegründet worden waren, studieren, wie sich junge Menschen, die von einem anderen System geprägt waren, in einer pluralistischen Gesellschaft der Bundesrepublik verhielten (Ackermann, 1996: 85f).

Veränderung wurde vor allem durch die zahlenmäßig wachsende Gruppe von zuwandernden Abiturienten und Studenten ausgelöst.⁹⁷

Allerdings blieben die gemeinschaftsbildenden und sozialpädagogisch-psychologischen Hilfsangebote der offenen Jugendarbeit weiterhin erhalten. Die Betreuungsdichte blieb trotz des Rückgangs der Gesamtzuwanderung 1958/59 ohne Einschnitte durch das Engagement der freien Träger aufrecht. Darüberhinaus war die Rolle der Träger in der Jugendwohlfahrt und Sozialarbeit stabil. Ferner ging es darum, bewährte Fachleute im Betreuungsbereich zu erhalten. Durch neue Chancen und Möglichkeiten individueller Förderung sollte die tatsächliche Betreuungsabneigung der Jugendlichen immer wieder von dem Anspruch der Träger getrennt werden, was jedoch nicht gelang (Hoffman, 1999: 622f).

Bevor ich dieses Kapitel zu Ende führe, möchte ich gerne die Bedeutung der wirtschaftlichen Lage für die Integration kurz erwähnen. Die Festigung der deutschen Gesellschaft, die im allgemein ab 1959 einsetzt, trug entscheidend zu einem problemlosen Einstieg in die Berufswelt bei.⁹⁸ Also hatten die Zuwanderer keine ernsthaften Schwierigkeiten mehr mit der Such nach einem Arbeitsplatz (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 64). Wie in vorangegangenen Abschnitten geschildert, wiesen die Zuwanderer als Arbeitskräfte eine bemerkenswert günstige Altersstruktur auf. Daher stand die

⁹⁷ Aufgrund der Einsicht, dass die Ausbildungschancen in der DDR stark politisch vorgegeben waren, beschloss die Bundesrepublik hier helfend und ausgleichend zu wirken. Zudem sollte dem zusehends stark schwankenden und teilweise zurückgehenden Qualifikationsniveau der jungen Zuwanderer entgegengewirkt werden (Hoffman, 1999: 622f).

⁹⁸ Die wirtschaftliche Entwicklung ließ die Arbeitsdarlehen bald entbehrlich werden. Bis zur Beendigung dieser im Jahre 1956 waren dafür knapp 0,3 Milliarden DM eingesetzt worden. (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 48).

wirtschaftliche Eingliederung von Anfang an unter einem guten Ausgangspunkt (Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1965: 13).

3.2 Die Ära Willy Brandts und Helmut Schmidts (1969 - 1982)

Diese Periode umfasst die Ära Willy Brandt (1969 - 1974), in der der grundlegende Kurswechsel von der Konkurrenz zur Versöhnung mit dem Ostblock stattfand, und die von Helmut Schmidt (1974 - 1982), in der sich die Wirtschaftslage verschlechterte.

3.2.1 Wandel des Umfelds um Integrations-Governance

Mit dem Regierungswechsel zur sozialliberalen Koalition unter Bundeskanzler Willy Brandt (1969 - 1974) erschienen politische, wirtschaftliche und soziale Veränderungen in der BRD.

3.2.1.1 Politische Umfeldler

Der Kurswechsel von Konkurrenz zur Versöhnung vollzog sich unter dem Motto „Wandel durch Annäherung“ in der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik.⁹⁹

⁹⁹ Der am 21. Dezember 1972 paraphierte Grundlagenvertrag zwischen der DDR und der BRD bildete den Ursprung der gegenseitigen Anerkennung hinsichtlich eines Gewaltverzichts und ständiger diplomatischer Beziehungen. Der Vertrag regelte prinzipielle Fragen und konkrete Vereinbarungen des innendeutschen Verhältnisses (Schroeder, 1998: 223).

Durch die Ostverträge und einen Grundlagenvertrag erweiterten sich der außenpolitische Handlungsspielraum der Bundesrepublik und ihre Rolle auf der Bühne der internationalen Politik.¹⁰⁰

Anders als die bisherige gegenseitige Feindseligkeit, veränderte sich die innerdeutsche Beziehung rapide unter der Regierung Brandts ebenso wie später unter der Regierung Schmidts in die Richtung: „nicht eine Politik der Nichtanerkennung, sondern eine Intensivierung der innerdeutschen Kontakte“ (Grünbaum, 1999: 17).¹⁰¹ Dieser Orientierungswechsel zielte darauf, durch Annäherung dem nationalen Zusammenhalt zu dienen, um die Wiedervereinigung nunmehr als ein langfristiges Ergebnis einer Entspannung in Europa in vielen kleinen Schritten erreichbar werden zu lassen (ebd. 16).¹⁰²

¹⁰⁰ Die Westalliierten konzentrierten sich in ihrer Deutschlandpolitik mehr auf die Berlin-Frage und nicht auf Deutschland als Ganzes. „Der DDR gelang international der Durchbruch: 123 Staaten (einschließlich der drei Westalliierten) erkannten sie völkerrechtlich an. 1973 wurden beide Staaten Mitglieder der Vereinten Nationen. Die innerdeutschen Beziehungen verdichteten sich zunehmend, wie mehr als dreißig Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR von 1972 bis 1989 auf verschiedensten Gebieten belegen (Grünbaum, 1999: 17).

¹⁰¹ Während Präsident Dwight D. Eisenhower auf die Rollback-Konzeption zielte, vertrat der sowjetische Präsident Nikita S. Chruschtschow eine Zwei-Staaten-Theorie für Deutschland. In der Verschärfung des Kalten Krieges propagierten die Amerikaner, den Kommunismus zurückzudrängen, während die Sowjetunion eine These von der Existenz zweier gleichberechtigter Staaten in Deutschland verteidigte, um den Status Quo aufrechtzuerhalten (ebd. 13).

¹⁰² Brandts Politik deckte sich größtenteils mit der Politik der Vereinigten Staaten. Sie bemühten sich um eine globale Entspannung der Beziehungen zur anderen Weltmacht. Im Mittelpunkt der Gespräche zwischen den USA und der Sowjetunion standen Probleme der Abrüstung und Sicherheit, angesichts des Gleichgewichts beider Militärblöcke. Allerdings rückte die deutsche Frage für die Amerikaner deshalb in den Hintergrund. Der Westen akzeptierte angesichts des >>Gleichgewichts des Schreckens<<, der die Weltpolitik bestimmte, den Status Quo (ebd. 16).

Die Jahre 1969 bis 1982 waren von den sozialdemokratischen Kanzlern Willy Brandt (1969 - 1974) und Helmut Schmidt (1974 - 1982) geprägt. Brandts Ziel war die Neugestaltung der Ost- und Deutschlandpolitik und in gewisser Weise ergänzte Brandts Ostpolitik die Westpolitik Adenauers. Diese Zeit gilt zudem als eine Phase der inneren Reformen. Unter anderem wurde das Sexualstrafrecht ebenso liberalisiert wie das Demonstrationsrecht, und das Alter für das Wahlrecht und das der Volljährigkeit wurden gesenkt (Jesse, 1999: 105).

3.2.1.2 Wirtschaftliche Lage

Während der Phase von 1955 bis 1973 bestanden keine ernsthaften ökonomischen Probleme, danach trat jedoch eine rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation ein. (Heidemeyer-Interview, 2008). Diese Rahmenbedingung veränderte sich nicht während der Periode der sozialdemokratischen Regierung aber verschärfte sich in der Ära Schmidt aufgrund des Öl-Schocks (ebd. 105).

Im Herbst 1973 stand Deutschland vor einer Krisen- und Umbruchdekade die ihm neue Herausforderungen bereitet haben.¹⁰³ Der feste Glaube an ein ungebremstes lineares Wirtschaftswachstum wurde dadurch zutiefst erschüttert. Unter diesem Umstand führte die zunehmende politische sowie gesellschaftskritische Sensibilisierung der Bevölkerung, von der Abkehr von ordnungsorientierter Politik und bürgerlicher Moral begleitet, zu einer (antiliberalen) ökologischen Gegenbewegung. Gerade dies war ein Teil des all-

¹⁰³ Die Zäsur äußerte sich in dem Zusammenbruch der Weltwährungsordnung, der Ölpreiskrise, der höchsten Inflationsrate seit 1951, den schärfsten Stabilisierungsmaßnahmen und zugleich dem Scheitern der Globalsteuerung. Die Modernisierungsideologie war damit gescheitert (Prollius, 2006: 180).

gemeinen soziokulturellen Wandels. Schwierigkeiten stellten sich erst auf dem Arbeitsmarkt ein. Die Arbeitslosigkeit erreichte einen ungeahnten Zenit nicht ohne Folgen: Der Erhalt der sozialen Sicherungssysteme wurde in Frage gestellt.¹⁰⁴ Das Denken der Bevölkerung war von Verbrauchs- und Verteilungsforderungen beeinflusst, während gleichzeitig das ordnungspolitische Denken und das Eintreten für die Marktwirtschaft und den Wettbewerb zurückgingen (Prollius, 2006: 180f). Schließlich wies die Abnahme der Arbeiterzahl von 13,1 Millionen 1961 auf 9,4 Millionen 1977, also um 30 Prozent, auf eine klare Strukturveränderung hin (Schildt, 2007: 30) (Siehe Tabelle 3-3, S. 49).¹⁰⁵

3.2.1.3 Gesellschaftliche Situation

In den 1970er Jahren begann in der Bundesrepublik ein neues Kapitel ihrer Sozialgeschichte (ebd. 54). Nach sozialwissenschaftlichen Forschungen haben neu entstandene Milieus, die sich in ihren Wertorientierungen von den bisherigen unterscheiden lassen und bei denen generationelle Unterschiede und subjektive Komponenten der Selbsteinschätzung zugleich eine stärkere Rolle spielen, einen neuen gesellschaftlichen Antrieb

¹⁰⁴ Von 1970 bis 1975 wurden die Sozialausgaben verdoppelt. Mit den Ölkrisen kam allerdings ein neues Phänomen auf – die Stagflation und der Staat ähnelte einem „kastrierten Kater“: >>Sein Umfang steigt und seine Potenz sinkt<< (R. Altmann) (Prollius, 2006: 297).

¹⁰⁵ Der volkswirtschaftliche Strukturwandel stellt sich wie folgt dar: „Der Anteil der Erwerbstätigen im primären Sektor sank von 13,7 (1960) auf 8,5 (1970) und 7,2 Prozent (1975). Der Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor stieg zunächst noch leicht von 47,9 (1960) auf 49,1 Prozent (1965) an, ging dann aber bis 1975 auf 45,6 Prozent zurück. Den Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft zeigt direkt der Anstieg des Anteils der Erwerbstätigen im tertiären Sektor von 38,4 (1960) auf 47,2 Prozent (1975). Symptomatisch war auch die Ausweitung des öffentlichen Dienstes, in dem gegenüber 11,4 (1960) ein Jahrzehnt später 13,8 Prozent aller Erwerbstätigen (1970) beschäftigt waren“ (Schildt, 2007: 30).

gegeben.¹⁰⁶ Dementsprechend entstanden neue soziale Bewegungen in Form von Bürgerinitiativen (ebd. 57).¹⁰⁷

Im Laufe der Arbeitsimmigration aus Süd- und Südosteuropa während der 1960er Jahre und bis in die frühen 1970er Jahren hinein entwickelte sich die Bundesrepublik faktisch zu einem Einwanderungsland. In den 1970er Jahren kam es dazu, dass die zugezogenen Familien der Gastarbeiter zu einem festen Teil der deutschen Bevölkerung wurden.¹⁰⁸ Zudem war eine zunehmende Angleichung des Anteils von zugewanderten Erwerbstätigen an den Stand der einheimischen Bevölkerung feststellbar.¹⁰⁹

Seit den 1970er Jahren nahmen Segregationstendenzen vor allem in den großen Städten

¹⁰⁶ Der Wegbruch traditioneller Milieus bereitete den Weg zur postindustriellen Gesellschaft - auf der politischen Ebene etwa bemerkbar in der nachlassenden Bindungskraft zu Parteien und Gewerkschaften. Das darf aber nicht mit einer generellen Milieuauflösung verwechselt werden (ebd. 57).

¹⁰⁷ Laut Statistik arbeiteten 1978 ca. 1,8 Millionen Mitglieder in solchen Gruppen aktiv mit, das entsprach der Zahl der Mitglieder aller politischen Parteien. Die Ziele der Initiativen waren meist im kommunalen Nahbereich, häufig gegen umweltbelastende Planungen, etwa den Bau von Straßen, Flughafenerweiterungen oder von Industrieansiedlungen, in den Großstädten gegen die rücksichtslose Sanierung von älterer Bausubstanz. Demgegenüber stieg ebenfalls in den 1970er Jahren die Mitgliedschaft in konservativen Parteien noch stark an, CDU und CSU wurden in diesem Zeitraum überhaupt erst zu „Mitgliederparteien“ (ebd. 57f).

¹⁰⁸ Hinzu kam weiterhin ein massiver Nachzug von Familienangehörigen der Gastarbeiter trotz des Anwerbestopps von 1973, der die Rückkehr der Gastarbeiter vorsah. Die Zahl der Ausländer in Deutschland stieg stetig an, obwohl sich die Bundesregierung bemühte, die Zahl der Ausländer unter Kontrolle zu bringen, in dem die Heimkehr der Ausländer gefördert wurde, und nicht nur konservative Parteien wie CDU/CSU und FDP, sondern auch progressive wie die SPD unterstützten auch diese Richtlinie der Regierung (Münz / Seifert / Ulrich, 1997: 168ff).

¹⁰⁹ Die Zahl der ausländischen Bürger stieg ab den 1970er Jahren stark an (von 1970 bis 1980 stieg die Zahl der ausländischen Bürger von 3 auf 4,5 Millionen, 7,2 Prozent der gesamten Wohnbevölkerung). Jedes sechste neugeborene Kind hatte 1974 ausländische Eltern. Ab den 1980er Jahren nahm dann die Zahl der Ausländer nur noch langsam zu. So lebten 1989 4,8 Millionen (7,7 Prozent) in der BRD, wobei ein großer Teil bereits in der zweiten und dritten Generation in Deutschland lebte. (Schildt, 2007: 58).

zu. Stadtteile der Deutschen grenzten sich von denen der Ausländer ab und Zusammenführungsversuche wurden Anfang der 1990er Jahre wieder aufgegeben. Außerdem konnten Vorurteile auf beiden Seiten während der 1970er und 1980er Jahre nicht abgebaut werden.¹¹⁰

In Bezug auf das Verhältnis zwischen beiden deutschen Gesellschaften, nach dem politischen Wandel, waren große Änderungen im privaten Rahmen ebenfalls sichtbar. Anders als in den 60er Jahren wurde das Wort DDR ein Alltagswort.¹¹¹ Kontakte zwischen den Deutschen beider Seiten stiegen immer weiter an. Die Mehrheit im deutschen Westen fühlte sich verpflichtet für die „arme siebzehn Millionen hinter dem Eisernen Vorhang“ zu bezahlen (Baum, 1999: 535).

3.2.2 Umstände der Flucht

3.2.2.1 Umfang und demographische Struktur

Während der Kanzlerschaft der sozialen Demokratie wurde die Fluchtform wegen der Blockade des Berliner Mauer überwiegend als Übersiedlung gekennzeichnet und die

¹¹⁰ Laut des Instituts für angewandte Sozialwissenschaft (infas) meinten in einer Umfrage 1981 39 Prozent, dass die Türken den Deutschen ihre Arbeitsplätze wegnehmen würden. Vor allem Menschen mit niedrigem sozialem Status und Bildungsniveau, speziell unter männlichen Jugendlichen, zeigten Anzeichen latenter oder offener Ausländerfeindlichkeit (ebd. 58).

¹¹¹ „Ich kann mich erinnern an eine Zeit in den 60er Jahren, da durfte man das Wort DDR gar nicht sagen. Nicht in der Schule, man durfte es auch nicht zu Hause sagen. Das Wort DDR gab es nicht. Das war der Name von den bösen Brüdern im Osten“ (Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009).

Zahl der Zuwanderer blieb gering. Von 1971 bis Ende 1979 kamen 131 000 Übersiedler aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland, davon hatten 85 000 Personen (65%) eine Genehmigung. Im Durchschnitt betrug die Zahl der Übersiedler jährlich etwa 12 000 bis 13 000 (Bundesminister des Innern (Hg.), 1988: 1) (siehe Tabelle 3-6).

Tabelle 3-6: Übersiedler aus der DDR in die BRD (1969 - 1982)

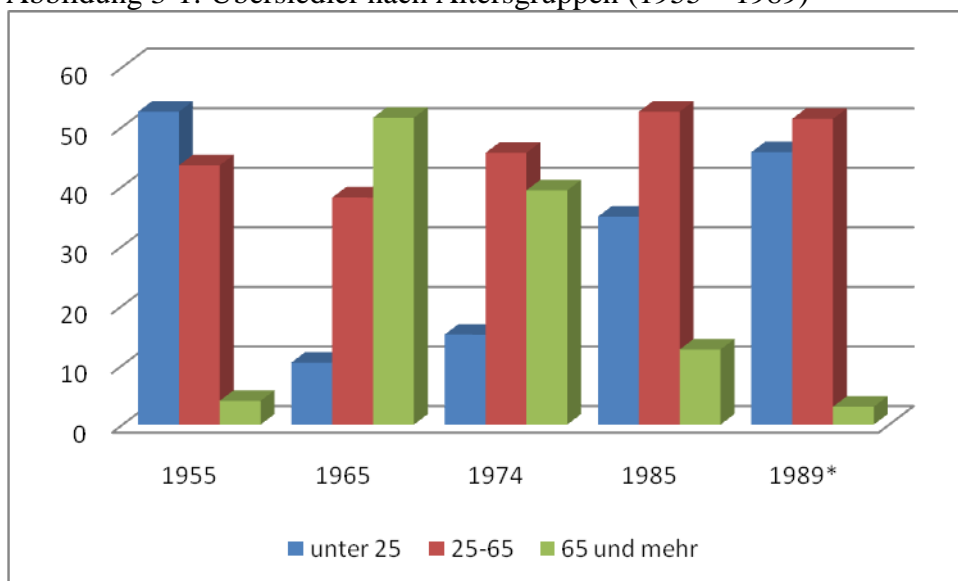
| Jahr | Übersiedler ¹⁾ | | | | |
|------|--|------|---|------|-----------|
| | Ohne Genehmigung (Flüchtlinge) Anzahl | % | Mit Genehmigung (Legale Ausreisende) Anzahl | % | Insgesamt |
| 1969 | 5273 | 31.1 | 11702 | 68.9 | 16975 |
| 1970 | 5047 | 28.8 | 12472 | 71.2 | 17519 |
| 1971 | 5843 | 33.6 | 11565 | 66.4 | 17408 |
| 1972 | 5537 | 32.3 | 11627 | 67.7 | 17164 |
| 1973 | 6522 | 42.9 | 8667 | 57.1 | 15189 |
| 1974 | 5324 | 40.2 | 7928 | 59.8 | 13252 |
| 1975 | 6011 | 36.9 | 10274 | 63.1 | 16285 |
| 1976 | 5110 | 33.7 | 10058 | 66.3 | 15168 |
| 1977 | 4037 | 33.4 | 8041 | 66.6 | 12078 |
| 1978 | 3846 | 31.7 | 8271 | 68.3 | 12117 |
| 1979 | 3512 | 28.1 | 9003 | 71.9 | 12515 |
| 1980 | 3988 | 31.2 | 8775 | 68.8 | 12763 |
| 1981 | 4340 | 28.1 | 11093 | 71.9 | 15433 |
| 1982 | 4095 | 31.0 | 9113 | 69.0 | 13208 |

¹⁾ Im Notaufnahmeverfahren registrierte Flüchtlinge und genehmigte Ausreisende.

Quelle: Wendt (1991: 390).

Der Anteil der jüngeren Bevölkerung nahm in den siebziger Jahren leicht zu (1974: 15%), im Gegensatz dazu sank der Anteil der älteren Bevölkerung über 60 Jahre auf 39 % (siehe Tabelle 3-2 S. 48, Abbildung 3-1).

Abbildung 3-1: Übersiedler nach Altersgruppen (1955 – 1989)



* Statistisches Bundesamt, Zweigstelle Berlin.

Quelle: Wendt (1991: 391).

3.2.2.2 Gründe der Immigration

Die DDR-Führung hatte nicht im Sinne, den durch den Mauerbau eingeleiteten für sie günstigen bzw. befestigten Zustand dazu zu nutzen, gesellschaftliche Verhältnisse fundamental umzuändern. So konnten auch keine sinnvollen Strukturänderungen eingeführt werden und konsequente wirtschaftliche Reformen blieben aus. Die Gründe für die Fluchtwelle waren also damit strukturell vorprogrammiert (Wendt, 1991: 391).

In der Untersuchung von Ronge (1985: 18) gaben befragte Zuwanderer als Ausreisegründe und -motive zwar vor allem politische Gründe wie fehlende Meinungsfreiheit (71%) und politischer Druck (66%) aber auch wirtschaftliche Gründe wie schlechte Versorgungslage (46%), fehlende oder ungünstige Zukunftsaussichten (45%) an.¹¹²

¹¹² Seine Untersuchung fand durch die Auswertung schriftlicher Fragebögen im Früh-

Tabelle 3-7: Ausreisegründe und -motive in den 80er Jahren*

| Gründe | % |
|-----------------------|--|
| Politische | - fehlende Meinungsfreiheit: 71% - politischer Druck: 66% - beschränkte Reisemöglichkeiten in andere Länder: 56% |
| Wirtschaftliche | - schlechte Versorgungslage: 46% - fehlende oder ungünstige Zukunftsaussichten: 45% - ungünstige berufliche Entwicklungsmöglichkeiten: 21% |
| Familiäre/Persönliche | - verwandtschaftliche Beziehungen zu Bundesbürgern, „Familienzusammenführung“: 36% - „einen neuen Anfang machen“: 28% |

* Mehrfachnennungen der Probanden waren möglich

Quelle: Ronge (1985: 18).

3.2.2.3 Auswirkung der Immigrationsbewegung

In dieser Periode blieb die Zuwanderung auf einem ähnlichen Niveau wie nach dem Bau der Berliner Mauer. Die BRD erfuhr bis zum Ende der 70er Jahre keine besonderen Schwierigkeiten mit der Aufnahme der Zuwanderer. Es erschien nun langsam eine andere unerwartete Herausforderung wie die Notwendigkeit der Integration: diesmal bezog sie sich nicht mehr auf Materielles wie Versorgung und Unterbringung, sondern auf Mentales, das durch die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Unterschiede bedingt war. Also: Seit Ende der 70er Jahre bzw. Anfang 80er Jahre stellte man immer mehr fest, dass der ostdeutsche Zuwanderer eine andere Mentalität hatte wie vor ca.

jahr 1984 statt. Aber die Ausreisemotive, die darin erfasst wurden, beziehen sich eher auf die vorangegangene Zeit, denn zwischen dem Ausreiseantrag und der Bewilligung lag eine längere Zeitspanne. Also hatten fast zwei Drittel (63%) der Befragten ihren ersten Ausreiseantrag bereits 1982 oder früher gestellt (vgl. Ronge, 1985: 17). Aus diesem Grund sind diese Ausreisemotive für diese Periode gültig.

70 Jahren und die Fremdheit wuchs immer mehr an.¹¹³ Demzufolge vergrößerte sich die „deutsch-deutsche Unwissenheit“ und setzte die Bilder der Westdeutschen von den ehemaligen DDR-Bürgern in eine negative Richtung zunehmend fest.¹¹⁴ Vor diesem Hintergrund lässt sich dieser Zeitraum als Anfang der inneren Trennung zwischen West- und Ostdeutschen kennzeichnen.

3.2.3 Umgang mit der Integration

Die Integrations-Governance unter der sozial-liberalen Koalition behielt die Grundzüge der Integration ostdeutscher Zuwanderer bei und erweiterte die Integrationsbemühungen. Es gab in dieser Periode ein Sonderprogramm zur Integrations-Governance für die Zuwanderer aus der DDR und die Ergänzungen der entsprechenden Gesetze.

In diesem Abschnitt wird also das „Programm für die Eingliederung von Aussiedlern und Zuwanderern“ 1976 erwähnt und einzelne Ergänzungen zu Maßnahmen vorgestellt. Anschließend werden die Maßnahmen zur Berufsintegration eingeführt.

3.2.3.1 Sonderprogramm und weitere Ergänzungen

In den 70er Jahren verbesserten sich die Ausreisemöglichkeiten aus Ost-, Ostmittel- und

¹¹³ Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008 und Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008.

¹¹⁴ “Denen, die in der DDR aufwuchsen, dort ‚sozialisiert‘ sind, geprägt, scheint das Fortgehen manchmal schwerer zu fallen als manchem, der in den Fünfzigern ging. Und manche gar haben versucht, wieder ‚nach drüben‘ zurückzukehren“ (Kessler / Miermeister, 1983: 10).

Südosteuropa. Das führte zu einem starken Anstieg der Zahl der Aussiedler und deren Bedürfnisse nach Eingliederung. Der Bundesminister des Innern war insbesondere dafür zuständig, ein Programm zur Eingliederung von Aussiedlern zu erstellen. In Zusammenarbeit mit den Ländern wurde schließlich am 12.03.1976 das „Programm für die Eingliederung von Aussiedlern und Zuwanderern“ verabschiedet. Neue Hilfen sollten Aussiedlern und Zuwanderern eine schnellere Eingliederung ermöglichen. Zudem beschränkte sich das Programm nicht nur auf die Aussiedler aus Polen, sondern auch auf die Zuwanderer aus der DDR und Berlin (Ost). Es setzte sowohl im politischen als auch im zivilen Bereich (Organisationen, Kirchen und Verbände) großen Zuspruch voraus. Es konnte nämlich nur durch die Zusammenarbeit zwischen Ländern und Gemeinden einerseits und dem engagierten Einsatz von Organisationen und Verbänden andererseits realisiert werden (Haberland, 1988: 24f; Haberland, 1994: 28).

Die Schwerpunkte der Maßnahmen, die das Sonderprogramm vorsah, liegen vor allem in folgenden Bereichen:

- Versorgung mit Wohnraum,
- Sprachförderung (Aussiedler, Berücksichtigung des Berufs),
- Berufliche Eingliederung
- Gesellschaftliche Eingliederung
- Individuelle Betreuung
- Sensibilisierung für die Probleme und die besondere Lage der Aussiedler in der Öffentlichkeit (Haberland, 1988: 24f).

Folgende Faktoren beeinflussten die Anzahl und Dauer der Eingliederungsmaßnahmen: die personelle Zusammensetzung wie Herkunftsland, Alter, Ausbildung und Sprachkenntnisse und noch Bedürfnisse des Individuums. Ferner ist die personelle und finanzielle Kapazität der Veranstalter von Belang. Dementsprechend gliedern sich die Maßnahmen in Aufbauwochen und Familienfreizeiten von 1 bis 3 Wochen für Neuangesiedelte und in Wochenendseminare für bereits berufstätige Personen. Eine spezielle Bedeutung behält nach wie vor die Einzelberatung und -betreuung.¹¹⁵

Primär waren die Maßnahmen zur individuellen Betreuung, Beratung und Förderung vorgesehen. Diese sollten vor allem durch die Beratungsdienste der Wohlfahrtsverbände durchgeführt werden. Der Ursprung der heutigen sozialen Beratung und Betreuung von Aus- und Übersiedlern lag in der Förderung des qualifizierten Personals. Dafür wurde den Wohlfahrtsverbänden die Möglichkeit gewährt, ihre Mitarbeiter dementsprechend zu schulen und fortzubilden. Insofern hatten die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege ab sofort die Gelegenheit, mehr Personal in den Beratungs- und Betreuungseinrichtungen einzustellen und diese auch so auszubauen, dass sie den ansteigenden Anforderungen gerecht werden konnten (Linzbach, 1992: 448f).

Das Bundesprogramm von 1976 führte zu einer Verstärkung der Ausarbeitung und Fortsetzung in der Betreuungsarbeit der Verbände. Damit wurden diese als qualifiziert und förderungswürdig anerkannt. Zunächst erhielten nur die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege Bundesmittel für ihre soziale Beratung und Betreuung. Seit der

¹¹⁵ Folgende Themen sind enthalten: 1) Staatsbürgerliche Fragen, 2) Schule und Erziehung, 3) Berufs- und Arbeitswelt, 4) Rechts- und Wirtschaftsfragen, 5) Gesundheitsvorsorge, 6) Kirche und Religion, 7) Urlaubsgestaltung und Freizeitmaßnahmen, 8) Bildung und Kultur (Bundesminister des Innern, 1988: 102f).

Einführung des Sonderprogramms wurden die Bundesmittel für die soziale Betreuung der Aus- und Übersiedler deutlich erhöht. Der Bund bewies damit eindrucksvoll seine Bemühungen gegenüber den Zuwendungsempfängern, den Neusiedlern die Integration in neue hiesige Lebensverhältnisse ermöglichen zu können (ebd. 449).

Neben diesem Sonderprogramm gab es noch weitere einzelne Ergänzungen. So wurde 1969 eine Entschädigungsregelung für Schäden in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands (der späteren DDR) und in Berlin (Ost) eingeführt. 1970 wurde dann diese Regelung erweitert und schließlich 1975 der Hauptentschädigung für Schäden nach dem Beweissicherungs- und Feststellungsgesetz (BFG) voll angeglichen.¹¹⁶

3.2.3.2 Maßnahmen zur Berufsintegration

Auf der bisher geschilderten Grundlage erarbeitete die Integrations-Governance die Konzepte und Maßnahmen zur Berufsintegration, wobei drei Schwerpunkte in dem Sonderprogramm berücksichtigt wurden: Erstens war ein beschleunigtes und unkompliziertes Verfahren zur Anerkennung von Ausbildungsgängen und Befähigungsnachweisen notwendig. Zweitens wurde Personal benötigt, das den Zuwanderern eine ihnen gerechte Beratung und Arbeit anbieten konnte und zudem mit ihren Problemen vertraut war. Schließlich gab es die Hilfsangebote zur Gründung selbständiger Existenzen (Haberland, 1988: 24f).

¹¹⁶ Diese stand nicht nur Flüchtlingen und Zuwanderern zu, sondern auch Einheimischen, die derartige Schäden erlitten haben (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 39).

Im Sonderprogramm werden dann die Maßnahmen zur Integration konkret genannt. Bei den diversen Programmen zur Berufsintegration geht es um folgendes (vgl. Bundesminister des Innern, 1988):

- 1) Schul- und Berufsausbildung,
 - Quantitative und qualitative Vorkehrungen im Bildungsbereich,
 - Zuwendungen an die Otto-Benecke-Stiftung zur Förderung der Eingliederung von Zuwanderern aus der DDR und Berlin (Ost) mit abgeschlossenem Hochschulstudium,
 - Garantiefonds zur schulischen, beruflichen und gesellschaftlichen Eingliederung,
 - Förderung der Eingliederung von Wissenschaftlern aus der DDR, Berlin (Ost) oder den Aussiedlungsgebieten nach §1 Abs. 2 Nr. 3 BVFG,
- 2) Anerkennung von Prüfungen und Befähigungsnachweisen,
 - Aktualisierung der Entscheidungshilfen zur Anerkennung von Zeugnissen und Befähigungsnachweisen im gewerblichen Bereich,
- 3) Berufliche Eingliederung,
 - Förderung der Teilnahme an beruflichen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen durch die Bundesanstalt für Arbeit
- 4) Einbeziehung in die Sozialversicherung (Krankenversicherung, Rentenversicherung, Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung),
- 5) Förderung selbständiger Existenzgründungen / Landwirtschaftliche Eingliederung,
- 6) Steuerrechtliche Begünstigungen,
- 7) Beratung und Betreuung durch Verbände, kirchliche Einrichtungen und Stiftungen,
 - Zuschüsse an Wohlfahrts- und Vertriebenenverbände zur sozialen Beratung und Betreuung von Aussiedlern und Zuwanderern,

- Zuwendungen an Zentrale Organisationen und Verbände zur Finanzierung besonderer zentraler Eingliederungsmaßnahmen sowie institutionelle Förderung der Otto-Benecke-Stiftung,
 - Zuwendungen an die Jugendgemeinschaftswerke und sonstige Betreuungsdienste für junge Aussiedler und Zuwanderer,
- 8) Sonstiges: Eingliederungshilfen für ehemalige politische Häftlinge sowie ehemalige Kriegsgefangene.

Daraus ist ersichtlich, dass die Fokussierung auf die freie Entscheidung des einzelnen zu einer wesentlich schnelleren Eingliederung führte. Nur auf diese Art und Weise konnte man den sich häufig wandelnden Wünschen entgegenkommen und Neuanfänge der Flüchtlinge konnten damit gewährleistet werden. In diesem Zusammenhang eröffnete die Wirtschaft, die sich nach der Währungsreform jahrelang rasch entwickelt hat, neue und bessere Chancen (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 62f).

1974 ergaben sich aus dem „Mikrozensus“ (=1% -Stichprobe des Statistischen Bundesamtes) hinsichtlich der selbständig erwerbstätigen Geschädigten in den Wirtschaftsbereichen folgende Ergebnisse (ohne Landwirtschaft) (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 68f).

Tabelle 3-8: Selbständig erwerbstätige Geschädigte in den Wirtschaftsbereichen (1974)

| | Vertriebene | Flüchtlinge |
|---|-------------|-------------|
| Produzierendes Gewerbe (Industrie, Handwerk) | rd. 61 000 | rd. 6 000 |
| Handel und Verkehr | rd. 65 000 | rd. 10 000 |
| Dienstleistungen und sonstiges Gewerbe | rd. 73 000 | rd. 13 000 |
| Gewerblich Selbständige insgesamt | rd. 199 000 | rd. 29 000 |

Quelle: Bundesministerium des Innern (Hg.) (1982: 69)

Schon in früheren Jahren war die absolute Zahl der Betriebe von Vertriebenen und Flüchtlingen höher gewesen. Die in der Gesamtwirtschaft beobachtbaren Tendenzen reichten von der Aufgabe von Unternehmen (schlechte wirtschaftliche Lage, Konkurrenzdruck, Konjunkturschwankungen, Wechsel zur Angestelltentätigkeit) bis zu stetigen Neugründungen (seit einiger Zeit vor allem von Spätaussiedlern). Die nachfolgende Tabelle von 1974 stellt die Ergebnisse einer Untersuchung des Statistischen Bundesamtes dar, die im Hinblick auf den Anteil der Betriebe von Vertriebenen und Flüchtlingen in Industriegebieten der BRD durchgeführt wurde (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 69).

Tabelle 3-9: Anteil der Betriebe von Vertriebenen und Flüchtlingen in Industriegebieten der BRD (1974)

| Industrie gruppe | Anzahl der Betriebe | | | | |
|--|---------------------|-----------------------|-----|--------------|-----|
| | Insgesamt | Darunter Betriebe von | | | |
| | | Vertriebenen | | Flüchtlingen | |
| | | Zahl | % | Zahl | % |
| 1. Bergbau, Grundstoff- u. Produktionsgüterindustrie | 20 308 | 808 | 4,0 | 434 | 2,1 |
| 2. Investitionsgüterindustrie | 29 436 | 1 348 | 4,6 | 1 155 | 3,9 |
| 3. Verbrauchsgüterindustrie | 34 904 | 2 623 | 7,5 | 1 813 | 5,2 |
| 4. Nahrungs- und Genussmittelindustrie | 8 043 | 308 | 3,8 | 124 | 1,5 |
| Industrie insgesamt | 92 691 | 5 087 | 5,5 | 3 526 | 3,8 |

Quelle: Bundesministerium des Innern (Hg.) (1982: 69)

Ein Überblick über 30 Jahre zeigt, dass diese Betriebe ohne oder nur mit geringerem Eigenkapital gegründet wurden. Die Nachwirkungen sind bis heute insofern sichtbar, als die Betriebe oftmals unter dem bundesweiten Durchschnitt liegen. In einigen Fällen ist die Kapitalstruktur immer noch ungünstig. Da viele Betriebe nicht über genügend Eigenkapital verfügen konnten und dementsprechend keine nötigen Reserven besaßen, waren sie als erste von Konjunkturschwankungen betroffen. Zudem waren viele aufgrund der ökonomischen Bedingungen gezwungen, ihr Sortiment umzustellen oder in andere Branchen zu wechseln. Dies führte zwangsläufig zu neuen Investitionen. Ein häufiger Standortwechsel brachte ebenfalls neue Probleme. Das sogenannte Standortprogramm der Lastenausgleichsbank stellte für derartige Fälle Kredite aus ERP-Mitteln zur Verfügung (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 69f).

3.3 Die Ära Helmut Kohls (1982 bis zur Wiedervereinigung)

3.3.1 Wandel des Umfelds um Integrations-Governance

3.3.1.1 Politische Umfeldler

Im Herbst 1982 begann die Kanzlerschaft Helmut Kohls mit der Forderung nach einer >>Politik der Erneuerung<<, da die wirtschaftliche und außenpolitische Krise sich seit der Ära Schmidts noch verschlechtert hat.¹¹⁷ Unter Kohl wurde die Liberalisierung der Wirtschaft sowie die Privatisierung und Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt durchgeführt und die Sicherung des sozialen Netzes abgebaut. Zudem wurden die Beziehungen zu den USA und der Sowjetunion verstärkt (Jesse, 1999: 105; Zohnhöfer, 2001: 371ff). Trotz des Regierungswechsels zur CDU/CSU und F.D.P. und des Kurswechsels zu liberalerer Politik, gab es keine grundlegenden Veränderungen der innerdeutschen Beziehungen. So wurde die Ost- und Deutschlandpolitik der Vorgänger fortgeführt, jedoch mit etwas unterschiedlichen Akzenten. Zwar führte Kohl die Zusammenarbeit auf der Grundlage bestehender Abkommen fort, aber die Intention seiner Politik lag in der Betonung der Offenheit in der deutschen Frage, der Westbindung und dem Systemgegensatz und schließlich der Einheit der Nation. Allerdings zeigte sich die Bundesregierung im politischen Alltag eher pragmatisch (Grünbaum, 1999: 19).¹¹⁸

¹¹⁷ Zu nennen sind hierbei auf ökonomischer Ebene der Ölschock von 1973 und die sich abkühlenden Beziehungen zwischen den Großmächten auf der außenpolitischen Ebene. Innenpolitisch änderten sich die Parteiprofile der SPD, die mehr nach links abwich und der FDP, die sich in ihrer Politik der Union anglich (Jesse, 1999: 105).

¹¹⁸ Z.B. die beiden der DDR gewährten Milliardenkredite eines privaten Bankenkonsortiums von 1983 und 1984 unter der Bürgschaft der Bundesregierung, sowie der Staats-

3.3.1.2 Wirtschaftliche Lage

Ab dem Herbst 1982 wurde die Behebung der wirtschaftlichen Krisenlage ein zentrales Thema der Regierungspolitik Helmut Kohls. Durch hohe Exporttätigkeit sowie reger Inlandsnachfrage, waren die Kapazitäten der westdeutschen Wirtschaft im Jahre 1989 nicht mehr so enorm ausgelastet wie seit 1970. So konnten bis 1989 der Staatshaushalt konsolidiert, das Defizit im Haushalt vermindert und die Steuerbelastung für private Haushalte und Unternehmen gesenkt werden. All das führte zu einer Preisstabilität auf niedrigem Niveau, entgegen dem weltweiten Trend der wirtschaftlichen Schwächung. Zudem vollzog sich ein weiterer Bruttosozialproduktzuwachs von 3,9%. Diese Punkte konnten durchaus als positive ökonomische Prognosen gesehen werden (Gros, 1999: 849).

Gegen Ende der 80er Jahre wurde es allerdings auf dem deutschen Arbeitsmarkt zusehends schwieriger. Mittlerweile erschien die erste Arbeitslosenwelle und es zeigte sich, dass eine Arbeitsstelle zu bekommen weitaus problematischer geworden war, wenn es auch noch nicht unmöglich war. Als sich 1989 die Grenze öffnete, gab es erste Bedenken, dass der Arbeitsmarkt nun problematischer werden würde, wie Lafontaine damals formulierte, dass sie nicht alle nach Westdeutschland rein dürften, „weil wir genug eigene Probleme auf dem Arbeitsmarkt hätten“.¹¹⁹

Trotz des ökonomischen Erfolgs der 80er Jahre, ließen sich die Schattenseiten nicht beheben. Die Sockelarbeitslosigkeit blieb weiterhin sehr hoch und die soziale Schere zwi-

besuch Erich Honeckers 1987 in Bonn (Grünbaum, 1999: 19f).

¹¹⁹ Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008.

schen dem sozial gesicherten Teil der Bevölkerung und den von Arbeitslosigkeit und Armut betroffenen Personen ging immer weiter auseinander. Die Einkommensdisparitäten wuchsen und die Anzahl derjenigen, die unter Sozialhilfeniveau gerieten, wuchs langsam aber kontinuierlich weiter an. Der Ertrag des ökonomischen Erfolges wurde nur unzureichend zur Beseitigung von Strukturschwächen des Wirtschaftsstandortes eingesetzt und tiefgreifende Modernisierungsprozesse blieben zum großen Teil aus (Gros, 1999: 849).

3.3.1.3 Gesellschaftliche Situation

Dieser Zeitraum ist durch Ausländerfeindlichkeit und die Vergrößerung der Differenz zwischen beiden deutschen Staaten trotz der weiteren Schritte zur Wiedervereinigung gekennzeichnet.

Im Laufe der 80er Jahre verdoppelte sich die Anzahl der in Deutschland Asylsuchenden auf ca. 108 000.¹²⁰ Eine negative Seite dieser Entwicklung war der Anstieg der Ausländerfeindlichkeit gegenüber dieser Gruppe.¹²¹ Der Zuzug aus osteuropäischen Ländern in der zweiten Hälfte der 1980er wie Polen und der Sowjetunion war politisch erwünscht; sie galten nach deutschem Staatsbürgerschaftsrecht immerhin als Landsleute

¹²⁰ Zudem gab es 1949 das im Grundgesetz der BRD vorankerte Recht auf Asyl, das die Aufnahme politisch oder aus anderen Gründen Verfolgter Asyl gewährte (Santel / Weber, 2000: 17).

¹²¹ 1988 überstieg der jährliche Durchschnitt an Asylbewerbern von bisher 50 000 erstmals die Zahl von 100 000. Die Prozentzahlen schwankten jeweils zwischen 6,8 (1982) und 29,2 Prozent (1985); der Großteil von Asylbewerbern erhielt ein befristetes Bleiberecht und war von Abschiebung bedroht. Aufgrund der größer werdenden Anzahl von kurdischen Flüchtlingen aus der Türkei und Flüchtlingen aus Afrika nahm die Ausländerfeindlichkeit offen rassistischere Töne an (Schildt, 2007: 59).

(Schildt, 2007: 59).¹²² Obwohl diese Migrationsform seit den 50er Jahren von allen Parteien anerkannt wurde, blieb die Zahl dieser ethnisch bevorzugten Einwanderer bis Mitte der 80er Jahre gering. Bekanntlich existierte der sog. „Eiserne Vorhang“ und die Ausreise aus der östlichen Hälfte Europas gestaltete sich deshalb als schwierig (Münz / Seifert / Ulrich, 1997: 168ff).

Infolge der Kontinuität der innerdeutschen Politik setzte sich die Annährungsperiode zwischen beiden deutschen Staaten fort und führte letztendlich zur Wiedervereinigung. Dennoch hatten sich auf beiden Seiten die Mentalitäten aufgrund der Differenz des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems erheblich verändert.¹²³

3.3.2 Umstände der Flucht

3.3.2.1 Umfang und demographische Struktur

In diesem Zeitraum wurden insgesamt 204 000 Übersiedler (89% aller Migranten aus der DDR) im Bundesnotaufnahmeverfahren registriert. Von ihnen besaßen 150 000 Übersiedler (74% aller Übersiedler) einen genehmigten Ausreiseantrag. Hinzu kamen noch die 54 000 Flüchtlinge aus der DDR, von denen nahezu 2 700 über die streng bewachten innerdeutschen Grenzbefestigungen geflohen waren. 1984 wurde mit 35 000

¹²² Zwischen 1985 und 1989 stieg die Zahl von 39 000 ununterbrochen auf 377 000 an. Danach ging sie für einige Jahre auf die Hälfte dieses Höchststandes zurück. Die ersten ernsthaften Integrationsprobleme der Aussiedler zeigten sich in den 1990er Jahre. (Schildt, 2007: 59).

¹²³ Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008.

Übersiedlern erstmals seit 1961 einer größeren Personengruppe die Ausreise in die BRD genehmigt. Mit der Zeit wurde jüngeren DDR-Bürgern ebenfalls zunehmend die Ausreise erlaubt (siehe Tabelle 3-10).

Tabelle 3-10: Übersiedler aus der DDR in die BRD (1982 - 1990)

| Jahr | Übersiedler ¹⁾ | | | | |
|--------------------|--|------|---|------|-----------|
| | Ohne Genehmigung (Flüchtlinge) Anzahl | % | Mit Genehmigung (Legale Ausreisende) Anzahl | % | Insgesamt |
| 1982 | 4095 | 31.0 | 9113 | 69.0 | 13208 |
| 1983 | 3614 | 31.9 | 7729 | 68.1 | 11343 |
| 1984 | 5992 | 14.6 | 34982 | 85.4 | 40974 |
| 1985 | 6160 | 24.7 | 18752 | 75.3 | 24912 |
| 1986 | 6196 | 23.7 | 19982 | 76.3 | 26178 |
| 1987 | 7499 | 39.6 | 11459 | 60.4 | 18958 |
| 1988 | 11893 | 29.9 | 27939 | 70.1 | 39832 |
| 1989 | 241907 | 70.4 | 101947 | 29.6 | 343854 |
| 1990 ²⁾ | - | - | - | - | 238484 |

¹⁾ Im Notaufnahmeverfahren registrierte Flüchtlinge und genehmigte Ausreisende.

²⁾ bis 30.6.

Quelle: Bundesausgleichsamt (Wendt, 1991: 390).

Nach und nach änderte sich die Altersstruktur der Übersiedler. Die Übersiedler im jüngeren und mittleren Alter nahmen zu. Im Jahr 1985 waren beispielsweise 35 % der Übersiedler jünger als 25 Jahre und 53 % im Alter zwischen 25 und 65 Jahren. In der Gruppe der Übersiedler von 65 Jahren und älter, setzte hingegen ein Rückgang auf 12.5 % ein (siehe Tabelle 3-11, Abbildung 3-1 S. 78) (Wendt, 1991: 392).

Tabelle 3-11: Demographische Struktur der Übersiedler in die BRD (1982 - 1989)

| Altersgruppe | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | Anteil* |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| Unter 15 J. | 5,7 | 7,3 | 12,9 | 13,6 | 13,8 | 10,9 | 14,6 | 23,6 | 19,4 |
| 15 bis unter 18J. | 2,8 | 2,9 | 4,4 | 4,0 | 3,5 | 2,3 | 3,1 | 3,1 | 3,6 |
| 18 bis unter 25J. | 7,9 | 7,9 | 10,6 | 9,6 | 9,8 | 9,8 | 10,7 | 19,4 | 10,7 |
| 25 bis unter 40J. | 23,6 | 25,4 | 34,7 | 34,6 | 32,7 | 28,0 | 33,8 | 37,2 | 23,4 |
| 40 bis unter 50J. | 14,7 | 14,4 | 17,7 | 15,2 | 15,5 | 15,8 | 16,4 | 10,4 | 12,3 |
| 50 bis unter 60J. | 7,0 | 9,8 | 6,9 | 6,1 | 6,5 | 7,6 | 7,7 | 3,4 | 12,5 |
| Über 60J. | 38,4 | 35,7 | 12,8 | 17,0 | 18,2 | 25,5 | 14,0 | 3,3 | 18,1 |
| männlich | 43,1 | 43,4 | 49,3 | 48,6 | 47,9 | 45,4 | 49,6 | 51,8 | 47,8 |
| weiblich | 56,9 | 56,6 | 50,7 | 51,4 | 52,1 | 54,6 | 50,4 | 48,2 | 52,2 |

*Anteil der jeweiligen Altersgruppe der DDR-Wohnbevölkerung am 31.12.1988.

Quelle: Grundmann (1990: 1423).

Hilmer / Köhler (1989: 1383) bemerken dazu, dass „die demographische Zusammensetzung der Übersiedler [...] ebenfalls Anlass zu einer Sorge [gibt], die sich so ausdrücken lässt: ‚Der DDR läuft die Zukunft davon.‘“

Zu einem großen Teil siedelten Menschen aus der DDR über, die im besten erwerbsfähigen Alter waren und in Westdeutschland nach besseren Arbeits-, Lebens- und Wohnbedingungen suchten. Demgegenüber sank von 1982 bis 1989 die Übersiedlungsquote der Rentner auf ein Zehntel. In Bezug auf die selektiven Wirkungen von Migration kann man allgemein feststellen, „dass sich wanderungsbereite Individuen und Gruppen von der übrigen Bevölkerung durch bestimmte psychische, physische und/oder soziale Merkmale unterscheiden, vor allem durch spezifische Persönlichkeitsmerkmale, die sie befähigen, die der Wanderung entgegenstehenden Hindernisse zu überwinden“ (Fuchs u.a., 1988: 502f).

Setzt man diese Aussage in Beziehung zu den vorhandenen demographischen Daten, nach denen gerade jüngere Menschen die DDR verlassen, um im Westen bessere Chancen zu finden, so kann man annehmen, dass es größtenteils aktive Menschen sind. Sie strebten überdurchschnittlich ihre Ziele an, während die weniger Motivierten eher in ihrer bisherigen Situation blieben. Ein deutliches Zeichen für die Unterschiede in den Arbeits- und Lebenswelten in der DDR und BRD könnten mögliche Integrationsschwierigkeiten sein (Baumgartl, 1992: 9).

1989 fiel die Mauer und das Jahr wurde zum Jahr der Wende. Weiterhin gab es genehmigte Ausreisen (von Januar bis Ende Oktober 1989 waren es 102 000), die zahlenmäßig hoch waren. Flüchtlinge, die durch die Öffnung der Grenzanlagen zwischen Ungarn und Österreich im August und September 1989 über die Grenze kamen, stiegen ebenfalls.¹²⁴

Mit der Öffnung der innerdeutschen Grenze am 9. November 1989 nahm die Zahl der Übersiedler rasch zu. Jedoch nach den Wahlen im März 1990 und in der Erwartung einer sofortigen staatlichen Vereinigung beider Länder ging ihre Zahl eindeutig zurück.¹²⁵

Am 1. Juli 1990 wurde der Übersiedlerstatus durch die Wirtschafts- und Währungsuni-

¹²⁴ Im August waren es etwa 8 000 Personen, die über das Ausland in die Bundesrepublik Deutschland flüchteten. Im September waren es bereits 21 000 und im Oktober sogar 26 000 Personen. Dazu kam noch, dass, nachdem die Grenzen zur ČSSR, die wegen der Flüchtlingsströme zeitweilig geschlossen worden waren, wieder geöffnet wurden. 48 000 Menschen flohen allein vom 3. bis 9. November 1989 über das Gebiet der ČSSR in die Bundesrepublik Deutschland (Wendt, 1991: 393).

¹²⁵ Noch knapp ein Drittel der Übersiedler vom November wurden im März 1990 mit 46 000 Übersiedlern gemessen. Diese Zahlen hatten sich im April sogar fast halbiert (24 600), und im Juni 1990 wurden nur noch 10 689 als Übersiedler registriert. Insgesamt 238 384 DDR-Bürger kamen von Januar bis Juli 1990 in die Bundesrepublik Deutschland (ebd. 393).

on zwischen beiden deutschen Staaten abgeschafft. Infolgedessen nahm die Übersiedlung den Charakter von Binnenwanderungen an. Nun sind die Wanderungen zwischen den neuen und den alten Bundesländern durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 auch rechtlich Binnenwanderungen geworden (Wendt, 1991: 392ff; Roesler, 2003: 567f).

Es waren überwiegend jüngere Altersgruppen, die 1989 die DDR verlassen hatten. Während fast die Hälfte der Ausreisenden und Flüchtlinge (ca. 46%) in einem Alter unter 25 Jahren war, waren nur 3% der registrierten Übersiedler älter als 65 Jahre oder älter (siehe Tabelle 3-2 S. 48, Abbildung 3-1 S. 78). Nach der Öffnung der Mauer war der Anteil von Jugendlichen unter den Botschaftsbesetzern in Prag und den Übersiedlern besonders hoch (Wendt, 1991: 394).

3.3.2.2 Gründe der Immigrationsbewegung

In den achtziger Jahren stellten politische und wirtschaftliche Motivationen typische Übersiedlungsgründe dar. Die Übersiedlerströme nahmen zusammen mit dem Fall der Mauer einen anderen Charakter und eine andere Dimensionen an. Damit wurde auch das Ende eines totalitären Staatsgebildes eingeleitet und dadurch die Voraussetzungen für eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten geschaffen (Wendt, 1991: 392f).

Die wesentlichen Gründe, die DDR zu verlassen, waren vor allem die Enttäuschung über die leeren Versprechungen der weiterhin amtierenden SED-Regierung, der Parteiführung der SED und den alten Leitungsstrukturen im Staatsapparat, in der Justiz, der

Polizei und der Wirtschaft sowie der Wissenschaft und im Bildungswesen. Hinzu kamen ebenfalls die sich vergrößernden wirtschaftlichen und sozialen Unsicherheiten in der DDR (ebd. 394).

So wurde von den befragten Übersiedlern im Dezember 1989/Januar 1990 vor allem folgendes genannt (Voigt / Berlitz-Demiriz / Meck, 1990: 736f): politische Bedingungen (93%), persönliche Unfreiheit (86%), niedriger Lebensstandard und Umweltbedingungen (88%), schlechte Arbeitsbedingungen (72%), Freunde und Verwandte (59%), (siehe Tabelle 3-12).

Tabelle 3-12: Fluchtgründe im Dezember 1989/Januar 1990*

| Gründe | % |
|------------------------|--|
| Politische | - Politische Bedingungen: 93% - Persönliche Unfreiheit: 86% |
| Wirtschaftliche | - Niedriger Lebensstandard und Umweltbedingungen: 88% - Schlechte Arbeitsbedingungen: 72% |
| Familiäre/ Persönliche | - Freunde und Verwandte von: 59%. |

* Mehrfachnennungen der Probanden waren möglich

Quelle: Voigt / Berlitz-Demiriz / Meck (1990: 736f).

Nach der Übersiedlerwelle 1984 kam es fünf Jahre später, im Sommer 1989, zu einem zweiten Schub an Übersiedlern, der zuerst als Fluchtwelle über Ungarn, letztendlich zur Öffnung der Staatsgrenze der DDR führte. Im Zuge dieser Fluchtbewegung entstanden weitere Untersuchungen. So führten Hilmer und Köhler von Mitte August bis Mitte September 1989 eine schriftliche Befragung in zwei Notaufnahmелagern (Gießen und Rastatt) durch, bei der sowohl legal ausreisende Übersiedler als auch Flüchtlinge erfasst

wurden. Der soziodemographischen Struktur nach waren diese Übersiedler mehrheitlich jung (55% unter 30 Jahre alt), überwiegend männlichen Geschlechts (71%), zu 93% erwerbstätig und wiesen in der Regel eine gute berufliche Qualifikation auf – „Der DDR läuft die Zukunft davon“ (Hilmer / Köhler, 1989: 1984). Bezüglich der Ausreisegründe und -motive stellten die Autoren einen Vergleich mit den Gründen aus einer Befragung vom Frühjahr 1984 von Ronge (1985) an. Daraus ergab sich folgendes Bild:

Tabelle 3-13: Übersiedlungsmotive im Vergleich 1984 und 1989

| Gründe | Ausreisegründe- und -motive* | 1984 | 1989 |
|------------------------|---|------|------|
| Politische | - fehlende Meinungsfreiheit | 71% | 74% |
| | - beschränkte Reisemöglichkeit | 56% | 74% |
| | - politischer Druck/Bevormundung durch den Staat | 45% | 69% |
| Wirtschaftliche | - fehlende oder ungünstige Zukunftsaussichten | 66% | 65% |
| | - schlechte Versorgungslage | 46% | 56% |
| | - ungünstige berufliche Entwicklungsmöglichkeiten | 36% | 28% |
| Familiäre/ Persönliche | - Familienzusammenführung | 21% | 26% |

* wesentlicher Grund, Mehrfachnennung möglich

Quelle: Hilmer / Köhler (1989: 1385).

Nach den Forschungsergebnissen der Autoren lag das Ausreisemotiv aus der DDR keineswegs in der wirtschaftlichen Not. „Die zumindest im Vergleich zu anderen Ostblockstaaten stabile wirtschaftliche Lage der DDR spiegelt sich auch im bisherigen Lebensstandard der Übersiedler und Flüchtlinge wieder, die dort in einem gewissen ‚Wohlstand‘ lebten: Fast alle besaßen ein Fernsehgerät, davon 57% einen Farbfernseher. Mit 61% liegt die Quote der Autobesitzer über dem DDR-Durchschnitt (52%), 15% konnten sogar eine Datsche ihr eigen nennen.“ (Hilmer / Köhler, 1989: 1385; Baumgartl, 1992: 16).

Laut Baumgartl (1992: 16f) können die Gründe für Verzicht auf diese relativ gesicherte Existenz wie folgt in vier große Bereiche zusammengefasst werden:

- 1) fehlende Perspektiven (Zukunftsaussichten, berufliche Entwicklungsmöglichkeiten – Anstieg bei den Nennungen seit 1984 um insgesamt 29%),
- 2) eingeschränkte bzw. fehlende Freiräume (Meinungsfreiheit, Reisefreiheit – hier eine Steigerung um insgesamt 21%),
- 3) Unzufriedenheit mit den wirtschaftlichen (Versorgungslage – Steigerung um 10%),
- 4) politische Verhältnisse (Bevormundung durch den Staat – hier ein Rückgang bei Nennungen um 1%).

Als Grund der Ausreise von 1989 wirkten die politischen Verhältnisse sich nicht so stark auf die Umfrage aus, wie zu erwarten wäre. Besonders wichtig war den Übersiedlern offensichtlich das, was sie unter „Meinungsfreiheit“ verstanden. Dieses an erster Stelle genannte Motiv wies zurück auf die Unmöglichkeit, sich in der DDR angemessen persönlich zu entwickeln.

3.3.2.3 Auswirkung der Immigrationsbewegung

In den 80er Jahren verschärfte sich die Fremdheit zwischen West- und Ostdeutschen aus „deutsch-deutscher Unwissenheit“, die sich zumindest seit Ende der 70er Jahre langsam andeutete.¹²⁶ Die Menschen, die in den 80er Jahren in die BRD kamen, konnten ihren

¹²⁶ „Bisher hat der Einzelne vielleicht schon mal Probleme gehabt aber im Großen und Ganzen sind die Menschen gut aufgenommen worden. Das ändert sich ein bisschen in den 80er Jahren, aber das sind ganz andere Probleme. Das sind dann mentale Probleme“

Beruf nicht mehr so ohne Weiteres ausüben. Es liegen zahlreiche Beispiele dafür vor, dass diese Menschen nicht unbedingt mit offenen Armen empfangen wurden. Ihre neue Umwelt begegnete ihnen oft mit Vorurteilen. Viele litten darunter, dass alles neu und fremd war. Noch schlimmer war die unfreundliche sowie verständnislose Haltung ihnen gegenüber, z. B. in verbaler Form mit den Worten: „warum kommt ihr denn, es ist doch nur das andere Deutschland“. Die Eingewanderten waren auch nicht in der Lage, die politischen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland wahrzunehmen.¹²⁷

Vielen Bundesbürgern waren die ostdeutschen Verhältnisse nicht vertraut, was zur Unsicherheit der Westdeutschen im Umgang mit den Ostdeutschen und zu einer gewissen Skepsis geführt hat. Es gab auch nicht so viele Westdeutsche, die sich für das Schicksal der Flüchtlinge interessierten (Kessler / Miermeister, 1983: 163; Brecht, 2005: 91f). Zudem wuchs die Angst vor der Konkurrenz mit den ostdeutschen Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt, also den „Brüdern und Schwestern“ aus dem anderen Teil Deutschlands, immer mehr an. Die Zuwanderer reagierten mit unterschiedlichen Strategien auf das Unverständnis und Misstrauen der westdeutschen Bürger. Beispielsweise versuchten sich manche nicht wie ehemalige ostdeutsche Bürger zu verhalten oder verkehrten nur mit ehemaligen „Landsleuten“ (Brecht, 2005: 92).

Aus den Radiosendungen der achtziger Jahre kann man von vielfältigen sowie ambivalenten Integrationserfahrungen einzelner Zuwanderer erfahren. Wie im folgenden Zitat gezeigt, hatten die Zuwanderer einerseits das Verständnis für die neuen Freiheiten:

(Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008).

¹²⁷ Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008.

„In der DDR wird man gelebt, hier muss man leben. In der DDR wird einem alles in den Mund gelegt, alles gemacht, da braucht man nicht so selbstständig sein.“¹²⁸

Was den Interviewten auffiel, war die Selbstbestimmung des Bürgers, die es seiner Meinung nach in der DDR nicht gab.

Auch wie das folgende Interview zeigt, vermissten sie andererseits ein Gemeinschaftsgefühl, woran sie im Osten gewöhnt waren:

„Drüben war alles anders, eine Hand wäscht die andere. [...] Hier kriegt man alles zu kaufen [...], jeder hat alles. [...] Klar, dass hier kein Zusammenhalt ist.“¹²⁹

Zudem macht das folgende Zitat auf eine weitere Integrationserschwerung aufmerksam:

Zahlreichen Zuwanderern fiel es schwer, in der BRD zu leben, weil sie das „Heimweh nach drüben“ hatten.

Das Heimweh der DDR-Zuwanderer verschlimmerte sich aufgrund der Tatsache, dass sie wegen des Besuchsverbotes der DDR-Behörden nicht ihre Heimatorte besuchen durften (Brecht, 2005: 92f).

¹²⁸ Klaus S., 29, in: Wenn die Fremde nicht zur Heimat wird. Über DDR-Bürger, die zurückkehren wollen, RIAS, 3. Mai 1988 (Brecht, 2005: 92).

¹²⁹ Junger Mann aus Sachsen, in: Heimweh nach drüben. Übersiedler schildern ihren Neuanfang, Deutschlandfunk, 30. Juni 1988 (ebd. 92).

3.3.3 Umgang mit der Integration

Trotz des Regierungswechsels zur CDU/CSU-FDP Koalition wahrte die Integrations-Governance die Grundlage zur Integration ostdeutscher Zuwanderer und erweiterte sich. In dieser Periode entstanden ein Sonderprogramm und ein Orientierungskurs der Integrations-Governance für die Zuwanderer aus der DDR.

3.3.3.1 Sonderprogramm und Orientierungskurs

Im Folgenden werden das Sonderprogramm der Bundesregierung vom 31. August 1988 sowie der Orientierungskurs zusammengefasst.

3.3.3.1.1 Sonderprogramm

Im Februar 1985 forderten die Länderchefs die Bundesregierung auf, das bestehende Eingliederungskonzept für Aussiedler und Zuwanderer durch eine Bestandsaufnahme und einer Bedarfsanalyse zu überprüfen und Verbesserungsvorschläge zu entwickeln. Der Schwerpunkt dabei war die Berücksichtigung sozialer und wirtschaftlicher Veränderungen in den Herkunftsländern und der BRD. Am 16. 10. 1986 verabschiedete der Deutsche Bundestag das Programm zur „Eingliederung der Übersiedler aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland“, das mit wesentlichen Verbesserungen bei den Eingliederungshilfen für Zuwanderer versehen war (Bundesminister des Innern, 1988: 10).

In der Sitzung am 8. Juni 1988 nahm das Bundeskabinett die vom Bundesminister des Innern vorgelegte Bestandsaufnahme von Eingliederungshilfen des Bundes und der Länder mit einer Analyse des Bedarfs zur Kenntnis. Der Bundesminister des Innern rief daraufhin eine Arbeitsgruppe zusammen, die in Zusammenarbeit mit Ländern und Verbänden ca. zwei Monate später ein Sonderprogramm für Aussiedler vorlegen sollte. Ende August 1988 wurde es mit wesentlichen Verbesserungen beschlossen. Dazu gehörten u. a.:

- Aufnahme und Registrierung der Aussiedler
- Versorgung mit Wohnraum
- Sprachförderung
- Schulische und berufliche Eingliederung
- Individuelle Beratung und Betreuung durch die Vertriebenen- und Wohlfahrtsverbände (Haberland, 1988: 25).

Außer den sechs Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege, die zunächst aus dem Bundestitel zur sozialen Beratung und Betreuung der Aussiedler und Übersiedler Bundesmittel erhielten, kamen 1985 durch eine parlamentarische Entscheidung drei weitere Vertriebenenverbände hinzu: der Bund der Mitteldeutschen, der Bund der Vertriebenen und der Zentralverband Mittel- und Ostdeutscher (Linzbach, 1992: 449).

Die Bundesmittel zur sozialen Betreuung für die Aus- und Übersiedler stiegen ab der Etablierung des Sonderprogramms 1976 noch weiter. Im Jahre 1988 standen den Verbänden 12,9 Mio. DM zur Verfügung, die durch eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 2,5 Mio. DM aufgestockt wurden. Dieses Sonderprogramm vom 31.08.1988 ver-

pflichtete die Verbände dazu, ihre Beratungs- und Betreuungskapazität hinsichtlich der Grundlage der mittelfristigen Finanzplanung auf dem entstandenen, wesentlich höheren Bedarf möglichst schnell einzustellen. 1989 wurden ursprünglich dazu 28,4 Mio. DM vorgesehen, die jedoch wieder um 14,7 Mio. DM aufgestockt werden mussten. Die Gesamtsumme betrug im Jahr 1989 43,1 Mio. DM. Im darauffolgenden Jahr standen 79,9 Mio. DM für die soziale Beratung und Betreuung der Aus- und Übersiedler bereit. Diese Summe stellte eine siebenfache Steigerung der Mittel seit 1986 dar (ebd. 449).

3.3.3.1.2 Orientierungskurs

Angesichts der großen Ausreisewelle ab 1984 stellte der Bund Ländern, Gemeinden und Wohlfahrtsverbänden zusätzliche Mittel zur Verfügung, um die soziale Integration der DDR-Bürger besser zu fördern. Neue Beratungskonzepte wurden von Soziologen, Psychologen und Sozialpädagogen erarbeitet. Die Integrationsschwierigkeiten, die sich vor dem Hintergrund immer kumulativ werdender Entfremdung und Systemdifferenz entwickelten, fanden besondere Beachtung. Die Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Eigeninitiative für Zuwanderer war dabei zentral, weil zahlreiche Zuwanderer die Betreuung als Bevormundung empfanden:

„Umfassende ‚Betreuung‘ durch Kollektiv, Partei, Jugendorganisation, Betrieb, Gewerkschaft usw. hat der Übersiedler bis zum Überdruß kennen gelernt.“ (Saur, 1987: 146; vgl. Brecht, 2005: 93f.).

Ein Beispiel für die Umsetzung dieser neuen Konzepte war der Orientierungskurs, den die Volkshochschule im Herbst 1984 im Berliner Bezirk Wedding einführte. Dieser Kurs

wurde bis zum Frühjahr 1990 zweimal im Jahr angeboten. An der immer weiter gestiegenen Teilnehmerzahl kann man den Erfolg des Kurses erkennen. Wöchentlich hatten die Kursbesucher Informationsabende, in denen Experten aus verschiedenen Bereichen (zum Beispiel Recht, Medien, Medizin, Politik und Wirtschaft) unter Federführung der Sozialpädagogen Vorträge hielten und den Anfragen der Kursbesucher zur Verfügung standen. Die Info-Abende waren im Grunde eine Art „Crashkurs“ in das westliche Gesellschaftssystem.¹³⁰ Bei diesen Veranstaltungen ging es nicht um eine einseitige Informations- und Wissensvermittlung, sondern um eine beiderseitige Brückenbildung der Systemdifferenzen (Brecht, 2005: 95).

3.3.3.2 Maßnahmen der Berufsintegration

Wie im letzten Abschnitt dargestellt, wurde die Grundlage der Maßnahme zur Integration für die Zuwanderer aus der DDR ohne große Veränderung fortgeführt. Allerdings gab es auch kleinere Modifizierungen.

In Großstädten hatten Fachkräfte in gewerblichen Berufen relativ günstige Beschäftigungsmöglichkeiten. Allerdings standen Angehörige der Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe, Waren- und Dienstleistungskaufleute sowie Angehörige der Sozial-, Erziehungs- und geisteswissenschaftlichen Berufe einem verhältnismäßig ungünstigen Arbeitsplatzangebot gegenüber. Bei den Personen mit höherer Vor- und Ausbildung war die berufliche Eingliederung erschwert, wenn sie bei Eintreffen in der Bundesrepublik

¹³⁰ „Die politischen Systeme prägen die Menschen zwischen den ‚beiden Deutschlands‘. Es gibt viele Gemeinsamkeiten, aber auch viel trennende Entwicklungen. Dies erfahren ganz besonders ehemalige DDR-Bürger, wenn sie nach der Übersiedlung ihr Leben neu gestalten müssen. Wir können voneinander lernen!“ (Brecht, 2005: 95).

Deutschland eine spezialisierte Berufserfahrung mitbrachten bzw. eine Beschäftigung auf einer hohen beruflichen Funktionsebene ausführten. Ingenieure wiesen zudem Defizite im Umgang mit modernen Maschinenanlagen und Produktionstechniken auf (Bundesminister des Innern, 1988: 81f).

Um die Aussiedler und Zuwanderer aus der DDR für den hiesigen Arbeitsmarkt zu qualifizieren, boten Arbeitsämter und regionale Fachvermittlungsdienste für Fach- und Führungskräfte berufliche Bildungsmaßnahmen in Form von diversen Berufs- und Studienabschlüssen an. In seltenen Fällen war jedoch eine berufliche Neuorientierung auf eine völlig andere Qualifikationsebene vonnöten (zur Entwicklung vgl. Nachstehende Übersicht) (Bundesminister des Innern, 1988: 82).

Bei der Einstellung von Zuwanderern und Aussiedlern konnten die Arbeitgeber finanzielle Eingliederungshilfen erhalten (Einarbeitungszuschuss und Eingliederungsbeihilfe nach den §§49 und 54 AFG). Zuwanderer aus der DDR konnten an berufsbildenden Anpassungs-, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen teilnehmen, damit ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert wurde (Bundesminister des Innern, 1988: 82f).¹³¹

Die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit bestanden in beruflicher Re-Qualifizierung für die DDR-Flüchtlinge, d. h. in erforderlichen Fortbildungs-, Umschulungs- und Einarbeitungsmaßnahmen. Dabei standen vor allem die Vermittlung moderner Technologien und der Erwerb von Kenntnissen über die Funktionsweise der westdeut-

¹³¹ Der Schwerpunkt auf damalige Berufsintegration liegt in Aussiedler. Neben allgemeinen Förderungsmaßnahmen werden seit kurzer Zeit auch besondere Fortbildungs- und Umschulungskurse für Aussiedler angeboten (Bundesminister des Innern, 1988: 83).

schen Wirtschaft im Mittelpunkt. Die Finanzierung der Maßnahmen übernahm die Bundesanstalt für Arbeit (Franke, 1989: 552).

Die Mehrheit der erwerbstätigen Übersiedler (70%) fand ihre Arbeitsstellen ohne Mitwirkung oder Vermittlung der Arbeitsämter (Hofbauer, 1985: 349).¹³² Neben der Hilfe der Arbeitsämter konnten viele Immigranten auch noch durch ihre Eigeninitiative und mit Hilfe von ihren Verwandten und Bekannten eine Arbeitsstelle finden (Franke, 1989: 551).

¹³² Mit dieser Frage dürften die indirekten Hilfen des Arbeitsamtes (z.B. Vorbereitung der Stellensuche durch eingehende Beratung oder durch eine Weiterbildungsmaßnahme) nicht enthalten sein (Hofbauer, 1985: 349).

4. Struktur und Kommunikation der Integrations-Governance in der BRD

Wie in Kapitel 3 erwähnt, war es eine große Herausforderung gewesen, ostdeutsche Zuwanderer erfolgreich einzugliedern. Aufgrund des Krieges mangelte es an Wohnungen, Lebensmitteln und Arbeit. So waren Behörden und Wohlfahrtsverbände kaum in der Lage, den Bedürfnissen der Bevölkerung nachzukommen. Dennoch wurden mit der Zeit die Schritte zur Integration vollzogen. An den Integrationsmaßnahmen beteiligten sich viele verschiedene Akteure, sodass gesagt werden darf, dass die ganze Gesellschaft bei der Integration der Zuwanderer mithalf (vgl. Effner / Heidemeyer, 2005; Lüttinger, 1989). In diesem Zusammenhang wird in diesem Kapitel der Versuch unternommen, die Beteiligten gruppenweise einzuordnen und ihre Rollen und Funktionen festzuhalten. Da unter dem westdeutschen Kooperationswesen, genannt „Integrations-Governance“, drei Teilsektoren, und zwar Regierung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft stehen, werden im Folgenden die einzelnen Hauptakteure des jeweiligen Sektors und ihre Verhältnisse in groben Zügen zusammengefasst.

4.1 Akteure und Rollen

In diesem Abschnitt geht es um die Struktur der Integrations-Governance in der BRD zur Eingliederung der Zuwanderer aus der DDR. In erster Linie werden die Akteure, die an der Integrations-Governance teilgenommen haben, und ihre Rollen festgehalten.

4.1.1 Öffentlicher Sektor

Mit dem öffentlichen Sektor sind die Bundesregierung, Länder und Gemeinden, Notaufnahmelager und Bundesanstalt für Arbeit gemeint.

4.1.1.1 Bundesregierung

Der Bund erlässt die Gesetze als Grundlage zur Aufnahme, Versorgung und Unterbringung der Zuwanderer aus der DDR; wichtig waren z.B. das Lastenausgleichsgesetz (LAG 1952), das Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz (BVFG 1953) und der Garantiefonds (1954) (Herwartz-Emden / Westphal, 1997: 184).

Gemäß dem Bundesprogramm war die Bundesregierung verpflichtet, Maßnahmen der Aufnahmehilfe wie der Unterbringung und Versorgung bis hin zu verschiedenen Eingliederungsförderungen, sicherzustellen.¹³³ Zunächst förderte der Bund die „Aufnahme, Registrierung und Weiterleitung“ der Zuwanderer an die Länder, die eine unverzügliche Abnahme der aufgenommenen und registrierten Aussiedler bzw. Zuwanderer gewährleisten mussten. Gleichzeitig ermöglichte der Bund jedem eine „Überbrückungshilfe“ von 200 DM. Außerdem sorgte der Bund dafür, eine „vorläufige Unterbringung in Durchgangs- und Überganswohnheimen“ bereitzustellen und den Ländern und Gemeinden die Schaffung zusätzlicher Übergangsheime mietfrei zu gewährleisten.¹³⁴ Gleich-

¹³³ Folgende Rollen werden aus der Akte der Bundesregierung über eine Kurzfassung des Bundesprogramms (Schnellbrief, Deutscher Städtetag, 02.09.1988. Aktenzeichen: 4/75-07, Umdruck-Nr. SB 31077, Anlage B 3106) zitiert.

¹³⁴ Das Bundesprogramm ermöglichte, Gemeinden zur Finanzierung der vorläufigen Unterbringung von Zuwanderern, das Gemeindeprogramm der Kreditanstalt für Wie-

zeitig gab es eine „Wohnraumversorgung“ vom Bundes Ministerium für Bau (BMBau) mit Hilfe von Aufbaudarlehen, Sofortprogrammen sowie zinsverbilligten Einrichtungsdarlehen.¹³⁵

Der Bund ließ andere Institutionen (Verbände, kirchliche Einrichtungen und andere Organisationen) für sich bei der Integration tätig werden. Zum Beispiel erhielten die Verbände vom Bund Zuschüsse für ihre sozialen Beratungen und Betreuungen von Aussiedlern und Zuwanderern. Diese Zuschüsse deckten bis zu 80 % der Personal- und Sachkosten für die individuelle Beratung und Betreuung, jedoch wurden bei steigenden Zahlen die Zuschüsse erhöht. Die Organisationen und Verbände haben mit finanzieller Unterstützung des Bundes besondere Eingliederungsmaßnahmen in Form von Tagungen und Seminaren durchgeführt.

Im Übrigen erhielten ehemalige politische Häftlinge gemäß des Häftlingshilfegesetzes Eingliederungshilfen und die Kriegsgefangenen anhand des Kriegsgefangenenentschädigungsgesetzes Leistungen für die Dauer ihrer Gefangenschaft. Außerdem hat der Bund eine verstärkte Informations- und Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Sonderprogramms betrieben.

deraufbau unter Beihilfe der Deutschen Ausgleichsbank in Anspruch zu nehmen (ebd.).
¹³⁵ In Bezug auf Wohnraumversorgung wurden nach dem Lastenausgleichsgesetz den Berechtigten Aufbaudarlehen zur zusätzlichen Finanzierung der Neuschaffung von Wohneigentum gewährt. Das Sofortprogramm der Deutschen Ausgleichsbank sah zudem vor, dass für Großfamilien nach den Richtlinien des BMI vom 20.09.1976 beim erstmaligen Bezug einer angemessenen Wohnung zinsverbilligte Einrichtungsdarlehen je nach Familiengröße bis zu einem Höchstbetrag von bis zu 10 000 DM gewährt werden konnte (ebd.).

4.1.1.1.1 Der Bundesminister für Vertriebene

Das Bundesministerium für Vertriebene spielte eine wichtige Rolle im Umgang mit den Deutschen aus der DDR. 1953 wurde die Aufgabe wie die Aufnahme, Unterbringung und Eingliederung der Zuwanderer an das Bundesministerium übertragen (Heidemeyer, 1994: 289). Es herrschten Streitigkeiten innerhalb der Regierung, da es keine Grundlage für eine einheitliche Zuwanderungspolitik gab. In diesem politischen Spielraum versuchte der Vertriebenenminister durch Propaganda die Mängel der westdeutschen Politik, die im Ostteil nicht funktionierte, auszugleichen (ebd. 333).

In der Anfangsphase der Bundesrepublik (mindestens bis 1952) war das Ministerium in Sachen Integration zurückhaltend. Die Gründe dafür waren die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der Nachkriegssituation und die Konkurrenz zwischen Vertriebenen und Zuwanderern um knappe Mittel, die nach der Aufnahmeregelung oder dem Flüchtlingsnotleistungsgesetz aufgeteilt werden sollten. Trotz der Massen von einströmenden Flüchtlingen nahm das Ministerium immer mehr Zuwanderer, vor allem in den Bereichen wie Wohnungsbau und Häftlingshilfe sowie im Leistungsgesetz für Flüchtlinge auf. Im Allgemeinen suchte das Vertriebenenministerium (aus politischen und gesamtdeutschen Überlegungen heraus) nach durchführbaren Kompromissen zwischen den verschiedenen Gruppen, die Akteure sowohl in der Regierung als auch in Verbänden und dem Parlament waren (ebd. 292).¹³⁶ Im Jahre 1969 wurde der Aufgabenbereich des Vertriebenenministeriums im Bundesministerium des Innern übertragen.

¹³⁶ Es war nötig, verschiedene Interessen von Zuwanderern, den Ländern und der Bundesregierung in einem begrenzten Spielraum, im Ausgleich zwischen Humanität und Belastbarkeit der Finanzen und der öffentlichen Meinung, zusammenzuführen (Heidemeyer, 1994: 291f).

4.1.1.1.2 Das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen

Das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (BMiB) war mit allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit der DDR beschäftigt.¹³⁷ Dazu gehörten diplomatische Kontakte zwischen den beiden deutschen Staaten, wenn diese nicht im Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amtes lagen. Die Politik gegenüber der DDR wurde jedoch in der Tat vom Bundeskanzleramt in bedeutendem Maße bestimmt. In der Anfangsphase trat das Gesamtdeutsche Ministerium in Bezug auf die Versorgung politischer Flüchtlinge als größter Fürsprecher der Flüchtlinge auf. Unter der Berücksichtigung der politischen Gründe, dass die DDR nicht von ‚freiheitlich gesinnten Deutschen‘ geprägt wurde, wollte das Ministerium eine Abwanderung aus sonstigen Gründen vermeiden (Heidemeyer, 1994: 287; vgl. Kreuzberger, 2008).

4.1.1.1.3 Das Bundesinnenministerium

Das Bundesministerium des Innern (BMI) unterstützte mit finanziellen Mitteln u. a. zentrale Maßnahmen mit Zuwendungen an zentrale Organisationen und Verbände.¹³⁸

¹³⁷ Das BMiB wurde 1949 unter der Bezeichnung Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (BMG) begründet und 1969 bekam es die neue Bezeichnung „innerdeutsche Beziehungen“ (vgl. Kreuzberger, 2008).

¹³⁸ Träger dieser Eingliederungsmaßnahmen waren die bundesweit tätigen Verbände und Institutionen der Freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen (Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk der EKD, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Evangelische Frauenarbeit in Deutschland, Evangelische Kirche - Aussiedlerarbeit beim Kirchenamt, Katholischer Flüchtlingsrat in Deutschland, Ackermann-Gemeinde) und die zentralen Organisationen der Vertriebenen und Flüchtlinge sowie der ehemaligen politischen Häftlinge (Bund der Vertriebenen, Bauernverband der Vertriebenen, Deutsche Jugend in Europa, Bund der Mitteldeutschen, Zentralverband Mittel- und Ostdeutscher, Stiftung für ehemalige politische Häftlinge, Gemeinschaft ehemaliger politischer Häftlinge - Vereinigung der Opfer des Stalinismus

Die Mittel waren vor allem für die Anfangsphase der Eingliederung vorgesehen. Für neu angesiedelte Zuwanderer finanzierte das Innenministerium verschiedene Veranstaltungen wie Aufbauwochen, Familienfreizeiten und Wochenendseminare, die sich mit Anfragen nach der Staatsbürgerschaft, Schule und Erziehung, Berufs- und Arbeitswelt, Rechts- und Wirtschaftsfragen, Gesundheitsvorsorge, Kirche und Religion, Urlaubsgestaltung und Freizeitmaßnahmen sowie Bildung und Kultur auseinandersetzten (Bundesminister des Innern, 1988: 102f; Haberland, 1988: 24f).

4.1.1.1.4 Das Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit

Auf die Zuschüsse, die das Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit zur Deckung der Personal- und Sachkosten anbot, waren die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sowie der Vertriebenenverbände im Rahmen ihrer Beratungs- und Betreuungstätigkeit, die in den Aufnahmeeinrichtungen, in den Übergangwohnheimen und am endgültigen Wohnsitz erfolgen, angewiesen. Dazu unterstützte dasselbe Ministerium die Eingliederungsarbeit der in der Bundesarbeitsgemeinschaft „Jugendaufbauwerk“ zusammengeschlossenen Trägergruppe der Jugendsozialarbeit. Diese sorgte für ein bundesweites Netzwerk von 141 Beratungs- und Betreuungsdiensten mit Zuschüssen für die Sach- und Personalkosten, für Sprachhilfekurse, Einführungsseminare und Eingliederungsfreizeiten (Haberland, 1988: 33).

[VOS]) (Haberland, 1988: 24f).

4.1.1.1.5 Der Bundeskanzler

Es ist unproblematisch, die Eingriffe des Regierungschefs in die Integrationsbemühungen deutlich herauszufiltern. Manchmal erschien der Bundeskanzler wie ein Moderator für andere Regierungsmitglieder aus politisch-pragmatischer Perspektive.¹³⁹ Hinsichtlich des Wahlrechts und des Beitrags zur Wirtschaft hatte die Aufnahme und Eingliederung der Migranten immer Priorität in der Arbeit der Kanzler (Haberland, 1988: 25f).¹⁴⁰

4.1.1.2 Länder und Gemeinden

4.1.1.2.1 Allgemeine Erklärung

Nicht nur der Bund, sondern auch die Länder und Gemeinden traten mit eigenen Initiativen und Maßnahmen für die Unterbringung und Eingliederung der Flüchtlinge ein.¹⁴¹

Bis zur Gründung der Bundesrepublik wurden die Bundesländer mit einer unerwarteten Massenflucht von Vertriebenen und Flüchtlingen konfrontiert. Deshalb wurden die ers-

¹³⁹ Seine Einstellung war aufgeschlossen für die Angelegenheiten der Flüchtlinge unter Berücksichtigung von sowohl sachlichem Handlungsbedarf als auch politischen Überlegungen (Heidemeyer, 1994: 292).

¹⁴⁰ Das erklärte Bundeskanzler Helmut Kohl u.a. bei der Vorstellung des Programms zur Eingliederung der Aussiedler und Zuwanderer am 31. August 1988 vor der Bundespressekonferenz (ebd. 29f).

¹⁴¹ Die institutionelle Kooperation zwischen Bund und Ländern sowie Gemeinden geschah auf vielen Ebenen. Auf der Länderebene spielte der Sozialminister eine herausragende Rolle. „Dann haben sich natürlich die Sozialminister [eingesetzt d.A.], meistens war es in der Zuständigkeit der Sozialminister der einzelnen Länder, bei manchen war die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen beim Innenminister, das war in den Ländern unterschiedlich. Die zuständigen Minister sind auch zusammen gekommen und haben die groben, die großen Leitlinien vorgegeben. [. . .] Die Minister oben sagen, wo es langgeht und die Beamten darunter, die müssen dann alles organisieren und umsetzen und realisieren“ (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

ten gesetzlichen Maßnahmen für Vertriebene und Flüchtlinge von den Ländern improvisiert. Damals regelte jedes Land durch seine Flüchtlingsverwaltung die rechtliche Stellung und die Maßnahmen zur Integration von Vertriebenen und Zuwanderern und erließ unterschiedliche Landesflüchtlingsgesetze.¹⁴²

Erst nach der Gründung der Bundesrepublik am 5. Juni 1953 trat das Bundesvertriebengesetz als eine bundesweit einheitlich gesetzliche Regelung in Kraft. Das Gesetz enthielt hauptsächlich „die Betreuungsberechtigung, die Ausstellung von Ausweisen, die Maßnahmen zur Eingliederung sowie die Zuweisung von Wohnraum und die Einrichtung von Flüchtlingsverwaltungen“ auf Landesebene (Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1969: 6f).

Die Durchführung dieses Gesetzes lag in den Händen der jeweiligen Länder und Gemeinden.¹⁴³ Diese überprüften die Ansprüche, bearbeiteten Anträge und bewilligten finanzielle Mittel. Dennoch gab es trotz der Kooperation zwischen Bund und Ländern innerhalb der 11 Bundesländer Schwierigkeiten hinsichtlich der Leistungen. Einerseits hatten es die Bundesländer schwer, angemessene Unterbringungspläne zu erstellen, da

¹⁴² Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008.

¹⁴³ „Der Bund gibt das Gesetz, aber die Länder führen es aus. Aber es ist das gleiche Gesetz, also führen die Länder es auch gleich aus. Aber es ist Landeskompetenz, das ist in Deutschland immer ganz wichtig. ... sie werden unterschiedlich ausgelegt, das kann durchaus sein. Aber die Differenzen sind nicht sehr groß gewesen, weil die Länder gerade in dem Bereich sich verständigt haben. Weil es natürlich klar war, wenn z.B. Bayern es negativer oder eingeschränkter gemacht hätte, wären die Flüchtlinge, die in Bayern waren beispielsweise nach Hessen gegangen, wo es dann einfacher war, eine Anerkennung zu bekommen. Und um das zu vermeiden, haben sich die Länder sehr stark abgesprochen und das dann doch harmonisiert, das Verfahren, dass es einigermaßen einheitlich überall durchgeführt wurde“ (Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008).

nicht vorhersehbar war, wie viele Flüchtlinge in Zukunft ankommen würden.¹⁴⁴ Andererseits besaßen sie eine voneinander sehr unterschiedliche wirtschaftliche Lage. Folglich war die Aufnahmequote der jeweiligen Länder unterschiedlich wie auch die Erfahrungen in der Aufnahme und Unterbringung von Vertriebenen. Angestrebt war, dass solche Unterschiede durch diverse Kooperationen zwischen Bund und Ländern minimiert werden konnten (Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1969: 6f). Diese improvisierten entsprechend der jeweiligen Situation; z.B. im Jahr 1953 wurden wegen der Rekordhöhe der Flüchtlinge in einzelnen Ländern leerstehende Gebäude wie Turnhallen, Heime, Werkhallen und notfalls auch Schulen für die erste Unterbringung von Flüchtlingen verwandt.¹⁴⁵

Um das Bundesvertriebenengesetz (BVFG) durchzuführen, gründeten und unterhielten die Länder Landesflüchtlingsverwaltungen als zentrale Dienststellen. In diesen Verwaltungen wurden unterschiedliche Landesministerien sowie Landesausgleichsämter untergebracht. Gemäß § 15 BVFG bestimmten Behörden die Ausweiserteilung auf Stadt- und Landkreisebene.¹⁴⁶ Voraussetzung der Ausweiserteilung war die Prüfung der deutschen

¹⁴⁴ „Keiner konnte das vorher ahnen, keiner konnte das vorhersehen, niemand. Das heißt, man konnte die Flüchtlingsentwicklung nicht vorher prognostizieren.“ (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

¹⁴⁵ Die Unterbringung in teils vorhandenen Quartieren und teils provisorischen Massenzimmern waren für Länder mit geringen Aufnahmequoten keine besondere Herausforderung. In Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg jedoch, die die meisten der Flüchtlinge (70 v.H.) aufzunehmen hatten, war nicht einmal eine Bereitstellung von provisorischen Unterkünften möglich. Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg u. a., insbesondere Niedersachsen und Bayern, waren gezwungen, außerhalb der Landesgrenzen sogenannte Pensionslager anzumieten und diese in Betrieb zu nehmen (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 71).

¹⁴⁶ Bei den Aufgaben auf Landesebene handelte es sich um Ausweiserteilung, weil die Entscheidung über den Ausweis mit allen Behörden und Stellen verbunden war und diese über Rechte und Vergünstigungen entschieden (Schäfer, 1986: 81f).

Staats- oder Volkszugehörigkeit.¹⁴⁷ So betrieben sie die Dienststellen mit unterschiedlichen Bezeichnungen wie „Vertriebenen- und Flüchtlingsamt“ oder „Kreis-Flüchtlingsamt“.¹⁴⁸

Überdies förderten die Länder die Pflege von Kulturgut sowie von wissenschaftlichen Forschungen.¹⁴⁹ Mit vielfältigen Projekten wurde vor allem die Förderung ostdeutscher Kultur unterstützt, die hierbei wissenschaftliche Institutionen, Kunst- sowie Kulturwerke, regionale Stiftungen und Museen umfasste.¹⁵⁰

4.1.1.2.2 West-Berlins Sonderstatus

West-Berlin als vorgeschobenes Gebiet in der Mitte des kommunistischen Teils Deutschlands befand sich, im Vergleich mit anderen Bundesländern, in einer besonderen Lage. Der spezielle Bereich wurde direkt mit Flüchtlingen aus der SBZ/DDR konfrontiert und sorgte im Namen und Auftrag des Bundes für die erste fürsorgerische Flüchtlingsaufnahme (z.B. erste Hilfe, Unterbringung und Betreuung).

¹⁴⁷ Art. 116 GG besagt, dass ein Deutscher im Sinne des Artikels ohne deutsche Staatsangehörigkeit den deutschen Staatsangehörigen gleichzustellen ist - er ist dann ein „Statusdeutscher.“ Diese Aussage ist innerhalb der Bundesrepublik von enormer praktischer Bedeutung (Schäfer, 1986: 81f).

¹⁴⁸ Im Bundesland Bayern waren hierfür die Ausgleichsämter zuständig; in Hessen wiederum existierte die Doppelfunktion nur partiell (ebd. 81f).

¹⁴⁹ Der Bund war grundsätzlich für Maßnahmen und Vorhaben von zentraler und überregionaler Bedeutung zuständig. Die finanziellen Mittel für diverse kleinere Veranstaltungen wurden aus den Haushaltsmitteln des Kreises zur Verfügung gestellt (Janz, 1986: 70).

¹⁵⁰ Laut einer diesjährigen Auskunft des BMI stellte der Bund zwischen 1953 und 1984 für die ostdeutsche Kulturarbeit 77,5 Mio. DM bereit (Schäfer, 1986: 99).

Aus der Akte des Berliner Archivs über die besondere Eingliederungshilfe (2dA 5157 le 12/9) hatte Berlin folgende Funktion:

- 1) Flüchtlings-, Vertriebenen- und Wohlfahrtsverbände, die Aussiedler und Zuwanderer in Berlin beraten und bei der Eingliederung Hilfestellung leisten, erhalten Zuwendungen für Personal- und Sachkosten im Rahmen der Projektförderung.
- 2) Das Durchgangsheim Marienfelde ist vom Senat in Berlin als zentrale Beratungsstelle für Aussiedler und Zuwanderer eingerichtet worden. Dort sollten Betroffene durch differenzierte Beratung die notwendigen Behördengänge erklärt bekommen und Hilfestellung bei der Bewältigung persönlicher Schwierigkeiten erhalten.
- 3) Der Senat von Berlin hat im DAZ eine Kinderbetreuungsstube für die Betreuung der Kinder von Aussiedlern und Zuwanderern, während Behördengänge oder des Besuchs von Sprachunterricht, eingerichtet.
- 4) Sonderbeihilfen des Landes Berlin für Aussiedler in Höhe von jeweils 25 DM, für ehemalige politische Häftlinge in Höhe von jeweils 50 DM sowie für deren Erholungsmaßnahmen von bis zu 28 Tagen in Höhe von bis zu jeweils 32 DM. Leistungen an Sperrbrecher in Form von Taschengeld (20 DM) und einmaliger Bekleidungshilfe (550 DM). Aussiedler und Zuwanderer mit Ausweis C dürfen bis zu zwei Jahren nach Eintreffen in West-Berlin kostenlos Volkshochschulkurse besuchen. Sonderbeihilfe beim Bezug einer eigenen Wohnung, richtet sich nach Größe der Familie und Anzahl der Kinder.
- 5) Flugkostenzuschüsse für ehemalige DDR-Bewohner, die die Transitwege nicht benutzen dürfen und hilfsbedürftig sind.

Als das Gesetz vom 30. September 1950 für die Anerkennung der politischen Flüchtlinge beschlossen wurde, wurden die zentralen Aufgaben Anerkennung und Betreuung zwei Abteilungen zugeteilt, und zwar der Sozialverwaltung (vgl. Betreuung) und dem Senator für Inneres (Anerkennung).¹⁵¹ Unter Berücksichtigung des Bundesnotaufnah-

¹⁵¹ Weil die Anerkennung einen Verwaltungsakt darstellte, der die Rechtsstellung der Betroffenen in Berlin unmittelbar beeinflusste, war es nunmehr Aufgabe der „Magistrat-Abteilung Personal und Verwaltung“ (später Senator für Inneres). Diese errichtete die „Flüchtlingsstelle“ mit verschiedenen Kommissionen. Je nach Entscheidung sprach diese die Anerkennung – Ausstellung eines Flüchtlingsausweises mit Lichtbild - oder die Ablehnung aus. Im letzteren Falle stand dem Flüchtling der Verwaltungsrechtsweg offen (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 49).

meigesetzes vom 1. Februar 1952 wurde eine neue Abteilung IV beim Senator für Sozialwesen gegründet, um als zentrale Leit- und Weisungsstelle Flüchtlinge und Vertriebene fürsorglich zu behandeln.¹⁵² Infolgedessen beschäftigte sich der Senator für Sozialwesen mit der Flüchtlingsverwaltung wie Unterbringung, Versorgung usw. Durch Improvisation und Zusammenarbeit mit verschiedenen karitativen Organisationen sowie einigen privaten Unternehmern konnte die schwierige Situation gehandhabt werden.¹⁵³

Gemäß dem Bundesnotaufnahmegesetz errichtete Berlin die Lager für die Flüchtlinge. Das stellte insbesondere eine große Herausforderung dar, als die Zahl der Flüchtlinge in den Zeiträumen von 1949 bis 1961 sowie von 1985 bis zur Wende massiv anstieg.¹⁵⁴ Aufgrund des nicht enden wollenden Flüchtlingsstroms waren die vorhandenen Aufnahmelager schnell ausgelastet. Bereits im Sommer 1952 reichten die Kapazitäten in 18 Lagern von Wohlfahrtsverbänden nicht mehr aus. Der Senat für Sozialwesen sah sich gezwungen, in den ersten Monaten im Jahre 1953, innerhalb weniger Stunden für provi-

¹⁵² Nach Inkrafttreten des Bundesnotaufnahmegesetzes stellte die Flüchtlingsstelle ihre Tätigkeit ein. Deren Aufgaben übernahmen ab sofort die in Berlin eingerichteten Bundesdienststellen (ebd. 49).

¹⁵³ In Berlin gab es eine permanente Zusammenarbeit mit den Behörden, beispielsweise wurden Schulleiter von diversen Schulen eingeladen, damit diese immer informiert waren, was in dem Lager passiert (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

¹⁵⁴ Da mitunter an manchen Tagen bis zu 3 000 Flüchtlinge untergebracht werden mussten, war es bei der Auswahl der Unterbringungsmöglichkeiten oft nicht zu vermeiden, dass einige Lager den Mindestanforderungen an baulichen, sanitären und hygienischen Bedingungen nicht genügen konnte. So wurden manchmal noch im Bau befindliche Gebäude bereits mit Flüchtlingen belegt. Aufgrund der Ausnutzung jeglicher Kapazitäten und Planung war es möglich, dass im März 1953 kein Flüchtling obdachlos blieb, auch wenn die Bedingungen mitunter katastrophal waren. Durch die Nutzung zerstörter und nach dem Krieg demontierter Fabriken und deren Umwandlung in Flüchtlingslager, konnten somit in kurzer Zeit Quartiere für Zehntausende Menschen zur Verfügung gestellt werden (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 51).

sorische Lagerunterkünfte zu sorgen.¹⁵⁵ Das Lager wurde unterteilt in ein Durchgangslager (Aufnahmelager) für die Flüchtlinge, die sich im Aufnahmeverfahren befanden, und in ein Stammlager (Wohnlager) für die notaufgenommenen oder abgelehnten Flüchtlinge, die sich in Berlin befanden.

Die nach West-Berlin eingewiesenen und anerkannten Flüchtlinge waren ab sofort West-Berliner Bürger und waren keine Flüchtlinge mehr. Wenn sie keine andere Existenzbasis finden konnten, erhielten sie die gleichen sozialen Unterstützungen wie jeder andere West-Berliner Bürger. Das war dann nicht mehr eine Angelegenheit der Abteilung IV (Flüchtlinge und Vertriebene), sondern die Zuständigkeit lag nunmehr bei Abteilung II (Allgemeine Fürsorge) des Senators für Arbeit und Sozialwesen. In ähnlicher Weise wurden die abgelehnten hilfebedürftigen Flüchtlinge durch Bezirksämter (Abteilung Sozialwesen) betreut. Diese erhielten ebenfalls, sofern sie nicht in Lagern wohnten, finanzielle Unterstützungen im Rahmen der für Berlin geltenden Richtsätze der öffentlichen Fürsorge (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 51).

Wie die Tabelle 4-1 und Tabelle 4-2 zeigen, wurden die in verschiedenen Verwaltungsbezirken West-Berlins verteilten Lager mit unterschiedlichen Kapazitäten meistens vom Deutschen Roten Kreuz unterhalten.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Diese waren oft sehr primitiv und zunächst menschenunwürdig. Mit der selbstlosen Hilfe vieler karitativen Organisationen jedoch, besonders des Landesverbandes Berlin des Deutschen Roten Kreuzes, der Arbeiterwohlfahrt, der Deutschen Liga für Menschenrechte, des Union-Hilfswerkes und anderer in der Flüchtlingshilfe wohltätiger Organisationen – und auch einiger privater Unternehmen – konnten besonders schwierige Situationen immer wieder überwunden werden (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 51).

¹⁵⁶ Zumeist wurden öffentliche Mittel für die Einrichtung der Lager beschafft. Dazu gehörten z.B. Normalausrüstung mit Betten und Bettwäsche. Die Einrichtung von Tages- und Essräumen, anderen sanitären Einrichtungen, Kindergärten usw. fand später

Tabelle 4-1: Zahl der Notaufnahmелager Ende 1954 (in Klammern Kapazität)

| Verwaltungsbezirk | Lagerträger | | | Zusammen |
|-------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|-----------|
| | Senat bzw. Bezirk | Deutsches Rotes Kreuz | andere ^{*)} | |
| Tiergarten | - | 2 (410, 570) | - | 2 (980) |
| Kreuzberg | - | 1 (1150) | - | 1 (1150) |
| Charlottenburg | - | 1 (120) | - | 1 (120) |
| Spandau | - | - | 1 (677) | 1 (677) |
| Zehlendorf | - | - | 1 (290) | 1 (290) |
| Tempelhof | 3 (3011, 498, 494) | 3 (1985, 58, 200) | 1 (33) | 7 (6279) |
| Insgesamt | 3 (4003) | 7 (4493) | 3 (1000) | 13 (9496) |

Quelle: Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.) (1955: 52).

^{*)} Träger von 2 Lagern mit 710 Plätzen ist die Arbeiterwohlfahrt, von 1 Lager mit 290 Plätzen der Arbeiter-Samariter-Bund.

Tabelle 4-2: Zahl der Wohnlager Ende 1954 (in Klammern Kapazität)

| Verwaltungsbezirk | Lagerträger | | | Zusammen |
|-------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|-----------|
| | Senat bzw. Bezirk | Deutsches Rotes Kreuz | Andere ^{*)} | |
| Tiergarten | - | 1 (220) | - | 1 (220) |
| Kreuzberg | - | 2 (253, 142) | 1 (219) | 3 (614) |
| Charlottenburg | - | 1 (100) | 2 (82, 600) | 3 (782) |
| Spandau | - | 3 (1885, 85, 60) | - | 3 (2030) |
| Wilmersdorf | - | 2 (76, 75) | 1 (221) | 3 (372) |
| Zehlendorf | - | 2 (109, 80) | 1 (400) | 3 (589) |
| Steglitz | - | 2 (91, 77) | - | 2 (168) |
| Tempelhof | - | 3 (62, 414, 34) | - | 3 (510) |
| Neukölln | 1 (128) | 2 (145, 480) | 1 (188) | 4 (941) |
| Reinickendorf | 1 (321) | 1 (452) | 2 (1243, 300) | 4 (2316) |
| Insgesamt | 2 (449) | 19 (4840) | 8 (3253) | 29 (8542) |

Quelle: Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.) (1955: 52)

^{*)} Träger von 3 Lagern mit 1188 Plätzen ist das Unionhilfswerk, von 2 Lagern mit 521 Plätzen der Arbeiter-Samariter-Bund, von je einem Lager die Arbeiter-Wohlfahrt (1243 Plätze), der Johannisbund (219 Plätze) und der Caritasverband (82 Plätze).

statt, da zunächst so schnell wie möglich, die Flüchtlinge untergebracht werden mussten. (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 51).

Der Senat übernahm die Kosten sowohl für die Einrichtung und Reparatur dieser Lager entweder direkt oder durch einen Kredit aus Zinserträgen als auch für die Nahrungsmittel und Unterbringung.¹⁵⁷ Die Abteilung IV der Senatsverwaltung übernahm die materielle Versorgung der im Verfahren befindlichen Flüchtlinge. Die Überwachung der Notaufnahmelager regelten die Bezirksverwaltungen. Die Versorgung der Flüchtlinge bestand aus der Unterbringung und Verpflegung in den städtischen oder von Wohlfahrtsorganisationen betriebenen Lagern. Ferner wurden Taschengelder gezahlt und Lebensunterhalt und Miete unterstützt, wenn die Flüchtlinge ein Dach über dem Kopf erhielten. Mit öffentlichen Mitteln der Fürsorge und mit Spenden wurden u. a. die Kosten für die Versorgung von Kleidung und Schuhen und die Kosten für ambulante, ärztliche oder zahnärztliche Behandlungen und Krankenhausaufenthalte gedeckt (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 49).¹⁵⁸

¹⁵⁷ Die Kosten für die Reparatur von Gebäuden, die als Lager dienten, wurden entweder direkt vom Senat übernommen oder mit Krediten aus vorhandenen Vermögen für die jeweiligen Wohlfahrtsorganisationen gedeckt (z.B.: Das Deutsche Rote Kreuz erhielt zunächst 400 000 DM aus Zinserträgen des ERP-Vermögens.) Die Einrichtungen, dazu gehörten beispielsweise die Normalausrüstung mit Bett, Bettwäsche und sonstigem Zubehör, wurde aus öffentlichen Mitteln beschafft. Die Kosten beliefen sich dabei je nach Art der Unterkunft zwischen 200 DM, 240 DM oder 350 DM. Im Laufe der Zeit wurden aus Strohsäcken dann übereinandergestellte Metallbetten mit Matratzen mit Bettwäsche. Da die Unterbringung von Flüchtlingen oberstes Gebot war, konnte zunächst auf die sonstige Ausgestaltung, wie Einrichtung von Tages- und Essräumen, ausreichende Anzahl von sanitären Einrichtungen, Kindergärten usw. keine genügende Rücksicht genommen werden. Der gewisse Standard für Lagereinrichtungen bildete sich dann allmählich heraus (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 51).

¹⁵⁸ Spenden dienten vor allem als Bekleidungshilfe. Frauen konnten in Nähstuben Kleidungsstücke selber wieder herrichten oder umarbeiten. Schuhe wurden entweder in lagereigneten Reparaturwerkstätten oder bei Nichtvorhandensein bei einem zugelassenen Schuhmacher mit einem Reparaturschein ausgebessert. Die Kosten wurden jeweils vom Senat übernommen. Die Fahrt vom Lager zu Stellen des Notaufnahmeverfahrens wurde in Form von Fahrscheinen für die öffentlichen Verkehrsmittel gewährleistet (ebd. 52).

4.1.1.3 Notaufnahmелager

Die Erfassung der Zuwanderer aus der DDR wurde durch die Notaufnahmелager in Gießen, Ülzen und Berlin-Marienfelde durchgeführt (Schärfer, 1986: 80; Kimmel, 2005: 118; vgl. Heidemeyer, 1994). In diesem Abschnitt wird hauptsächlich die Notaufnahme in Berlin Marienfelde unter Berücksichtigung der Beziehung zur Landesregierung West-Berlins betrachtet.

Im Notaufnahmелager Marienfelde regelte die Abteilung IV der Senatsverwaltung die materielle Versorgung der im Verfahren befindlichen Flüchtlinge. Der Verwaltung des zuständigen Bezirks oblag die Überwachung der Notaufnahmелager.¹⁵⁹ Der Leiter des Notaufnahmелagers besaß organisatorische und administrative Sachkenntnis zur erfolgreichen Durchführung der Notaufnahmeverfahren.¹⁶⁰

Im Notaufnahmeverfahren ging es um die Registrierung zur zentralen Erfassung des Zuzugs aus der DDR und die Entscheidung über die Verteilung auf die Länder. Das Verfahren begann mit der Erfassung der Flüchtlinge und ärztlichen Untersuchungen zur Feststellung der Lagerfähigkeit (Kimmel, 2005: 120-126; Köhler, 1991: 70-84; Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 38ff).

¹⁵⁹ Der Senat trägt die Kosten der Verpflegung der lagermäßigen Unterbringung in Höhe von 2,50 DM pro Tag und Kopf (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 52).

¹⁶⁰ Dieses Notaufnahmeverfahren bestand aus Zwölf Stationen: 1) Ärztlicher Dienst, 2) Alliierte Sichtungsstellen, 3) Zuständigkeitsprüfung, 4) Fürsorgerischer Dienst, 5) Polizeiliche Anmeldung, 6) Vorprüfung A, 7) Vorprüfung B, 8) Terminstelle des Aufnahmeverfahrens, 9) Schirmbildstelle, 10) Bundesnotaufnahmecommission, 11) Ländereinweisung, 12) Transportstelle (Kimmel, 2005: 120-126; Köhler, 1991: 70-84).

Aus der Ungewissheit der Anzahl der aufzunehmenden Zuwanderer sowie der Dauer des Durchlaufs handelten die Leiter und Angestellten oft so, dass sie von Fall zu Fall improvisieren mussten.¹⁶¹

Die Zahl der Mitarbeiter im Lager schwankte je nach Situation, und vor allem nach der Anzahl der Flüchtlinge. Nach einem Interview mit Herrn Harald Fiss (2008), ein ehemaliger Leiter des Notaufnahmelagers Marienfelde von 1985 bis 1989, gab es 1985 100 Mitarbeiter, deren Zahl dann bis 1989 auf etwa 300 anstieg. Daraufhin wurden zusätzliche Zelte für die Mitarbeiter benötigt sowie ein großer Saal für Besprechungen und die Informationsvermittlung.¹⁶²

Die wichtigste Aufgabe des Leiters war Informationen über die Situation der Flüchtlinge und des Notaufnahmelagers Marienfelde zur Verfügung zu stellen, damit Entscheidungsorgane wie Parlament, Senat und Regierung angemessen vorgehen konnten.¹⁶³

¹⁶¹ Die Mindestdauer des Durchlaufs durch die gesamte Aufnahme von der Ankunft bis zum Abflug war entweder 13 Tage (Erwachsene) oder 9 Tage (alleinstehende Jugendliche bis zu 21 Jahren). Jedoch war es in der Praxis selten der Fall, dass ein Flüchtling das Verfahren innerhalb der Normalfrist durchlief. Aufgrund von diversen Gründen wie Krankheitsfällen, Überprüfung der Vergangenheit oder Anstieg der Flüchtlingswelle dauerte es durchaus bis zu 8 Wochen, die ein Flüchtling im Lager verbringen musste, um alle Prüfungen durchlaufen zu haben (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 40f). Ab 1985 verschlimmerte sich die Situation und viele Flüchtlinge mussten bis zu einem Jahr im Heim bleiben, ehe sie eine Wohnung zugewiesen bekamen (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

¹⁶² Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008.

¹⁶³ Bei Tagungen des gesamtdeutschen Ausschusses des Berliner Parlaments und des Gesamtberliner Ausschusses stand auf der Tagesordnung jeweils auch der Punkt „Information über die Situation der Flüchtlinge“. Der Verantwortliche des Lagers Marienfelde gab Informationen zur aktuellen Situation; denn immerhin kannte er die Zahlen der Flüchtlinge und die Statistiken. Somit betrifft das letztendlich die Governance – die Wiedergabe größtmöglicher Transparenz der Entwicklung und größtmögliche Informationsbreite, um Defizite zu vermeiden (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

In dem Verfahren kam es auf eine intensive Koordinierung zwischen Dienststellen vom Senat, der Polizei und dem Bund an, um Schwierigkeiten und Stauungen zu beheben und Apparate je nach Situation elastisch zu steuern (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 41).

Neben dem Notaufnahmeverfahren fand im Lager eine Informationsvermittlung als Starthilfe für die Zuwanderer statt, um Beratung sowie Betreuung zu fördern.¹⁶⁴ Daneben waren Lagerträger und seine Angestellten sowie Helfer und viele Flüchtlinge als Hilfsarbeiter tätig.¹⁶⁵ Im Lager fanden regelmäßig Besprechungen für die Aufnahme und Eingliederung der Zuwanderer statt. Sie unterteilten sich in zwei Kreise: In dem einen ging es um die Zusammenarbeit mit den einzelnen Behörden (z.B. Arbeitsamt, Krankenkasse und Innensenator, die Polizei, und vor allem den Alliierten),¹⁶⁶ in dem anderen um die Zusammenarbeit zwischen Verbänden, (z.B. evangelische und katholische Flüchtlingshilfe, dem Deutschen Roten Kreuz, dem paritätischen Wohlfahrtsverband, der Starthilfe, usw.). Solche Besprechungen spielten als eine Kommunikationsarena mit wichtigen Informationen eine große Rolle bei der Integration der Zuwanderer. In einem Kreis tauschten die Betroffenen Informationen und Ratschläge miteinander aus.

¹⁶⁴ Als gedruckte Informationen wurden die vom BMI herausgegebene „Wegweiser für Flüchtlinge und Übersiedler aus der DDR“ und die von der Bundesanstalt für Arbeit herausgegebene „Starthilfen des Arbeitsamtes für Aussiedler“ Flüchtlingen im Lager ausgehändigt (Schärfer, 1986: 80).

¹⁶⁵ In jedem Lager gab es zudem eine große Anzahl von Flüchtlingen, die als Hilfsarbeiter fungierten. Ihre Aufgaben wurden zu Pflichtarbeiten erklärt, dazu gehörte Küchenarbeit, Reinigung des Lagers und der Schlafräume sowie andere Nebenarbeiten. Für diese Pflichtarbeiten erhielten sie ein Taschengeld (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 53).

¹⁶⁶ In den Zusammenkünften wurden neue Entwicklungen, Fallzahlen, rechtliche Änderungen u. a. besprochen, um bessere Informationsweitergabe zu gewährleisten (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

Um die Situation des ansteigenden Flüchtlingsstroms besser zu bewältigen, musste die Zusammenarbeit des Lagers mit den Behörden besser gestaltet werden.¹⁶⁷ Im Lager gab es ein Vermittlungsbüro von Arbeitsämtern und dieses besaß eine wichtige Aufgabe zur beruflichen Integration der Zuwanderer in der Anfangsphase.¹⁶⁸

4.1.1.4 Arbeitsämter

Die Bundesanstalt für Arbeit (BA), die dem Ministerium für Arbeit und Soziales unterstand, übernahm die wichtigste Rolle bei der Berufsintegration von Zuwanderern aus der DDR. Außer ihrer Hauptstelle in Nürnberg befanden sich bundesweit einige Landesarbeitsämter und zahlreiche regionale Arbeitsämter.¹⁶⁹

Zu den Hauptaufgaben der Bundesanstalt für Arbeit gehören die Berufsberatung und die Arbeitsvermittlung. Bei der Berufsberatung geht es vor allem um Berufsorientierung, Berufswahl, Ausbildungsvermittlung und finanzielle Förderung. Um eine erfolgreiche Beratung und Vermittlung zu gewährleisten, war die Zusammenarbeit mit internen und

¹⁶⁷ Schulleiter, Kitaleiter, Behörden, Vereine und Verbände wurden eingeladen und informiert, um eine bessere Zusammenarbeit zu erreichen. Zudem existierte eine große Zahl von Verbänden, die es sich zur Aufgabe gemacht hatten, DDR-Bürger zu integrieren und bei der Integration mitzuhelfen. Das war in allen Ländern so. Die zentrale Aufnahmestelle war in Berlin. Alle Flüchtlinge mussten dorthin; somit war dort die Verantwortung und diese trug der Lagerleiter (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

¹⁶⁸ „Ein Vermittlungsbüro der Arbeitsämter war in Marienfelde untergebracht. Zuwanderer konnten direkt zu dem Büro gehen und sagen, ‚ich brauche eine Stelle.‘ 1960 wurden händeringend Arbeitskräfte gesucht; es existieren mehr offene Stellen als Arbeitskräfte. Dementsprechend sind Vertreter von großen Firmen nach Marienfelde gegangen und haben sich dort einzelne Leute herausgesucht, die sie brauchten“ (Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008).

¹⁶⁹ Z.B. gab es 1977 insgesamt 9 Landesarbeitsämter und 146 regionale Arbeitsämter (Meisel, 1978: 137).

externen Stellen sowie mit einzelnen oder mit allen Stellen der Bundesanstalt unerlässlich. Die Bundesanstalt stand im engen Kontakt mit der Wirtschaft und mit Schulen (Meisel, 1978: 111-121).

Den Übersiedlern boten die Arbeitsämter Informationen, Beratungen oder Jobvermittlungen an und zahlten Lohnersatzleistungen in Form von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe. Dadurch wurde die berufliche Qualifizierung gefördert. Die Vermittlung durch die Arbeitsämter begann bereits in den Notaufnahmelagern. Hier wurden erste Informationen über Stellenangebote erstellt. Sie bemühten sich intensiv um die Beschaffung von Arbeitsplätzen für Übersiedler, wobei besonders die Arbeitsplätze mit Wohnmöglichkeiten gefragt waren. Übersiedler konnten die Stellenanzeigen, die in den Aufnahmelagern aushingen, einsehen. Neben der Hilfe der Arbeitsämter waren viele Immigranten aus der DDR auch durch Eigeninitiative und Kontakte in die Arbeitswelt gekommen (Franke, 1989: 550f).

4.1.2 Wirtschaftlicher Sektor

In diesem Abschnitt geht es um die Akteure und deren Funktion im Bereich der Wirtschaft bzw. des privaten Sektors im Gegensatz zum öffentlichen Sektor. Es gestaltet sich als äußerst schwierig, in den Untersuchungen konkrete Fälle der Akteure des wirtschaftlichen Bereichs ausfindig zu machen. Einerseits handelten sie (mit Ausnahme von Banken) eher firmenintern, was andererseits – oder gerade deswegen – dazu geführt haben mag, ihre wohltäterischen Aktivitäten von gängigen Unternehmenstätigkeiten (mit Aus-

nahme von Banken) zu trennen.¹⁷⁰ Um die Untersuchungslücke zu füllen, werden die Interviews mit Zeitzeugen durchgeführt und dieser Abschnitt baut darauf auf.

In der Wirtschaft wirkten zahlreiche Betriebe sowie private Einrichtungen, private Investoren und zwei bestimmte Banken als wichtige Akteure mit. Zunächst ermöglichten viele Betriebe Zuwanderern durch Stellenangebote eine berufliche Integration auf dem Arbeitsmarkt. Sie unterstützten aber auch zusammen mit privaten Investoren verschiedene Eingliederungsveranstaltungen finanziell. Neben diesen Akteuren wirkten zwei Banken, und zwar die Landesausgleichsbank und die Lastenausgleichsbank, mit ihren Darlehenprogrammen bei der Eingliederung der Zuwanderer stark mit.¹⁷¹

4.1.2.1 Betriebe und Privateinrichtungen

Die Berufsintegration war bei der Integration der Zuwanderer von entscheidender Bedeutung. Betriebe waren relevant, denn sie stellten Arbeitsplätze und Einkommensquellen zur Verfügung und ermöglichten dadurch den Zuwanderern den Start in die Gesellschaft und die finanzielle Unabhängigkeit.

Die Einstellung von Einwanderern als Firmenangestellte hat sich über Jahre hin verändert. Nach dem zweiten Weltkrieg bis Ende der 1950er Jahre vermittelte das Arbeitsamt

¹⁷⁰ Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008.

¹⁷¹ Die beiden Banken haben einige Sonderdarlehenprogramme für Zuwanderer und Aussiedler sowie Vertriebene mit niedrigen Zinsen nach dem Auftrag des Bundesgesetzes zu gewährleisten. In diesem Sinne könnte diese Maßnahme von der Regierung ausgehen. Jedoch werden sie als ein Akteur auf Seiten der Wirtschaft dargestellt, weil die Banken private Interessen vertreten, die sich von denen der Regierung unterscheiden; zudem hatten sie selbst die Entscheidungsmacht inne, auch wenn sie von der Regierung viel unterstützt wurden.

Zuwanderer an die Betriebe. Durch ein besonderes Vermittlungsbüro in Marienfelde wurden die Stellen direkt besetzt.¹⁷² Damals waren die Betriebe in dieser Sache nicht sehr aktiv gewesen. Diese ließen sich entweder vom Arbeitsamt oder bei den Informationssitzungen über die allgemeine Fluchtsituation sowie die Ausbildung der Zuwanderer und deren Anerkennung durch den Staat informieren.¹⁷³ Dennoch kamen ab ca. 1960 einzelne große Firmen aufgrund der steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften ins Notaufnahmelager Marienfelde, um dort neue Arbeitskräfte zu gewinnen.¹⁷⁴

Laut Schärfer (1986: 99) beteiligten sich einige Privatunternehmer und -einrichtungen an Eingliederungsprojekten wie z.B. der Schaffung von Lagerunterkünften für Zuwanderer oder Betreuung der Zuwanderer. Sie unterschieden sich im Rahmen ihrer Funktio-

¹⁷² Das Arbeitsamt in Marienfelde arbeitete eng mit der Berliner Wirtschaft zusammen. Dort konnten Inserate und Annoncen ausgehängt werden (Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009).

¹⁷³ „Auf Sitzungen des Landesarbeitsamtes wurden Betriebsleiter direkt vom Lagerleiter Marienfelde über die tatsächliche Situation der Flüchtlinge informiert (z.B. Anzahl der Flüchtlinge, wie alt, wie viele in Berlin bleiben usw.). Die letztendliche Entscheidung [der Einstellung d.A.] oblag den einzelnen Betrieben. Eventuell wurden einzelne Betriebe aufgefordert, verstärkt Übersiedler einzustellen. Das war der Appell – nicht nur Deutsche aus der Bundesrepublik einzustellen, sondern auch Flüchtlinge. Natürlich wurde seitens der Betriebe angefragt, was für eine Ausbildung diese hätten. Als Konsequenz wurde eine Veranstaltung angeboten, in der über die Ausbildungssituation und vorhandenen Zeugnisse der Flüchtlinge informiert [wurde d.A], denn viele Betriebe hatten keine Ahnung von der DDR. Am Schluss der Veranstaltungen waren die Vertreter viel aufgeschlossener gegenüber ehemaligen DDR-Bürgern“ (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

¹⁷⁴ „Direkt in Marienfelde, die haben die angesprochen. Die sind da rumgegangen, vielleicht mit einem Schild, "Suche Werkzeugmacher", und dann haben die sich gemeldet und dann haben die Verträge abgeschlossen. Wenn man eine Arbeitsstelle hatte, wurde man ja auch in das entsprechende Bundesland eingewiesen, also wenn man Arbeit nachweisen konnte. Insofern hatte das auch Vorteile für die Flüchtlinge und sie wurden, wie man das so schön in Deutschland sagt, man wurde vom Fleck weg engagiert für eine Arbeitsstelle. Das kann man sich heute kaum mehr vorstellen bei unserer Arbeitsmarktsituation. Aber das war so, dass eben die Vertreter der Firmen sogar bis da hin gegangen sind“ (Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008).

nen, der Schwerpunkte und des Volumens der Beteiligung voneinander (Vgl. Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 51).¹⁷⁵

Zudem spielten Betriebe eine große Rolle in der Unterstützung der Veranstaltungen, die zum Zwecke der Integration stattfanden. Diese Unterstützung äußerte sich durch zahlreiche Spenden, die die gleichen aus dem Zivildienst bei weitem übertrafen.¹⁷⁶ Mit der Zeit haben zahlreiche Zuwanderer ihre eigenen Firmen gegründet und wurden damit selbstständig beruflich integriert.

4.1.2.2 Privatinvestoren

Als Sponsoren waren private Investoren ebenso gefragt wie Betriebe, um eine Eingliederung von Zuwanderern zu fördern. Sie spendeten Geld für NGOs, die sich mit Eingliederungsprojekten beschäftigten.¹⁷⁷ Als Motivation diente vor allem die Möglichkeit der Absetzung der Spende von der Steuer und die gute Eigenwerbung für den Spender.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Nach Anschwellen des Flüchtlingsstroms reichten die Aufnahmelager nicht mehr aus und neue Lagerunterkünfte mussten weiterhin immer wieder provisorisch geschaffen werden. Nur mit Hilfe der selbstlosen Mitarbeit der karitativen Organisationen und Wohlfahrtsverbände, sogar einiger privater Unternehmer, war es möglich, auch schwierige Situationen zu überstehen (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 51).

¹⁷⁶ Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008.

¹⁷⁷ „Sie kriegen einen Teil des Geldes vom Staat, aber sie müssen schauen, wo kriegen sie den anderen Teil des Geldes her. Sie brauchen ja Spenden. Und Spenden bekommen sie von Privatpersonen oder über Kirchensteuern oder eben über Großspenden und Sponsoren von der Wirtschaft“ (Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009).

¹⁷⁸ Der Sponsor kann eine Spende von der Steuer absetzen. Je mehr gespendet wird, desto weniger Steuern müssen entrichtet werden. Der Teil, der selber vom Verband kommen muss, muss eingeworben werden. Das passiert durch Werbung von der Diakonie und Caritas, das wiederum auch Werbung/Sponsoring – Fundraising bedeutet (Ge-

4.1.2.3 Banken

Bei der Eingliederung waren zwei Banken wichtig: die Lastenausgleichsbank (LAB) und die Siedlungs- und Landesrentenbank (DSL-Bank).¹⁷⁹ Ob beide Banken dem Sektor Wirtschaft zuzuordnen sind, ist umstritten, weil sie Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegssachgeschädigte durch staatliche Mittel wie günstige Darlehensgewährung als soziale Hilfe unterstützten. In dem Sinne, dass sie wie andere handelsübliche Geldinstitute den Kapitalerträgen nachgingen, kann man sie als Akteure im wirtschaftlichen Sektor annehmen. Insofern teilen sich ihre Tätigkeiten in zwei Aufgaben: soziale Hilfe zu leisten und noch Gewinn zu erzielen (Schäfer, 1986: 78; Koch, 1992: 464).

Die Deutsche Ausgleichsbank vergab ein günstiges Aufbaudarlehen im Bereich des Gewerbes (wie freie Berufe sowie Landwirtschaft) und des Wohnungsbaus ohne Veränderung der Bedingungen für eine Dauer von ca. 40 Jahren.¹⁸⁰ Die Bank hat den Zuwanderern durch verschiedene Aufbaudarlehen umfassende Hilfen angeboten. Obwohl die Darlehen selbst nicht so groß waren, haben sie ihnen die Existenzgrundlage verschafft und dadurch zur beruflichen Integration beigetragen.¹⁸¹ Sowohl günstige Bedingungen

sprach mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009).

¹⁷⁹ „Die Deutsche Ausgleichsbank ist einst als Vertriebenen-Bank AG gegründet worden, weil für die über 12 Millionen Geschädigten des zweiten Weltkrieges, die Vertriebenen, Flüchtlinge und Bombengeschädigten, einfach keine Bank da war, die deren Interessen wahrnahm. Als dann die Lastenausgleichsgesetze erlassen wurden, entwickelte sich aus der Vertriebenen-Bank AG eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit den Namen „Lastenausgleichsbank, Bank für Vertriebene und Geschädigte“ (Koch, 1992: 464).

¹⁸⁰ Vor allem wurde das Aufbaudarlehen für die Landwirtschaft von der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank in Bonn verwaltet, statt von der Deutschen Ausgleichsbank (ebd. 468).

¹⁸¹ „Wir können sagen, dass der Lastenausgleich, der immerhin bisher über 130 Mrd.

als auch praktisches Eigenkapital seien erfolgreiche Determinanten und diese Maßnahmen haben der deutschen Wirtschaft zum Aufschwung verholfen (ebd. 468).¹⁸²

4.1.3 Zivilgesellschaftlicher Sektor

Neben den Akteuren aus der Regierung und Wirtschaft ist der Anteil verschiedener nicht-staatlicher Organisationen wie der katholischen Caritas und der evangelischen Diakonie als Träger der Integrationsmaßnahmen nicht zu unterschätzen. Denn sie beteiligten sich an der bundesweiten Durchführung zur Eingliederungsarbeit unabhängig, trotz staatlicher Unterstützung.¹⁸³

Wichtige zivile Akteure waren zuerst die beiden christlichen Kirchen und die Spitzenverbände der Wohlfahrtsverbände.¹⁸⁴ Organisationen der Vertriebenen und Flüchtlinge sowie der ehemaligen politischen Häftlinge aus der DDR und Ost-Berlin dürfen als Träger mitgezählt werden. Beteiligungen einzelner Bürger, der Selbsthilfegruppen und internationaler Gesellschaften aus anderen Ländern sind auch noch zu nennen.

[DM d.A.] gekostet hat, eine große Leistung des deutschen Volkes war und dass dieser Lastenausgleich, insbesondere mit seinen Darlehen, ganz erheblich zu diesem Aufschwung der deutschen Wirtschaft beigetragen hat, auch wenn die Darlehen selbst relativ klein waren (Gewerbedarlehen 35,000 bis 40,000 DM)“ (ebd. 468).

¹⁸² „Es war schon die richtige Entscheidung damals, zunächst nur die Eingliederung zu fördern und die Entschädigungszahlungen erst später nachfolgen zu lassen“ (ebd. 468).

¹⁸³ Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008.

¹⁸⁴ Dazu gehören: Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Evangelische Frauenarbeit in Deutschland, Evangelische Kirche - Aussiedlerarbeit beim Kirchenamt -, Katholischer Flüchtlingsrat in Deutschland, Ackermann-Gemeinde (Bundesminister des Innern, 1988: 102).

4.1.3.1 Kirchen

Evangelische und katholische Kirchen in Westdeutschland sorgten u.a. mit der Seelsorge und den Sozialdiensten für die gesellschaftliche Eingliederung der Zuwanderer. Von den ersten Tagen der Zuwanderer im Lager bis zu deren späteren Versetzung in ihren Wohnort und danach vor Ort standen die Kirchen mit Rat und Tat den Flüchtlingen zur Seite. Die seelsorgerische Betreuung fand in Form von Taufen, Konfirmationen, Hochzeiten und Bestattungen statt (Köhler, 1991:14; Augustin, 2005: 144).

Für den Sozialdienst wurden die Wohlfahrtsverbände wie die Diakonie von der evangelischen Kirche sowie die Caritas von der katholischen Kirche eingeschaltet.¹⁸⁵ Die beiden gehörten zur Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände, in welcher sie mit anderen Verbänden zusammen arbeiteten. Durch personelle und finanzielle Unterstützungen haben die Kirchen zur erfolgreichen Verwirklichung der sozialen Beratung und Betreuung der Zuwanderer beigetragen. Soziale Beratung und Betreuung nahmen die Zuwanderer als Einstieg im Anpassungsprozess gerne entgegen, wie man beispielsweise aus dem unten angeführten Zitat entnehmen kann.

„Ohne Antragstellung bei den entsprechenden Behörden [gibt es d.A.] kein[en] Flüchtlingsausweis, kein Arbeitslosengeld, keine Rente, keine Sozialhilfe und keine Krankenversicherung“ (Lanquillon / Portmann, 1992: 130).

¹⁸⁵ „Es ist nicht nur eine gute christliche Tradition, dass Gemeinden sich um ihre Mitglieder kümmern; zum proprium kirchlicher Tradition gehört auch, dass Missionsarbeit geleistet wird“ (Lanquillon, 1992: 374).

Die Eingliederung der Zuwanderer erschwerte sich im Zuge der Verschärfung des internationalen politischen Klimas, des sog. Kalten Krieges. Aus diesem Grund ist die Bedeutung der Beratung und Betreuung wichtiger geworden und die Anforderungen an das Betreuungspersonal wuchsen, das die Beratungs- und Betreuungsarbeit intensiv und dauerhaft leisten musste.¹⁸⁶

4.1.3.2 Freie Wohlfahrtspflege

Bei der Eingliederung der Zuwanderer waren folgende sechs freie Wohlfahrtspflegen, also die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtsverbände, aktiv engagiert: Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Diakonie, Deutsches Rotes Kreuz, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.¹⁸⁷

Jeder Wohlfahrtsverband hat seine eigene Gründungsgeschichte und entwickelte einen Arbeitsschwerpunkt unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Nach dem Zweiten Weltkrieg gründeten sie sich erneut in einem relativ schnellen Tempo und erhielten Bundesmittel, nachdem sie vom Staat anerkannt worden waren, für ihre Wohlfahrtspflege. Sie waren bundesweit vernetzt und setzten sich gemeinnützlich für Sozialprobleme ein (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. Bonn, 1992: 60).

¹⁸⁶ Für diese Aufgaben war eine gründlichere und verbesserte Mitarbeiterschulung vonnöten. Zudem waren zusätzliche pädagogische und psychologische Hilfen erforderlich. Heutzutage ist der Betreuungsbereich extrem relevant geworden; hier gibt es eine verbesserte Finanzausstattung aus dem Bundeshaushalt. Nach 1987 ist die Situation der betreuenden Verbände durch den Flüchtlingsanstieg schwieriger geworden (Bundesminister des Innern, 1988: 107).

¹⁸⁷ Die Struktur der Freien Wohlfahrtspflege setzte sich aus Einrichtungen und Trägern zusammen, und Verbände übernehmen die Verknüpfung (Roscher, 1999: 40f).

Durchgeführt wurden verschiedene Angebote zur sozialen, kulturellen, gesellschaftlichen und kirchlichen Integration der Zuwanderer. Sowohl in den Lagern als auch in den Übergangwohnheimen sowie später am Wohnsitz der Zuwanderer wurden für Beratungs- und Betreuungstätigkeiten in Form von Sprechstunden sowie verschiedene Veranstaltungen angeboten. Die Zuwanderer im Heim wurden mit psychosozialen Beratungen und materiellen sowie administrativen Unterstützungen vor Ort individuell betreut (vgl. Langquillon (Hrsg.), 1992; Lanquillon (Hrsg.) 1987; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. Bonn, 1992: 60).

Außer dieser Tätigkeit hatten wie Techel (2009) in einem Interview erwähnt, die Mitarbeiter noch viel mehr zu leisten.¹⁸⁸ Sie organisierten das Treffen zum Austausch von Informationen zwischen den Zuwanderern, die schon lange in Westdeutschland waren, und denjenigen, die neu ankamen, aber auch zwischen Zuwanderern und Einheimischen. Überdies haben sie Veranstaltungen wie Gemeindebegegnung, Hausaufgabenhilfe, Informationsfahrt usw. begleitet. Diesen Maßnahmen lag die Erkenntnis zugrunde, dass die Integration ein langwieriger Prozess ist, bei dem Probleme und Schwierigkeiten erst viel später auftreten.¹⁸⁹ Vor allem stellten die Verbände neben ihrer personellen Unterstützung finanzielle Hilfen zur Verfügung.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Er bezeichnete diese Angelegenheit als Alltagsberatung. Zum Beispiel hinsichtlich der Beratung in der Situation, in der sich der Flüchtling allein in einer Großstadt befindet. So wird er beispielsweise darüber informiert, „wie fahre ich U-Bahn, wie lese ich den U-Bahn-Plan, wo finde ich ein Amt,“ usw., da der bisherige Alltag sich wesentlich von der neuen Situation unterschied (Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009).

¹⁸⁹ Es wurden folgende Probleme genannt: 1) Resignation, Isolation, Depression und Abnahme der beruflichen Qualifikation durch langanhaltende oder wiederkehrende Arbeitslosigkeit; 2) Ehe- und Familienprobleme (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. Bonn, 1992: 60).

¹⁹⁰ Verbände brachten nicht nur ihre Erfahrungen, Einrichtungen, geschultes Personal

4.1.3.3 Organisationen der Vertriebenen und Flüchtlinge

Die sogenannten Vertriebenenverbände haben ebenfalls zur Eingliederung der Zuwanderer beigetragen. Darunter sind folgende zu nennen: Bund der Vertriebenen, Bauernverband der Vertriebenen, Deutsche Jugend in Europa, Bund der Mitteldeutschen, Zentralverband Mittel- und Ostdeutscher, Stiftung für ehemalige politische Häftlinge, Gemeinschaft ehemaliger politischer Häftlinge und Vereinigung der Opfer des Stalinismus (VOS) (Bundesminister des Innern, 1988: 102f). Diese Verbände sorgten für die Beratung und Kulturarbeit und verhandelten mit den zuständigen Stellen. Sie waren nicht in der BAG (Bundes Arbeitsgemeinschaft) vertreten, weil sie nicht bundesweit existierten. Sie arbeiteten von daher nicht übergreifend und übernahmen teilweise integrationsbezogene Aufgaben.¹⁹¹

4.1.3.4 Sonstiges

Neben den Hauptakteuren haben auch einzelne Bürger zur Eingliederung der Zuwanderer beigetragen: entweder durch Sachspenden wie beispielsweise Lebensmittel, Textilien, Schuhe, Seife, Geschirr, Nähmaschinen, Bücher und Zeitschriften oder durch Geldspenden von bis zu 1 000 DM oder auch durch ehrenamtliche Dienstleistungen wie Haarschnitten, Wannenbädern, Mittagstischen, Waschen, Betreuung, Auto- und Transportfahrten usw. (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 72).¹⁹² Überdies

usw. sondern auch – neben Bundeszuwendungen – beträchtliche Eigenmittel ein (Bundesminister des Innern, 1988: 105).

¹⁹¹ Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009.

¹⁹² Hilfsleistungen, die teilweise unmittelbar von der Nachbarschaft kamen, wurden in

initiierten die Engagierten eine Selbsthilfegruppe, die sich ehrenamtlich um die Integration der Zuwanderer kümmerte (z.B. „Gute Nachbarn“ in Berlin – Wedding).¹⁹³

Mit ihren Programmen zur Unterstützung der Ausbildung, Förderung und dazugehörigen Beratung bzw. Betreuung trat die Otto Benecke Stiftung für die berufliche Integration stark ein. Jungen Aussiedlern, DDR-Zuwanderern, Asylberechtigten und Kontingentflüchtlingen wurden spezielle Ausbildungsprogramme, die eine bessere Integration ermöglichen sollten, zur Verfügung gestellt. Dabei stand vor allem die Fortsetzung der im Herkunftsland begonnenen Ausbildung im Mittelpunkt, damit ein Studium an einer Hochschule oder Fachhochschule abgeschlossen werden konnte. Die angebotenen Programme umfassten Beratung bzw. Betreuung, Sprachkurse, studienvorbereitende Lehrgänge und Stipendien während des Studiums (Beitz, 1990: 17-22; Otto-Benecke-Stiftung, 1985: 85).¹⁹⁴

Grundlage der Leistungen waren zum größten Teil Programme der Bundesregierung (Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit), die auf Basis von Bestim-

keiner Statistik erfasst. Die Berliner Bevölkerung war jedoch äußerst hilfsbereit (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 72f).

¹⁹³ Aus ehemaligen Mitgliedern der Selbsthilfegruppe „Hilfe mit Herz“ ist das Projekt „Gute Nachbarn“, entstanden. Die neunköpfige Gruppe bietet Sprechstunden für Betroffene an. An Sprechtagen erscheinen ca. zwischen 25 und 40 Besucher. Die Beratung erstreckt sich über Hilfestellungen bei Arbeit-, Schul- und Wohnraumbereich bis zu Behördenangelegenheiten. Der Schwerpunkt liegt insbesondere im Umgang mit Krediten (B Rep. 002 Nr. 17872, 2dA 5157 Bel 8/8).

¹⁹⁴ Die Otto Benecke Stiftung wurde am 22. Februar 1965 an der Technischen Universität Berlin von den Vorsitzenden der Landesverbände des Verbandes Deutscher Studentenschaften gegründet. Hervorgegangen ist sie aus dem Sozialamt des Deutschen Bundesstudentenringes, dessen Aufgaben, Rechte und Pflichten sie übernahm. Die Stiftung hilft jungen Menschen, denen es aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen verweigert ist, sich entsprechend ihren Fähigkeiten und Wünschen zu bilden und ihre Heimat verlassen müssen (Otto-Benecke-Stiftung, 1985: 85f).

mungen, der sog. Garantiefonds geführt wurden. Die Otto Benecke Stiftung kümmerte sich vor allem um junge Flüchtlinge in der Bundesrepublik. Junge Flüchtlinge erhielten Stipendien für akademische oder berufliche Ausbildung (Beitz, 1990: 19ff; Otto-Benecke-Stiftung, 1985: 5).

Als eine Welle der Massenflucht nach dem Kriegsende ausbrach, kam ebenfalls Unterstützung aus anderen westlichen Zivilgesellschaften (z.B. Holland, Schweden, Schweiz, Dänemark, Italien, USA usw.). Dabei wurden Textilien, Schuhwerk, Lebensmittel, Medikamente und Sonstiges gespendet (Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.), 1955: 51f; 72f).

4.2 Interaktionen zwischen den Akteuren

Im vorangegangenen Abschnitt 4.1 wurden wichtige Akteure und ihre Rollen der drei Teilsektoren (Regierung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) von der strukturellen Seite her überblickt. Offen sind dennoch die Fragen über die Kooperationsmechanismen sowohl innerhalb des jeweiligen Teilsektors als auch in der Integrations-Governance selbst. In diesem Abschnitt werden zunächst innere Kooperationsmechanismen der Integrations-Governance in der BRD untersucht. Bei der Integrations-Governance haben viele unterschiedliche Akteure kooperiert. Obwohl drei Teilsektoren daran teilnahmen, ließ sich der Sektor Wirtschaft nur schwer festhalten. Betriebe und private Investoren haben nämlich weniger um gemeinnütziger Zwecke willen als nach ihren jeweiligen wirtschaftlichen Interessen gehandelt. Daher werden in diesem Abschnitt verschiedene

Kooperationsweisen zwischen zwei anderen Teilsektoren, Regierung und Zivilgesellschaft, untersucht.

4.2.1 Öffentlicher Sektor

Im Teilsektor ‚Staat‘ bzw. Regierung kann die auf die Eingliederung gerichtete Kooperation in verschiedenen Handlungsräumen stattfinden (z.B. zwischen Bund und Ländern, zwischen Ländern und Ländern, innerhalb des Bundes sowie innerhalb der Länder). Angesichts der Relevanz der Funktion auf der Bundesebene treten die Verhältnisse zwischen Bund und Ländern und innerhalb der Länder deutlich hervor. In den beiden Verhältnissen stand die Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltung als die zentrale Kooperationsinstitution.

4.2.1.1 Bildung des Konsenses

Die Maßnahmen der Regierung zur Eingliederung der Zuwanderer bauen auf eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern auf. Sie verbinden einerseits vielfältige Träger und Einrichtungen auf der Bundes- und Landesebene, andererseits hängt eine erfolgreiche Integration von der guten Zusammenarbeit des Bundes ab, den das Grundgesetz (Artikel 74) an der Gesetzgebung den Ländern überstellt mit den Ländern, die die bundeseinheitlichen Regelungen durchführen mussten.¹⁹⁵ Unter der Vor-

¹⁹⁵ Die Umsetzung beschlossener Bundesgesetze wurde von den Ländern befolgt. Demnach waren insbesondere die Bundesländer an der Integration beteiligt. Zwischen Bund und Ländern herrschte immer ein Zusammenspiel, z.B. in finanziellen Angele-

aussetzung der ausführlichen Würdigung der Länderpolitik könnte eine erschöpfende Behandlung erfolgen, jedoch beschränkt sich diese Arbeit auf die Bundespolitik (Heidemeyer, 1994: 298).

Im Bund-Länder-Verhältnis ging es durchaus nicht konfliktlos zu, was mitunter eine erfolgreiche Kooperation zwischen Bund und Ländern verhinderte; zumindest bis zur Bildung eines gemeinsamen Konsenses. Hierzu kann man, um Heidemeyer (1994: 289-300) zu zitieren, drei unterschiedliche und teilweise widersprechende Verhältnisse zwischen Bund und Ländern sowie innerhalb der Länder nennen.

Zunächst ging es im Verhältnis zwischen Bund und Ländern um Konkurrenz. Der Bund versuchte soweit wie möglich die Länderbehörden zu kontrollieren, wenn es um die Durchführung der von ihm erlassenen Bestimmungen mit finanziellen Mitteln ging. Die Länder strebten jedoch dagegen an und versuchten im Rahmen der Bundesbestimmungen möglichst eigenmächtig zu handeln (ebd. 298f).¹⁹⁶

Zweitens waren Konflikte zwischen Bund und Ländern sowie innerhalb der Länder in bestimmten Bereichen zu sehen. In Bereichen, in denen es um die Länder belastende unpopuläre Entscheidungen ging, traten oft Kontroversen zwischen Bund und Ländern sowie innerhalb der Länder hervor. Für Landesregierungen war es politisch wesentlich günstiger, nicht die Bestimmungen des Bundes selbst zu verantworten, sondern sie wie

genheiten (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

¹⁹⁶ Als Beispiel hierfür wäre der Streit bei der Verabschiedung des Häftlingshilfegesetz (HHG) und des dazugehörigen Fonds zu nennen. „Der Bund wollte sich die Mitsprache bei Entscheidungen, wer als Härtefall anzuerkennen sei, offenhalten, was die Länder als Eingriff in ihre Kompetenz betrachteten“ (Heidemeyer, 1994: 298).

eine Agentur nur auszuführen. Auch der Bund war bedacht, tätig zu werden, insbesondere wenn es sich um für ihn nachteilige Aufgaben handelte. Die Auseinandersetzungen existierten jedoch nicht nur zwischen dem Bund und den Ländern, sondern ebenfalls zwischen den Ländern, z. B. bei der Quotenregelung.¹⁹⁷

Drittens eskalierten die Auseinandersetzungen in extremer Art und Weise, dass sich weder Bund noch Länder zurückhielten, ihrem Gegenüber eine Handlung durch Ankündigung negativer Konsequenzen zu erzwingen. Vor allem in der Aufnahmepolitik bestand zwischen Bund und Ländern ein großes Konfliktpotential. Ab 1952 versuchten die Länder unter der Führung von Nordrhein-Westfalen, Mittel zum Bau von Wohnungen vom Bund zu erhalten. Der Forderung wurde Nachdruck verliehen durch die Verweigerung einer weiteren Aufnahme von Flüchtlingen. Demgegenüber versuchte der Bund ebenfalls die Mittel mit seinen Interessen in Verbindung zu setzen.¹⁹⁸

In diesem Zusammenhang handelten der Bund und die Länder ohne besondere Absprache nach eigenen Konzeptionen und Strategien. Das führte mitunter zu Konflikten zwischen den Parteien und es musste erneut verhandelt werden, um das Schlimmste zu ver-

¹⁹⁷ Bei der Aufnahmeregelung und Leistungsanforderung hinsichtlich der Unterbringung und letztendlich auch bei der Festsetzung von aufzunehmenden Zuwanderern an den Länderquoten kam es oft zu Kontroversen. Diese bezogen sich bei den Konflikten innerhalb der Länder auf die Quotierung der Aufzunehmenden. Der Bund weigerte sich oft bei der Verteilung der Zuwanderer tätig zu werden. Er fürchtete, dass die von ihm festgelegten Quoten die Länder weniger zur Aufnahme verpflichten würden als zwischen den Ländern ausgehandelt. Dennoch konnte sich der Bund der Aufgabe nicht ganz entziehen, eine geregelte Aufnahme zu gewährleisten (ebd. 299).

¹⁹⁸ Ein Beispiel geschah 1955, als einzelne Länder zur Abschaffung des Notaufnahmeverfahrens tendierten. Daraufhin kündigte das Vertriebenenministerium an, welches das Verfahren aus politischen Gründen erhalten wollte, dass mit dem Verzicht auf das Aufnahmeverfahren die Finanzierung des Wohnungsbaus auch wegfallen werde (Heidemeyer, 1994: 299).

hindern.¹⁹⁹ Von daher drängte sich die Notwendigkeit eines Konsenses auf und erstmals wurde ein Konsens vereinbart, sodass 1956 der Vertriebenenminister Oberländer eine positive Bilanz aus der Zusammenarbeit zog.²⁰⁰

4.2.1.2 Kooperationsinstitut

Auf der Basis des so vereinbarten Konsenses arbeiteten die 11 Bundesländer und der Bund zusammen, um eine einheitliche Gewährleistung zur Integration der Zuwanderer zu ermöglichen. Darüber hinaus haben einzelne Länder jeweils eine Landesflüchtlingsverwaltung eingerichtet. Vertreter dieser Landesflüchtlingsverwaltung und verschiedene Bundesministerien bildeten die "Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltung (Argeflü)" und fungierten als relevanter Part bei der Eingliederung der Zuwanderer.²⁰¹

Die Kooperationsweisen der Arbeitsgemeinschaft sah auf der Landesebene wie folgt aus: Das Sozialministerium war für die Integration von Menschen federführend, konnte jedoch nur in Kooperation mit anderen Ministerien wie beispielsweise dem Wissenschaftsministerium, Schulministerium und Bauministerium Erfolge erzielen. Bei der

¹⁹⁹ In sonstigen Positionen der Länder standen derartige Überlegungen im Vordergrund. Zunächst waren die Länder für eine restriktive Aufnahmepolitik, da die Belastung mit Flüchtlingen enorm anstieg. Als jedoch eine gestiegene Nachfrage nach Arbeitskräften entstand, insbesondere nachdem die Belastung durch die Gewährung von Wohnungsbaumitteln des Bundes sank, wurden Stimmen nach einer liberalen Praxis lauter (ebd. 300).

²⁰⁰ Da die Länder die Verantwortung für Zuwanderer übernommen hatten und diese Aufgabe nie prinzipiell in Frage stellten, kam es auch in anderen Flüchtlingsfragen nicht zu grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern (ebd.).

²⁰¹ Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008 und Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009.

Flüchtlingsaufnahme musste die Anzahl der aufzunehmenden Personen berücksichtigt werden, wie beispielsweise aus wie vielen Personen eine Familie besteht oder ob es sich nur um eine alleinstehende Person handelt. Das musste bei der Wohnungszuweisung geklärt werden. Danach musste entschieden werden, ob dem Betroffenen eine kleine Wohnung oder eine größere Wohnung zur Verfügung gestellt werden sollte. Das musste bei der Ankunft von Flüchtlingen genau erfasst werden, um statistische Daten für das Bauministerium liefern zu können.²⁰²

Auf der Bundesebene spielte die "Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltung (Argeflü)" eine entscheidende Rolle. Jedes Bundesland besaß eine eigene Landesflüchtlingsverwaltung. Mit der Flüchtlingsproblematik beschäftigten sich jedoch nicht nur die Vertreter der Landesflüchtlingsverwaltungen sowie Innenminister (früher ganz am Anfang Vertriebenenminister) als Federführer, sondern auch die verschiedenen Ministerien, wie Bauministerium, Wissenschaftsministerium, usw. Die Arbeitsgemeinschaft tagte normalerweise einmal pro Jahr.²⁰³ Die Verwaltung bestand aus Arbeitsgruppen für Recht, Umsiedlung, Aufnahme u.a. für die Integration. Diese Gruppen tagten separat sollten aber einheitlich verfahren.²⁰⁴ In den Sitzungen wurden kontroverse Punkte gemeinsam ausdiskutiert z.B. die Frage, wie die zugewanderten Menschen auf die einzelnen Bundesländer verteilt werden sollten.²⁰⁵ Dann wurde die Landesflüchtlingsverwal-

²⁰² Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008.

²⁰³ In den späten 80er Jahren wurde zwei- bis dreimal pro Jahr getagt, denn es gab ein erhöhtes Bedürfnis nach Abstimmung untereinander (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

²⁰⁴ „Also bei der Arbeitsgruppe Recht zum Beispiel war ganz wichtig, für den C-Ausweis zum Beispiel, [...] dass das Recht einheitlich ausgelegt wird“ (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

²⁰⁵ „Es gab da immer Quoten, Nordrhein-Westfalen hatte die größte Quote, und Berlin hatte immer zwischen 2,8 und 8% aufgenommen. Wenn ein Land nicht zufrieden war

tung einberufen. Sie verhandelte und diskutierte oft zwei Tage lang bis sie sich über ein neues Quotensystem einigte. In dieser Art und Weise wurden diverse Streitpunkte ausgetragen wie u.a. die Frage des Wohnungsbaus: in welchem Umfang die finanziellen Mittel vom Bund in die Länder fließen sollten.²⁰⁶

Von Jahr zu Jahr wechselten sich die Länder in der Führungsrolle der Flüchtlingshilfe gegenseitig ab. Die zu diskutierenden Themen wurden von den Ländern und dem Bund angegeben. Diese wurden an das Land geschickt, das für das Jahr die Führungsrolle übernahm und das führende Land machte bekannt, welche Themen besprochen werden sollten. Die Tagesordnung wurde gemeinsam diskutiert, mehrheitlich entschieden oder auch darüber abgestimmt, wie man vorgehen würde usw. Auf den Tagungen tauschten die Länder miteinander ihre Erfahrungen aus, was die Effizienz in der Zusammenarbeit noch verstärkte.²⁰⁷

4.2.2 Kooperation von Trägern der Zivilgesellschaft

Wie in Abschnitt 4.1 erwähnt, beteiligten sich verschiedene Träger in der deutschen Gesellschaft an der Zusammenarbeit zur Eingliederung ostdeutscher Flüchtlinge. In dieser Zusammenarbeit spielten sechs Freie Wohlfahrtspflegen eine zentrale Rolle. Mit ihrer

mit seiner Quote, hat es einfach gesagt, "das ist zu viel für uns", dann musste ein anderes Land ja mehr nehmen, um dieses Land zu entlasten. Also man musste an die Quotenregelung heran" (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

²⁰⁶ Es gab eine Institution, die dafür verantwortlich war, dass zusammengearbeitet wird und alles zusammen getan wird. Und deshalb existierten in jedem Land auch solche Koordinationsgremien (Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008).

²⁰⁷ Gespräch mit Herrn Harald Fiss, Berlin-Marienfelde, am 9. Juli 2008.

eigenen bundesweiten Infrastruktur boten sie nämlich vor und nach der Verteilung der Zuwanderer dauerhaft Beratungen und weitere Betreuungen an (Linzbach, 1992: 449).²⁰⁸

4.2.2.1 Kooperationsinstitut

Folgende Organisationen gehörten zu den sechs Spitzenverbänden: 1) Arbeiterwohlfahrt (AWO), 2) Deutscher Caritasverband (DCV), 3) Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Der PARITÄTISCHE), 4) Deutsches Rotes Kreuz (DRK), 5) Diakonisches Werk (DW der EKD) und 6) Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST).²⁰⁹

Es handelt sich gemeinsam um gemeinnützige Organisationen, die aus religiösen (Caritas, Diakonie, ZWST), humanitären (DRK, Paritätischer Wohlfahrtsverband) oder politischen (AWO) Überzeugungen hervorgehen. Jeder Spitzenverband hat seine eigenen Schwerpunkte: so das Rote Kreuz für Unfall- und Katastrophenhilfe und Krankenhäuser, die Paritäten für Seniorenarbeit, die Diakonie und die Caritas für die kirchliche Sozialarbeit, allerdings in Verbindung mit Krankenhäusern und Kindergärten (Techel, 2009).

²⁰⁸ Außer diesem hatten Organisationen der Vertriebenen und Flüchtlinge sowie der ehemaligen politischen Häftlinge aus der DDR und Ost-Berlin als freie Träger ebenfalls eine wichtige Bedeutung. Dennoch waren ihre Rollen begrenzt und sie arbeiteten in diesem Zusammenhang mit den Freien Wohlfahrtspflegern zusammen (Haberland, 1988: 32f; Flierl, 1992: 21).

²⁰⁹ Es wurde seitens der Verbände für deren Integrationsarbeit nicht nur die Erfahrungen, Einrichtungen, geschultes Personal sowie ehrenamtliche Berater und Betreuer und Fachkräfte aus diversen Richtungen zur Verfügung gestellt, sondern sie setzten zu einem erheblichen Teil – neben den Bundeszuwendungen – auch enorme Eigenmittel ein (Bundesminister des Innern, 1988: 105).

All diese Verbände haben sich zur Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände (BAGFW) zusammengeschlossen und kooperieren für ihr gemeinsames Ziel: die soziale Arbeit durch gemeinschaftliche Initiativen und Aktivitäten zu sichern und zu verstärken.

4.2.2.2 Entscheidungsprozess und Netzwerk

Aufgrund der öffentlichen Anerkennung ist die BAGFW als ein integrierter Bestandteil der öffentlichen Entscheidungsprozesse dazu befähigt, in der Sache der Wohlfahrtspflege auf der Kommunen-, Landes- und Bundesebene mitzuwirken. Die BAGFW kann nur solche Interessen aggregieren, die sich als konsensfähig erweisen. Zur Gewährleistung eines solchen Konsenses wird eine Grundordnung benötigt, die Majorisierungen und Bevormundungen verhindert. Satzungsbestimmungen der BAGFW sehen insbesondere vor, dass der Vorstand ein aus allen Mitgliedsverbänden zusammengesetztes Vertretungsorgan sei und regelmäßig gewechselt werden soll. Jede Mitgliedsorganisation erhält, unabhängig von der Größe des jeweiligen Spitzenverbandes, nur eine Stimme aus Prinzip der gleichwertigen Mitgliedschaft. Eine Beschlussfassung bedarf grundsätzlich der Einstimmigkeit. Die Gleichrangigkeit der Mitgliedsorganisationen bleibt bei der Bildung von Ausschüssen ebenfalls beibehalten (Boeßenecker, 1995: 17f).

In den Aktivitäten der BAGFW ging es darum, die Finanzierung zur Eingliederungshilfe im Auftrag von bzw. in Verbindung mit der Regierung konkreter zu gestalten. Die BAG hatte eine spezielle Abteilung für Migrationsarbeit in der ihre eigenen Verhandlungen statt finden. Ferner existierte eine eigenständige Kommission unter der BAG. Sie verhandelte einmal im Jahr über die Finanzierung für die Migrationsarbeit mit dem zustän-

digen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg. An den Verhandlungstisch setzten sich die BAMF und die BAG zusammen und diskutierten über die Anzahl der zu finanzierenden Stellen.²¹⁰

Der Spitzenverband besitzt vertikale sowie horizontale Netzwerke, die sich von der Kommunenebene bis auf die Bundesebene erstrecken und auf vielfältige Fachbereiche übergreifen. Beispielsweise führt das Diakonische Werk der evangelischen Kirche in Deutschland als die oberste Ebene die Verhandlungen mit den anderen Bundesvorständen. Auf der Bundesebene hat die Diakonie ihren Sitz in Berlin oder in Stuttgart. Von dort aus muss auf die verschiedenen Landesverbände verteilt werden. Des Weiteren hat jede regionale Kirche ihr eigenes diakonisches Werk, das sich weiter in die Kommunen aufteilt.²¹¹ Das einzelne diakonische Werk auf jeder Ebene erhält eine volle Selbständigkeit und Unabhängigkeit, obwohl es durch seine nächsthöhere Instanz vertreten wird.²¹² Da diese Verbände auf Basis von ihren vereinbarten Bestimmungen arbeiteten,

²¹⁰ Der Bund finanziert die Arbeit der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sowie Vertriebenenverbände im Rahmen des Programms der Bundesregierung für Aussiedler und Zuwanderer mit bis zu 80 % der Personal- und Sachkosten. Gerade in den letzten Jahren hat die Sozialarbeit im Rahmen der Beratung und Betreuung von Aussiedlern und Zuwanderern enorm zugenommen. Als Resultat davon wurde seitens der Verbände ein fast flächendeckendes Netz im gesamten Bundesgebiet von Beratungs- und Betreuungsstellen errichtet. Diese dienen als Hilfe zur Selbsthilfe, sollen eine Orientierung in der Bundesrepublik Deutschland geben und zu einem Leben in Selbständigkeit und Unabhängigkeit von öffentlichen Hilfen führen. Von 1976 bis 1987 wurden dafür Haushaltsmittel in Höhe von rd. 103,9 Mio DM bereitgestellt (Bundesminister des Innern, 1988: 104).

²¹¹ So steht das diakonische Werk Tempelhof-Schöneberg unter dem diakonischen Werk der evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg bei Ober-Lausitz (Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009).

²¹² Obwohl alle Bezirke im diakonischen Werk der evangelischen Kirche zusammenschlossen sind, gibt es Unterschiede zwischen beispielsweise Berlin Tempelhof-Schöneberg und Neukölln, damit gegenüber der Stadt Berlin und dem Land Brandenburg eine bessere Vertretung möglich ist. Diese sind wiederum vertreten auf der Bundesebene gegenüber Ministerien im Dachverband (Gespräch mit Herrn Andreas Techel,

konnte jeder Bewerber für sich das Gleiche aus den Verhandlungen herausholen.²¹³

Somit fiel der Zuschuss gleich aus, wenn sich eine Person bei welcher Organisation auch immer bewarb.²¹⁴

4.2.3 Kommunikation zwischen Teilsektoren

In diesem Abschnitt wird die Kommunikation innerhalb der Integrations-Governance als einer Interaktionsform im Hinblick auf den Kooperationsmechanismus innerhalb beider Teilsektoren Staat und Zivilgesellschaft beleuchtet. Im ersten Teil dieses Abschnitts werden die Eigenschaften dargestellt. Im zweiten Teil wird dann die Beziehung erläutert, die sich im Rahmen der Kooperation zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft entwickelt.

Als das primäre Verantwortungsorgan zur Eingliederung der Zuwanderer beabsichtigte der Bund, eine enge Zusammenarbeit mit Ländern und Gemeinden im öffentlichen Sektor sowie mit den anderen Sektoren, und zwar Wirtschaft und Zivilgesellschaft wie z.B. den Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, und den Sozialpartnern fortzusetzen. Seine Schwerpunkte waren dabei: 1) Beschaffung von Wohnräumen und Gewährung von Einrichtungsdarlehen, 2) Beschleunigung und Vereinfachung der Anerkennung von Ausbildungsgängen unter Befähigungsnachweisen, 3) qualifikationsgerechte Vermittlung von

Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009).

²¹³ Das wurde zentral verhandelt. So sollte beispielsweise jemand, der in einem jüdischen Krankenhaus lag, genauso viel Geld vom Staat erhalten wie jemand, der in einem evangelischen oder Roten-Kreuz-Krankenhaus lag (Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009).

²¹⁴ Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009.

Arbeit und Beratung durch Fachkräfte, die mit den Schwierigkeiten der Aussiedler vertraut waren, 4) Hilfe zur Gründung von selbständigen Existenzen, 5) besondere Maßnahmen für jugendliche Aussiedler, 6) individualisierte Betreuung in den Familien, insbesondere durch Vermittlung von Patenschaften und 7) Weckung von Verständnis in der Öffentlichkeit (Linzbach, 1992: 447f).²¹⁵

Wie im letzten Kapitel erwähnt, wurden diese zahlreichen und verschiedenen Kooperationen in drei Teilsektoren durchgeführt. Dennoch gab es kaum ein bundeseinheitliches Institut, das die Integrations-Governance systematisch steuerte. Auf dem ersten Blick schien die Argflüg auf Bundesebene die Eingliederung der Zuwanderer zu kontrollieren.²¹⁶ Statt eines Entscheidungsinstituts fungierte sie allerdings als ein Forum zum Meinungs- sowie Informationsaustausch unter den drei Sektoren. Obwohl die Landesflüchtlingsverwaltung in jedem Bundesland in ein Netzwerk mit verschiedenen NGOs integriert war, zielte die Eingliederungspolitik darauf, anhand von Wohnungsbauplänen, die sich an der zu erwartenden Zahl der Zuwanderer orientierten, die Zuwanderer angemessen aufzunehmen.

Somit sind die Rollenunterschiede zwischen Staat und Zivilgesellschaft deutlich erkennbar: Die Angelegenheiten der Regierung lagen einerseits im Management der Auf-

²¹⁵ Die Maßnahmen, die zur Betreuung von jugendlichen Aussiedlern und Zuwanderern und zur Betreuung der übrigen Familienmitglieder sowie zur Förderung von Familienpatenschaften vorgesehen waren, wurden unter dem Titel „Besondere Maßnahmen zur gesellschaftlichen Eingliederung“ geführt. Es sollte auch die Möglichkeit gegeben sein, die Mitarbeiter der Wohlfahrtsverbände zu qualifizieren und fortzubilden, um eine entsprechende Beratung zur Eingliederung übriger Familienmitglieder zu gewährleisten (Linzbach, 1992: 448).

²¹⁶ Die Argflüg hat einen wichtigen Part zur Steuerung gespielt. Zum Beispiel, hat die Argflüg die evangelische Kirche und ihre Inneren Mission und Hilfswerk, die in der BAGFW eine führende Position haben, zur Sitzung der Konferenz eingeladen und war an den Eingliederungshilfen beteiligt (B 150 / 6204 Bd. I, IV 5 (II 3) - 7255/1).

nahme und Unterbringung als die Vorstufe zur substantiellen Eingliederungshilfe der neuankommenden Zuwanderer und andererseits in der finanziellen Unterstützung der Eingliederungshilfe von NGOs bzw. zivilen Selbsthilfeorganisationen. Das heißt, der Staat handelt nicht unmittelbar, sondern steht hinter dem Träger und fördert ihn. Vor diesem Hintergrund kam es in der deutschen Integrations-Governance auf die Verteilung der Rollen bei der Wohlfahrts- bzw. Sozialarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft an. Nicht nur bei der Eingliederungshilfe für Zuwanderer, sondern auch in der Sozialarbeit besaß die Freie Wohlfahrtspflege eine entscheidende Funktion.

5. Charakterzüge der Integrations-Governance

In diesem Kapitel werden anhand bisheriger Forschungsergebnisse (Kapitel 3 sowie 4) die Eigenschaften sowie die Merkmale der westdeutschen Integrations-Governance analysiert. Erstens werden die Eigenschaften der Zuwanderer aus der DDR untersucht, da die Immigranten als Zielgruppe dieser Forschung die Integrations-Governance verursacht hat. Zweitens werden die Reaktionen der Integrations-Governance im Kontext vom großen Wandel der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umwelt in dem Untersuchungszeitraum bewertet. Danach werden die Merkmale der Integrations-Governance aus der sowohl strukturbezogenen als auch kommunikationsbezogenen Perspektive herausgearbeitet. Anschließend wird das Hauptziel der Integrations-Governance durch die Konzepten und Maßnahmen der Integration durch Qualifizierung analysiert.

5.1 Wachsende Unterschiede der Eigenschaft der Zielgruppe

Um die Aufgabe der Integrations-Governance besser nachvollziehen zu können, ist es nötig, die Eigenschaft der Zuwanderer aus der DDR während des Forschungszeitraums umfassend zu verstehen. Denn verständlicherweise sollen Integrationsmaßnahmen auf ihre Zielgruppe und deren Eigenschaften eingestellt werden. Wie in Kapitel drei erwähnt, veränderten sich während der Zeit der Teilung Deutschlands die Strukturen und die Motive der Zuwanderer rapide.

Außerdem soll die Veränderung der Konstellation unter der gesamten Immigrantengruppe wie Vertriebene, Aussiedler, Gastarbeiter, usw. berücksichtigt werden, da die Ressourcen für die Integrations-Governance begrenzt waren und nach Priorität unterteilt wurde. Ein umfangreicheres Verständnis von den Auswirkungen der DDR-Zuwanderer in der deutschen Migrationsgeschichte wird sich dann ergeben, wenn diese beiden Aspekte wie Eigenschaftenänderung der Zuwanderer und Integrationsdynamik unter den Immigrantengruppen parallel betrachtet werden. In diesem Abschnitt wird zuerst, die Veränderung der Merkmale der Zuwanderer aus der DDR als Zielgruppe sowie ihre Ursache fest gehalten, und dann wird auf die Migrantengruppen eingegangen.

5.1.1 Analyse der Struktur und Eigenschaft ostdeutscher Zuwanderer

5.1.1.1 Wandel der Struktur und Eigenschaft der Gruppe

In diesem Absatz werden die Veränderungen der Eigenschaft der ostdeutschen Zuwanderer in Bezug auf Struktur, Motiv und dem Verhältnis zu der Aufnahmegesellschaft erläutert. Die Eigenschaft der Veränderungen wird anhand der Kanzlerschaftsphasen unterteilt. Zunächst veränderte sich in zügiger Art und Weise die Form der Zuwanderung sowie die Zahl- und Altersstruktur der Zielgruppe. Diese Veränderung könnte auf folgendes verweisen: den Anfänglichen Zustrom von Jugendlichen, eine geringe Anzahl von Rentnern in den 60er Jahren, eine stabile geringe Zahl von Arbeitskräften (Altersgruppe 25 - 65) bis Mitte der 80er Jahre und eine hohe Anzahl von Migranten derselben Altersgruppe bis zum Ende des Forschungszeitraums bzw. der Wiedervereinigung.

Zu Beginn der Adenauerzeit ist die Migration als Massenflucht (ca. 2,7 Mio.) von Jugendlichen unter 25 Jahren (mehr als die Hälfte) gekennzeichnet. Sie veränderte sich jedoch nach dem Berliner Mauerbau zu einem geringeren Strom von Personen (Flucht und Ausreise jeweils ca. 0,1 Mio.), und zwar hauptsächlich Rentnern (mehr als die Hälfte). Der Rückgang der Immigrantenzahl setzte sich unter der Kanzlerschaft der Sozialdemokratischen Partei fort. Zuwanderer kamen sowohl durch Ausreise (ca. 1,8 Mio.) als auch durch Flucht (ca. 0,8 Mio.) in die BRD und knapp die Hälfte von ihnen war im Arbeitsalter (25 - 65 Jahre alt). Zwar blieb die rückgängige Tendenz bis 1988 unter der Kohl-Regierung bestehen, aber mit dem Fall der Mauer stand der BRD erneut eine Massenflucht bevor. Bezüglich der Altersgruppe waren mehr als die Hälfte zwischen 25 und 65 Jahre alt.

Tabelle 5-1: Wandel der quantitativen Eigenschaft der Zielgruppe

| | Kanzlerschaft der BRD | | | |
|-------------------|--------------------------------|--|--|---|
| | Adenauer I (1949 – 1961) | Adenauer II und Übergangsphase (1961 – 1969) | Brandt und Schmidt (1969 - 1982) | Kohl (1982 – 1990) |
| Form / Zahl | Massenflucht (ca. 2,7 Mio.) | geringe Zahl der Flucht und Ausreise (jeweilige ca. 0,1 Mio.) | geringe Zahl der Flucht (ca.0,8) und Ausreise (ca. 1,8) | geringe Flucht (ca. 0,4 Mio.) und Ausreise (ca. 1,1 Mio.) bis 1988, Massenflucht ab 1989 (ca. 0,2 Mio.) |
| Alter | Jugendliche (52.5%, 1955) | Rentner (51.5%, 1965) | Altersgruppe 25- 65 (45.6%, 1974) | Altersgruppe 25-65 (52.5%, 1985; 1989) |

Die Motive und die Mentalität der Zuwanderer veränderten sich außerdem (Tabelle 5-2). Die Fluchtmotive waren ursprünglich zumeist politisch; doch standen diese nun auf derselben Stufe mit wirtschaftlichen Gründen. Zu Beginn der Adenauerzeit dominierten

also persönliche Gründe. In den 70er Jahren aber antworteten ca. zwei Drittel der Befragten, dass ihre Entscheidungen politisch und wirtschaftlich motiviert waren. Politische und wirtschaftliche Gründe blieben weiter die häufigsten Antworten in den 80er Jahren.

Tabelle 5-2: Wandel der qualitativen Eigenschaft der Zielgruppe

| | Kanzlerschaft der BRD | | | |
|---|--|---|---|---|
| | Adenauer I (1949 – 1961) | Adenauer II und Übergangsphase (1961 – 1969) | Brandt und Schmidt (1969 - 1982) | Kohl (1982 – 1990) |
| persönliches Motiv | Politische Gründe (56%), wirtschaftliche Gründe (23%) (1961) | | Vernetzung von politischen und wirtschaftlichen Gründen (1984)* | Politische Bedingungen (93%), Niedriger Lebensstandard und Umweltbedingungen (88%) (Mehrfachnennung waren möglich, 1989/90) |
| Mentalität (Vergleich mit den Einheimischen) | Gleichheit (Solidarität und Pflicht zur Hilfe „wir kommen aus den gleichen Wurzeln“) | Beginn des Fremdengefühls (DDR als der Name von den bösen Brüdern im Osten) | Vergrößerung der Fremdheit zwischen West- und Ostdeutschen | Verschärfung der Fremdheit zwischen West- und Ostdeutschen |

* Politische Gründe sind: fehlende Meinungsfreiheit: 71%, beschränkte Reisemöglichkeit: 56%, politischer Druck/Bevormundung durch den Staat: 45% und wirtschaftliche Gründe: fehlende oder ungünstige Zukunftsaussichten: 66%, schlechte Versorgungslage: 46%, ungünstige berufliche Entwicklungsmöglichkeiten: 36% (Mehrfachnennung waren möglich)

Neben den Motivationen änderte sich ebenfalls die Mentalität der Zuwanderer. Dies bewirkte zudem eine neue Beziehung zu den Einheimischen bzw. Westdeutschen. Das Gefühl, dass man als Deutscher gleiche Wurzeln hat, bestand überwiegend bis zum Bau

der Berliner Mauer. Danach begann ein Fremdheitsgefühl zwischen beiden deutschen Staaten, das sich mit der Verschärfung der Systemdifferenzen während des Kalten Kriegs verbreitete. Unter der Kanzlerschaft der Sozialdemokratischen Partei wurde die Fremdheit trotz der Versöhnung der innerdeutschen Beziehung stets größer, da sich die Mentalität ostdeutscher Zuwanderer veränderte. Die Fremdheit zwischen West- und Ostdeutschen stieg weiterhin an.

5.1.1.2 Hintergründe des Wandels der Zuwanderer-Eigenschaften

Wie gerade erwähnt, lässt sich je nach Zeitraum die Veränderung der quantitativen und qualitativen Eigenschaften der Zuwanderer beobachten. In diesem Abschnitt werden die Hintergründe des Wandels der Eigenschaften der Zuwanderer dargestellt.

Als Hintergründe der Eigenschaftsveränderung kann man die Vergrößerung der Differenzen zwischen beiden deutschen Staaten nennen. Sie beziehen sich auf folgende Aspekte: 1) das politische System (Demokratie versus Diktatur), 2) die Wirtschaftsform (Marktwirtschaft versus Planwirtschaft) und 3) den Gesellschaftscharakter (Freiheit versus Kontrolle). Zusammen mit der Divergenz veränderten sich auch die Mentalitäten der Zuwanderer. Diese Mentalität wird als „Gefühlsstau“ bezeichnet, der die inneren Verwundungen bzw. geistigen Verletzungen und Deformationen charakterisieren lässt.²¹⁷

Wie die untere Tabelle 5-3 zeigt, wurden diese Faktoren im Laufe der Zeit auf unterschiedlicher Art und Weise beeinflusst: Zu Beginn der Adenauerzeit führten der Klassenkampf und der Dogmatismus bezüglich des Umgangs mit dem Sozialismus und der

²¹⁷ Sie sind nicht sichtbar oder nicht zählbar. Als deren Ursachen nennt Maaz (1990) sowohl das langjährig erlebte Leid auch als die Fremdbestimmung und Repressionen unter der DDR.

Planwirtschaft in der DDR zur Massenflucht in die BRD. Trotz des hohen Verlustes ihrer Bevölkerung unterdrückte die DDR bis zum Bau der Berliner Mauer das Problembewusstsein durch den Propagandaapparat. In den 70er Jahren war die Ursache der Flucht der systemimmanente Charakter des totalitären Regimes, das sich nicht ändern wollte. Die zunehmende Resignation und Erstarrung, die die DDR in den 80er Jahren prägten, verursachten weitere Flüchtlingsströme. Die Elemente, die zum Wandel der Zuwanderungsstruktur wie -eigenschaften geführt haben, sind zusammenfassend wie folgt zu benennen: die Verschärfung der Konkurrenz und des Konflikts zwischen den beiden Regierungen während des Kalten Kriegs und danach die Vertiefung der Divergenz bis zur Wiedervereinigung.

Tabelle 5-3: Hintergrund des Wandels der Eigenschaft der Zielgruppe

| | Kanzlerschaft der BRD | | | |
|-------------|---|--|---|--|
| | Adenauer I (1949 - 1961) | Adenauer II und Übergangsphase (1961 - 1969) | Brandt und Schmidt (1969 - 1982) | Kohl (1982 - 1990) |
| Hintergrund | politischer und wirtschaftlicher Dogmatismus der DDR / Arbeitschancen zur Zeit des „Wirtschaftswunders“ | Ignorierung des Problembewusstseins mit Hilfe des Propagandaapparats, Verschärfung des Kalten Kriegs / Wirtschaftsaufschwung | systemimmanente Charakter eines totalitären Regimes / Wirtschaftsaufschwung, Ostpolitik | zunehmende Resignation und Erstarrung / leichter Wirtschaftsaufschwung |

5.1.2 Analyse der Eigenschaft der Zielgruppe unter Berücksichtigung der anderen Gruppen

In diesem Abschnitt wird der Eigenschaftswandel der Zielgruppe aus dem Blick der gesamten deutschen Nachkriegsmigrationsgeschichte beleuchtet. Dafür werden die verschiedenen Migrationsbewegungen in die BRD und die dadurch bedingten Veränderungen der Eigenschaft der Zuwanderer aus der DDR analysiert.

Die Zusammensetzung der Bevölkerung in Deutschland hat sich in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs kamen insgesamt fast 15 Millionen Vertriebene, Flüchtlinge, Übersiedler und Aussiedler nach Westdeutschland. Die Zahl der Eingewanderten betrug kurz vor der deutschen Wiedervereinigung mehr als ein Viertel der Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland (Bade, 1993: 18f; Bade, 1997: 135). Die Migration im Zeitraum von 1945 bis 1990 lässt sich nach den dominanten Migrationsgruppen in vier Phasen unterscheiden (siehe Tabelle 5-4).

Tabelle 5-4: Phasen deutscher Migrationsgeschichte (1945 – 1990)

| | |
|---|--|
| Bis Gründung der BRD (1945-1949) | Zuwanderung von mehrheitlich deutschstämmigen Vertriebenen; Rückwanderung oder Weiterwanderung von nicht-deutschen Zwangsarbeitern, Kriegsgefangenen und KZ-Häftlingen aus der Zeit des Dritten Reiches |
| Adenauer und Übergangsphase (1949 – 1969) | Erste Hochphase der Wanderungen zwischen Ost- und Westdeutschland (bis 1961) Massive Anwerbung von Gastarbeitern durch die Bundesrepublik (ab 1961) |
| Brandt und Schmidt (1969 – 1982) | Anwerbestopp (1973), Konsolidierung der ausländischen Wohnbevölkerung in Westdeutschland durch Familiennachzüge, Zuwanderung von Aussiedlern, |
| Kohl (1982 – 1990) | Weitere Familiennachzüge von ausländischen Migranten, Zuwanderung von Aussiedlern, Asylbewerbern, Kriegsflüchtlingen, neuen Arbeitsmigranten; zweite Hochphase der Wanderungen zwischen Ost- und Westdeutschland (1989/90) |

Quelle: Münz / Seifert / Ulrich (1997: 168ff)

Anhand der oben angeführten Tabelle lässt sich die Bedeutung der Ost-West Migration in der ganzen Migrationsgeschichte wie folgt zusammenfassen: Diese Zuzüge (von Phase 2 an) folgten der Bewegung der Vertriebenen (Phase 1). Die Aufnahmeverfahren wurden für die ostdeutschen Flüchtlinge von Anfang an wegen ähnlicher Erfahrungen mit den Vertriebenen besser gestaltet.

Darüber sagt Heidemeyer in einem Interview von 2008:

“Man hat natürlich immer versucht, die Menschen in Arbeit und Wohnungen zu vermitteln - ganz im Gegensatz zu den Vertriebenen, die 1945 - 48 nach Deutschland kamen, die ja einfach dahin gelenkt wurden, wo es Wohnraum gab. Aber das war auch eine ganz andere Situation! Da war Deutschland zerstört, und die wurden einfach auf das Land verteilt, und das hatte gravierende negative Folgen, mit denen Deutschland noch lange kämpfen musste. Und deswegen hat man versucht, aus dieser Erfahrung zu lernen und [es] besser zu machen mit den DDR-Flüchtlingen und [man] hat sie gleich an die Arbeitsstellen vermittelt. Das Gros der DDR-Flüchtlinge wurde nach Nordrhein-Westfalen vermittelt, das ist ja das Bundesland gewesen, wo es die meiste Arbeit gab, wo es die Industrie gab. Man

versuchte die Erfahrung, die man mit anderen Flüchtlingsströmen hatte, zu nutzen und es besser zu machen.“²¹⁸

Der Migrant stand, wie im unten angeführten Zitat, in sozio-wirtschaftlichen Verhältnissen über dem Gastarbeiter (Phase 3 und 4) und der Gastarbeiter stand während des Wirtschaftswachstums unter dem ostdeutschen Flüchtlingen. Von daher befanden sich die ostdeutschen Flüchtlinge im Ganzen in einer wesentlich besseren beruflichen Lage als die Migranten nichtdeutscher Abstammung.

„Die Gastarbeiter - das ist die klassische Unterschicht. Die sind unter der deutschen Gesellschaft, was den Rang im Berufseinstieg bedeutet. Und die DDR-Flüchtlinge, die schieben sich nicht unter die Gastarbeiter, sondern sind zwischen den Gastarbeitern und der Altbevölkerung, also sie sind direkt schon ein bisschen höher. Insofern gibt es da wirklich keine großen Probleme. Auch in den 80er Jahren: Da gibt es Probleme, aber die sind im Endeffekt auch nicht so gravierend.“²¹⁹

Andererseits blieben die gesellschaftlichen Einflüsse der ostdeutschen Flüchtlinge im Vergleich zu Vertriebenen relativ begrenzt. Denn während die Vertriebenen durch ihre massiven Einwanderungen ihre eigene Partei gründen konnten, fanden die Einwanderungen der ostdeutschen Flüchtlinge in einem ausgedehnten Zeitraum jeweils mit geringerer Anzahl statt.

„Die Flüchtlinge sind eine viel größere Gruppe, und die war eine viel problematischere Gruppe. Deswegen stehen die so im Mittelpunkt. Die DDR-Flüchtlinge sind ja nie irgendwie aufgefallen. Das waren zwar auch viele Menschen, das waren ja so insgesamt so 4 Millionen Menschen, aber die Vertriebenen waren halt 9 Millionen, die auf einmal kamen. Die Flüchtlinge kommen ja immer so tröpfchenweise über Jahrzehnte, und die Ver-

²¹⁸ Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008.

²¹⁹ Laut Heidemeyer hatten vor allem die Flüchtlinge Vorteile bei der Arbeitssuche: „Das liegt einerseits natürlich daran, dass sie einerseits wirklich ganz gut qualifiziert sind, die kommen, und andererseits dass sie natürlich keine Sprachprobleme haben, sie sprechen ja die gleiche Sprache. Also, insofern geht das“ (Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008).

triebenen sind auf einmal da und sind eine riesige Gruppe. Insofern sind diese viel bemerkbarer gewesen, die haben viel größere Probleme mit der Integration. Die kommen ja viel früher, die kommen ja schon direkt nach dem Krieg, also als Deutschland ja wirklich noch am Boden lag. Die haben viel größere Probleme, sich einzugliedern, sich zu integrieren, und von daher stellen die ein ganz anderes Potential für Untersuchungen dar als die DDR-Flüchtlinge. Und es gibt ja einen Indikator, an dem man es schön festmachen kann: Die Verbände der Vertriebenen sind ja richtig stark und existieren bis heute. Es gab natürlich auch Verbände der DDR-Flüchtlinge, aber die sind nie stark geworden und nie wirklich stark in Erscheinung getreten.²²⁰

5.1.3 Analyse der Veränderung der Auswirkung der Zielgruppe

In diesem Teil wird die Auswirkung der Zielgruppe auf die Integrations-Governance erklärt. Es wäre sinnvoll in der Reaktionsanalyse der Integrations-Governance, neben der Veränderung der Umwelt die Veränderung der Auswirkung der Zielgruppe zu berücksichtigen.

Die Massenbewegung aus der DDR führte einerseits zu einer enormen Belastung bzw. zu großen sozialen Kosten in Bezug auf die Verteilung der knappen Ressourcen in der Nachkriegsgesellschaft. Andererseits trugen die Zuwanderer zum westdeutschen Wirtschaftsaufschwung sowie zur stetigen Verbindung beider deutschen Staaten bei.²²¹ Flüchtlinge brachten ihre Erfahrungen aus der DDR mit und versuchten, den Kontakt zu ihren im Osten verbliebenen Familien, Verwandten und Freunden aufrecht zu erhalten.

²²⁰ Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008.

²²¹ Der Umfang der Marshallplanhilfe wurde durch den Ost-West-Transfer von Humankapital in Höhe von jährlich 2,6 Mrd. DM – über einen Zeitraum von zwölf Jahren – enorm überschritten (Roesler, 2003: 565; Abelshauer, 1983: 96f).

Wie Tabelle 5-4 zeigt, rief die Massenmigration der jungen DDR-Zuwanderer in der Phase Adenauers massiv die Frage nach der Integration in der BRD hervor. Andererseits trugen sie aber auch als Humankapital zur westdeutschen Wirtschaft bei, und die Wirtschaft der BRD entwickelte sich ab 1953 zügig und positiv. Während des Kalten Kriegs waren die DDR-Zuwanderer gleichsam die Bindeglieder zwischen den beiden Staaten. Mit der Teilung im Kalten Krieg wurde die Divergenz beider deutschen Staaten immer größer und das Problem in der auf die Mentalität ausgerichteten Integration nahm rasch zu. Obwohl ihnen hohe Arbeitslosigkeit sowie große Konkurrenz um den Arbeitsplatz mit anderen Migranten in den 80er Jahren gegenüber standen (wirtschaftlicher Abschwung), hatten sie hinsichtlich ihrer Sprachkenntnisse immer noch Vorteile. Gerade vor der Wiedervereinigung führten sie durch eine immense Massenbewegung zum Mauerfall.

Tabelle 5-5: Auswirkung der Zielgruppe

| | Kanzlerschaft der BRD | | | |
|------------|--|---|---|---|
| | Adenauer I (1949 - 1961) | Adenauer II und Übergangsphase (1961 - 1969) | Brandt und Schmidt (1969 - 1982) | Kohl (1982 - 1990) |
| Auswirkung | Dringende Nachfrage der Integration (Aufnahme, Versorgung, usw.) Humankapital Legitimität ²²² | Vernetzung zwischen beiden Staaten, Legitimität, Humankapital | Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, wachsende Nachfrage der Integration (Mentalität), Legitimität | Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, sowie Nachfrage der Integration (Mentalität), Mauerfall sowie Wiedervereinigung |

²²² Durch die Abwanderung aus der DDR stellte sich die BRD als das „bessere System“ vor (Abstimmung zum Fuß).

5.2 Stabilität der Governance im instabilen Umfeld

In diesem Abschnitt geht es um die Eigenschaft der Integrations-Governance bezüglich ihrer Reaktion bzw. Strategie gegenüber der Umwelt, die sich auf die politische, wirtschaftliche und soziale Veränderung während des Forschungszeitraums bezieht.

5.2.1 Reaktion der Integrations-Governance gegenüber der Veränderung der Umwelt

Wie in Kapitel 3 dargelegt, änderten sich nach dem Zweiten Weltkrieg bis zur Wiedervereinigung die politische, wirtschaftliche und soziale Situation in der BRD rasant. Allerdings wurde die Integrations-Governance zur Eingliederung der Zuwanderer aus der DDR stabil durchgeführt.

5.2.1.1 Veränderung der Umwelt

Um die Strategien der Integrations-Governance gegenüber äußeren Faktoren bzw. der Umwelt besser zu verstehen, muss die Veränderung der Umwelt in der untersuchten Zeit in Betracht gezogen werden. Die bereits in Kapitel 3 erwähnten Ereignisse und die Fakten über die nach den wichtigen Kanzlerperioden gegliederte politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Lage ergeben sich aus einem chronologischen Überblick über diverse Veränderungen der jeweiligen Situation von 1949 bis 1990 in der BRD. So werden die Lageveränderungen, (dimensional) in die Außen / Weltebene, Innerdeut-

schen Ebene und Inneren Ebene Westdeutschlands geteilt, je nach dem Bereich der Umwelt untersucht (siehe Tabelle 5-6).

Tabelle 5-6: Veränderung der Umwelt in der BRD (1949 – 1990)

| | Politischer Rahmen | Wirtschaftlicher Rahmen | Zivilgesellschaftlicher Rahmen |
|---------------------|---|---|---|
| Außen/Weltbene | Wiederherstellung der Souveränität durch Westintegration (50er/60er Jahre), Ostpolitik (70er Jahre) und Wiedervereinigung | Vom Wirtschaftsaufschwung bis 1973 zur Bewältigung der Krise und Wiederaufschwung | Vom Wiederaufbau der 50er Jahre über die postindustrielle Gesellschaft der 60er Jahre zum Wohlfahrtsstaat |
| Innerdeutsche Ebene | Von Nichtanerkennung bis Anerkennung | Vom Beginn geöffneter Verhandlungen sowie Wirtschaftstransfer | Von Feinseligkeit bis Annäherung und Wiedervereinigung |
| Innere Ebene | Konkretisierung der Demokratisierung und Regierungswechsel | Von langsamer Vollbeschäftigung durch Massenarbeitslosigkeit zur Stabilisierung | Anti-Autorität sowie Liberalisierung und Integrationsnachfrage der verschiedenen Migranten |

Zuerst führte der politische Rahmen der BRD zur Wiedervereinigung durch die Ostpolitik sowie eine Anerkennung der DDR einerseits und zur stabilen Demokratisierung andererseits: Die Außenpolitik zielte auf die Wiederherstellung der Souveränität durch die Westintegration (50er/60er Jahre), die Beendigung des Kalten Kriegs durch die Ostpolitik (70er Jahre) und die Wiedervereinigung. Auf der innerdeutschen Ebene stand die gegenseitige Anerkennung auf der Tagesordnung. Die BRD erlebte mittlerweile einen Regierungswechsel und eine Demokratisierung.

Als nächstes lag der wirtschaftliche Rahmen der BRD in einer großen Veränderung, die sich einerseits vom Wirtschaftswunder über eine Krise bis zum Wiederaufschwung erstreckte und andererseits auf die Erweiterung innerdeutscher Verhandlungen hinwies. Auf der Weltebene erlebte die BRD einen Wirtschaftsaufschwung (bis 1973), eine Wirtschaftskrise und einen Wiederaufschwung. Inzwischen war die Beschäftigungsquote auf dem Arbeitsmarkt mit der wirtschaftlichen Lage verkoppelt. Mit der Anerkennungs politik wurde der Weg zu innerdeutschen Verhandlungen geöffnet und erweitert.

Zudem befand sich die soziale Situation der BRD ebenfalls in einem großen Wandel – von einer postindustriellen Gesellschaft bis zum Wohlfahrtsstaat sowie von der Feindseligkeit gegenüber der DDR bis zur Annäherung an diese. Auf der Makroebene erlebte die BRD nach dem Wiederaufbau der 50er Jahre eine postindustrielle Gesellschaft der 60er Jahre und daraus entstand der Wohlfahrtsstaat. Auf der innerdeutschen Ebene änderte sich die Feindschaft in der Politik gegenüber der DDR zur Annäherung. In der deutschen Gesellschaft entstanden seit Ende der 60er Jahre die anti-Autoritäre Bewegungen und Liberalisierung und fast in dem gesamten Zeitraum durchlief sie gleichermaßen Herausforderungen in der Frage der Integration unterschiedlicher Migranten.

5.2.1.2 Stabilität der Integrations-Governance

Stabil war die Integrations-Governance erst in dem Sinne, als die Integrationsmaßnahmen gegenüber den Zuwanderern kontinuierlich durchgeführt wurden. Aber sie war gerade deshalb stabil, weil sie trotz der Veränderung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse ihre Grundkonzepte (Gleichstellung und Ausgleich) beibehielt und ihre Träger genauso wenig von den Veränderungen betroffen waren. Stabil konnte sie

bleiben, indem sie gegebenenfalls ad-hoc auf die Veränderung der Umwelt reagiert hat. Vom Wesen her ließen sich die Integrationsmaßnahmen nicht vorher erarbeiten: Die Aufnahme der Zuwanderer und deren Versorgung können nicht vorher gesehen werden.

Trotz des massiven Wandels der Umwelt und der Auswirkungen der Zielgruppe behielt die Integrations-Governance ohne große Veränderung ihre grundlegenden Konzepte und Maßnahmen bei. Unter den Konzepten, die den Vertriebenen und Aussiedlern die Gleichstellung des politischen Rechts und einen Ausgleich des wirtschaftlichen Rechts einräumten, wurde die Integrations-Governance mit Schwerpunkt auf die Berufsintegration verwirklicht. Obwohl es unterschiedliche Reaktionen gegenüber der Veränderung der Umwelt und Auswirkungen auf die Zuwanderer gab, blieb die Grundlage der Integrations-Governance stabil.

In der Kanzlerzeit von Adenauer wurde der Grundstein zur Integrations-Governance durch zahlreiche Gesetze und Institutionen und in der Kooperation zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft relativ früh gelegt. Der Schwerpunkt lag auf der wirtschaftlichen Integration durch die Unterstützung der Selbständigkeit auf dem Arbeitsmarkt und zu diesem Zweck wurde die grundlegende Infrastruktur zur Aufnahme, Versorgung usw. aufgebaut. Mit den Erfahrungen der Vertriebenen, die gerade nach dem Zweiten Weltkrieg nach Westdeutschland gekommen waren, konnte die BRD die Massen von Immigranten aus der DDR ohne große Schwierigkeiten aufnehmen. Ab Mitte der 50er Jahre fand für die deutsche Wirtschaft eine rasche Expansion statt. Das verstärkte die finanzielle Unterstützung für die Migranten (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 48; 64). Der Wirtschaftsaufschwung führte sogar zur Vollbeschäftigung auf dem Arbeits-

markt. Zwar gab es noch einen Mangel an Wohnungen, von besonderen Schwierigkeiten aber war nie die Rede. Diese oben erwähnten Maßnahmen waren ein Teil der Integration in die gesamte Bevölkerung in der BRD.

Unter der Kanzlerschaft der Sozialdemokratischen Partei wurde die Integrations-Governance ausgeweitet und ihre grundsätzlichen Eigenschaften blieben trotz des großen Wandels im politischen Bereich bestehen. Neben zahlreichen gesetzlichen Ergänzungen stellte das Sonderprogramm von 1976 eine besondere Maßnahme dar. Unterstützungen und Ansprüche für Aussiedler und Zuwanderer, obwohl sie zahlenmäßig stark vorhanden waren, erfuhren sie keine grundlegende Veränderung. Währenddessen lag der Schwerpunkt des Programms auf den Aussiedlern u.a. aus Polen, weil sie sprachlich gefördert werden mussten und ihrerseits weitere dringende Bedürfnisse hatten. Bei der Auswirkung der Zuwanderer ging es im Laufe der Zeit weniger um Quantität, als um Qualität. Das heißt: In den 70er Jahren kam zwar eine geringere Zahl an Zuwanderern über die Grenze, doch sie stellten nicht unbedingt eine kleinere Belastung dar. Da ihre Mentalität nicht mit den früheren Zuwanderern gleich war, musste man sich erst eine Antwort darauf überlegen, wie man die veränderte Mentalität auf die Integrationsmaßnahmen beziehen soll. Die Integrations-Governance scheint jedoch nicht diese Problematik mit ausreichender Aufmerksamkeit in ihre Maßnahmen einbezogen zu haben.

Trotz des Regierungswechsels zur Christlich-Demokratischen-Union von Kohl wurde diese Tendenz aufrechterhalten. 1988 wurde ein Sonderprogramm verabschiedet, das auf eine aktivere Eingliederung der Aussiedler und Zuwanderer aus der DDR zielte; die bisherige Integrationsmaßnahme blieb ohne große Veränderung. Ab 1984 wuchs die

Anzahl der DDR-Zuwanderer neben den Aussiedlern stetig an und gegen Ende der 80er Jahren vor dem Fall der Mauer begann eine Massenflucht. Die Zahl der Zuwanderer war nicht vorhersehbar und somit mussten die Aufnahme und die Versorgung nach ihrer Ankunft stark improvisiert werden. Dies war eine Hauptaufgabe der Landesregierung. Außer dem Schwerpunkt wie Erfassung und Versorgung gab es seitens der Regierung der BRD nur wenig Aufmerksamkeit auf die gewandelte Mentalität der Zuwanderer.

5.2.2 Analyse der Gründe der Stabilität

Wie im letzten Absatz bereits erwähnt, blieb die Integrations-Governance in ihrer Eigenschaft stabil. In diesem Abschnitt werden innere und äußere Gründe der Stabilität der Integrations-Governance dargelegt.

5.2.2.1 Innere Faktoren

Als innere Faktoren der Integrations-Governance werden folgende Elemente genannt: Erfahrung durch andere Migrationsgruppen (Potential), strukturelle Teilnahme der Zivilgesellschaft (Struktur) und Betonung des Konsenses (Prozess).

Erstens hatte die BRD schon ihre eigenen Erfahrungen mit Vertriebenen bei der Planung zur Integration für den Zusammenhang mit Zuwanderern maßgebend genutzt. Diese Prinzipien wurden weiterhin nicht nur für Vertriebene, sondern auch für Aussiedler geltend gemacht. Zweitens konnte die Integrations-Governance nicht nur von der Regierung ermöglicht werden. Die aktive und ständige Teilnahme der Zivilgesellschaft ge-

währleistete erst die Integration. Die Spitzenverbände der Wohlfahrtsverbände spielten durch ihre jeweiligen bundeseinheitlichen Organisationen besonders bei der Betreuung und Beratung eine entscheidende Rolle. Drittens hinderte die Betonung des gemeinsam geteilten Migrationskonzeptes, dass diese Immigrantengruppe als die deutschstämmige Migrationsgruppe wie Vertriebene und Aussiedler gleich behandelt werden soll, die Veränderung des grundsätzlichen Rahmens (Heidemeyer, Interview). Zudem entwickelten sich die Konzepte und Maßnahmen der Integrations-Governance aus dem Konsens, wobei alle Beteiligten im Prozess der Kommunikation möglicherweise durch vielfältige horizontale und vertikale Netzwerke zusammen wirkten. Aus diesem Grund dauerte die gemeinsame Entscheidung wie z.B. zwei Sonderprogramme, die alle integrationsbezogenen Träger des Staates und der Zivilgesellschaft umfassten, bis zu einem halben Jahr - von dem Vorschlag bis zum Beschluss des Programmes.

5.2.2.2 Äußere Faktoren

Als äußere Faktoren der Integrations-Governance werden folgende Elemente genannt: Belastung sowie Fähigkeit der Zielgruppe (Eigenschaft der Zielgruppe) und allgemein günstige Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt (wirtschaftliche Lage).

Erstens koppelte sich die Reaktion der Integrations-Governance an die Auswirkung der Zielgruppe. Bei der Durchführung der Integrations-Governance ging es immer um die Größe der Zielgruppe. Wie bereits angesprochen, beeinflussten die Zuwanderer zu Beginn der Adenauerzeit durch Massenflucht die Integrations-Governance. Aber ab dem Bau der Berliner Mauer 1961 ging die Zahl der Zuwanderer zurück und stellte in Bezug

auf die Erfassung und Versorgung zur Berufsintegration keine große Belastung mehr bis frühestens 1984 dar. Außerdem waren die Sprachkenntnisse der Zielgruppe für die Integrations-Governance ein großer Nutzen. Bei den Immigranten, die wie DDR-Zuwanderer über deutsche Sprachkenntnisse verfügten, konnte die Integrations-Governance Ressourcen (Zeit und Energie) einsparen. Da sie sich damit verhältnismäßig leichter als die anderen Migrantengruppen (ausländische, aber auch deutschstämmige Migranten) in die Berufswelt integrieren ließen, brauchte die Integrations-Governance grundsätzlich nicht über ihren Grundrahmen erneut nachzudenken.

Als zweiter Punkt existierte in der BRD eine günstige wirtschaftliche Lage für die DDR-Zuwanderer. Der Wirtschaftsaufschwung begann bereits in den 50er Jahren und spielte bei der Berufsintegration durch die Vollbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt eine entscheidende Rolle. Die wirtschaftliche Lage verschlechterte sich ab Mitte der 70er Jahre aber die Zuwanderer waren relativ wenige im Vergleich mit anderen Migrantengruppen davon betroffen. Der Grund lag in ihrer Sprachfähigkeit und starken beruflichen Motivation. Hierüber wird im fünften Abschnitt dieses Kapitels noch ausführlich gesprochen.

5.3. Zivilgesellschaft als ein wichtiger Politik-Träger

In diesem Abschnitt geht es um die Eigenschaft der Integrations-Governance aus der strukturellen Perspektive. Wie in den Kapiteln 3 und 4 erklärt, ist die Eigenschaft der deutschen Integrations-Governance die Teilnahme bzw. das Engagement der Zivilge-

sellschaft. Zunächst werden die Formen und Merkmale der Teilnahme dargelegt. Dann wird der Ursprung der zivilen Teilnahme in der deutschen Geschichte gesucht.

5.3.1 Teilnahmeform und – Merkmal der Zivilgesellschaft

Im Mittelpunkt der Formen und Merkmale der Teilnahme der Zivilgesellschaft standen die Wohlfahrtsverbände. Sie trugen u.a. durch ihre bundesweit vereinheitlichten Organisationen und Arbeiten größtenteils zur Integrations-Governance bei.

5.3.1.1 Durchführungs- und Entscheidungsart

Die Wohlfahrtsverbände leisteten einen wichtigen Beitrag bei der Durchführung der Integrationsmaßnahmen, und zwar durch ihre einheitlichen Organisationen und Mitglieder sowohl vor Ort in den Notaufnahmelagern als auch an dem Wohnort nach der Verteilung. Außerdem nahmen sie als Gesprächspartner der Regierung an den Entscheidungsprozessen für die Integrationsmaßnahmen teil.

Zuerst konzentrierten sich die Verbände vor allem mittels der Beratung und Betreuung auf die reibungslose Integration der Zuwanderer. So wurden den Zuwanderern ihre Ansprüche auf Leistungen vermittelt. Wie Tabelle 5-3 zeigt, waren manche der Gesetze und Verordnungen zu den vorgeschriebenen Unterstützungen zur Integration sehr bürokratisch und kompliziert gestaltet.

Tabelle 5-7: Leistungen an Zuwanderern aus der DDR und aus Berlin (Ost) - Anlässlich des Aufenthalts in den Aufnahmestellen²²³

| Lfd. Nr. | Leistung | Flüchtlinge §3 BVFG | Übersiedler |
|----------|--|---------------------|-------------|
| 1 | Einmalige Überbrückungshilfe der Bundesregierung pro Person 200 DM | Ja | Ja |
| 2 | Taschengeld | Ja | Ja |
| 3 | Festlegung des Aufnahmelandes nach den Wünschen des Antragstellers (z.B. persönliche Bindungen) und den Eingliederungsmöglichkeiten (Arbeitsplatz, Wohnung u.a.) | Ja | Ja |
| 4 | Beratung über die berufliche und soziale Eingliederung und über die Inanspruchnahme von Hilfen und Vergünstigungen | Ja | Ja |
| 5 | Unterkunft und Verpflegung bzw. Verpflegungsgeld | Ja | Ja |
| 6 | Ärztliche Untersuchung und ggf. Versorgung | Ja | Ja |
| 7 | Einkleidung durch karitative Verbände | Ja | Ja |
| 8 | Fahrkarte zum zukünftigen Wohnort bzw. Landesdurchgangsheim | Ja | Ja |
| 9 | Transport des Umzugsgutes | Ja | Ja |
| 10 | Studienberatung | Ja | Ja |

Quelle: Haberland (1988: 82).

²²³ Diese Übersicht berücksichtigt noch nicht das Programm der Bundesregierung vom 31. August 1988. Eine ausführliche Darstellung der Eingliederungsmaßnahmen für Aus-siedler und Zuwanderer enthält eine Aufzeichnung des Bundesministers des Innern, die unten aufgeführt ist (Haberland, 1988: 25f).

Tabelle 5-8: Leistungen an Zuwanderern aus der DDR und aus Berlin (Ost) - Nach Eintreffen im Aufnahmeland²²⁴

| Lfd. Nr. | Leistung | Flüchtlinge §3 BVFG | Übersiedler |
|----------|---|---------------------|-------------|
| 1 | Falls Unterkunft durch familiäre oder sonstige Bindungen nicht möglich ist a) Unterbringung im Durchgangwohnheim oder b) Vermittlung von Wohnraum c) Finanzhilfen des Bundes zum Wohnungsbau d) Wohnberechtigungsschein | Ja | Ja |
| 2 | Beratung und Betreuung | Ja | Ja |
| 3 | Erstattung von Rückführungskosten | Ja | Ja |
| 4 | Zinsverbilligte Einrichtungsdarlehen des Bundes | Ja | Ja |
| 5 | Anerkennung von in der DDR abgelegten Prüfungen und erworbenen Befähigungsnachweisen (§92 BVFG) | Ja | Ja |
| 6 | Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) | Ja | Ja |
| 7 | Beihilfen aus dem sogenannten Garantiefonds, Individualbeihilfen zur Sicherstellung | Ja | Ja |
| 8 | Akademikerprogramm (Altersgrenze: 30. bis 50. Lebensjahr) | Ja | Ja |
| 9 | Kindergeld | Ja | Ja |
| 10 | Krankenhilfe, Krankengeld | Ja | Ja |
| 11 | Rentenversicherung | Ja | Ja |
| 12 | Arbeitslosenversicherung | Ja | Ja |
| 13 | Unfallversicherung | Ja | Ja |
| 14 | Kriegsopferversicherung | Ja | Ja |
| 15 | Bundessozialhilfegesetz - Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe in besonderen Lebenslagen | Ja | Ja |
| 16 | Bevorzugung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (§74 BVFG) | Ja | Nein |
| 17 | Erleichterte Eintragung in die Handwerksrolle (§71 BVFG) | Ja | Ja |
| 18 | Steuerfreibetrag (§52 Abs. 24 EStG* in Verbindung mit §33 a Abs. 1 EStG 1953) | Ja | Nein |
| 19 | Hausrat und Kleidung (§33 EStG) | Ja | Ja |
| 20 | Steuerbegünstigung nach §§7e, 10 a EStG | Ja | Nein |
| 21 | Steuerklasse | Ja | Ja |

²²⁴ Diese Übersicht berücksichtigt noch nicht das Programm der Bundesregierung vom 31. August 1988 (ebd. 26).

| | | | |
|----|---|------|----------|
| 22 | Besondere Freibeträge beim Wohngeld (§16 WoGG) | Ja | Ja |
| 23 | Leistungen für Wissenschaftler | Ja | Ja |
| 24 | Hilfe zur Gründung einer selbständigen Existenz | Ja | Ja |
| 25 | Zuschüsse und Darlehen zur Eingliederung in die Landwirtschaft (Nebenerwerbsstellen) | Ja | Ja |
| 26 | Entschädigung für bestimmte, im Herkunftsland eingetretene Impfschäden (§51 Abs. 3 Bundesseuchengesetz) | Ja | Ja |
| 27 | Entschädigung nach dem Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz für ehemalige Kriegsgefangene | Ja | Ja* |
| 28 | Einmalige Unterstützungen und Rentenausgleichsleistungen für ehemalige Kriegsgefangene durch die Heimkehrerstiftung | Ja | Ja |
| 29 | Leistungen nach dem Häftlingshilfegesetz einschl. der Unterstützungen der Stiftung für ehemalige politische Häftlinge | Ja | Ja** |
| 30 | Lastenausgleichsgesetz (Hauptentschädigung) | Ja | Ja*** |
| 31 | Härtefonds des Lastenausgleichs | Ja | Nein**** |
| 32 | Flüchtlingshilfegesetz | Nein | Ja |
| 33 | Außergewöhnliche Härtefälle (§301 b LAG) durch Nichtgewährung entsprechender Leistungen nach den Lastenausgleichsgesetzen | Ja | Ja |

Quelle: Haberland (1988: 83-93).

*) nur bei Erfüllung der Stichtagsvoraussetzungen

***) teilweise nur bei Erfüllung der Stichtagsvoraussetzungen

****) bei Zuzug auf den Wege der Familienzusammenführung (§230 Abs. 2 Nr. 4 LAG)

*****) Diese Leistungen kommen jedoch für Nichtstichtagsvertriebene (§301 Abs. 1 LAG) in Betracht

Neben solch einer bürokratischen Komplexität existierte auch ein ebenso komplizierter Antragstellungsprozess. Das heißt, es gab zwar zahlreiche Programme für Zuwanderer, aber sie mussten erst beantragt werden, um eingeschaltet zu werden. Zudem hatten die Zuwanderer noch Schwierigkeiten mit dem „Gefühlsstau“, der in der DDR geprägt war (vgl. Maaz, 1990). Was sie brauchten, war die Vermittlung ihrer Ansprüche. In diesem Sinne spielten die Beratung und die Betreuung eine entscheidende Rolle zwischen den Programmen und den Menschen.

Die Wohlfahrtsverbände waren ein wichtiges Organ zur Durchführung der Integration für Zuwanderer. Denn sie besaßen sowohl eine einheitliche Infrastruktur auf der Bundesebene als auch materielle sowie personelle Ressourcen, so dass eine einheitliche Arbeitsweise gesichert wurde. Die finanzielle und personelle Belastung der Regierung konnte dadurch mehr oder weniger reduziert werden. Jede Organisation auf der Landes- und Kommunalebene kooperierte eng mit den jeweiligen Verwaltungen der Regierung. Diese Kooperation sicherte die Durchführung der Integrationsmaßnahmen vor Ort.

Die Rolle der Zivilgesellschaft war nicht nur in der Durchführung der Maßnahmen begrenzt. Sie beteiligte sich u. a. als wichtiger Träger in der BAGFW an dem Entscheidungsprozess zur Jahresplanung für die Integration der Zuwanderer zwischen Staat und Zivilgesellschaft. In dem Prozess konnte sie wichtige Vorteile vorweisen, die sich auf Know-how bzw. Kenntnisse nach der Erfahrung der Integrationsarbeit bezogen.²²⁵

5.3.1.2 Hintergründe der zuverlässigen Beteiligung der Zivilgesellschaft

5.3.1.2.1 Eigenschaften der Integrationsarbeit für die Zuwanderer aus der DDR

Die Eigenschaften der Integrationsarbeit für die Zuwanderer aus der DDR können zunächst auf eine quantitative Dimension hin beleuchtet werden. Die Massenmigrationswelle in der Anfangsphase der ersten Kanzlerschaft war eine Belastung, die die Regierung nicht allein bewältigen konnte. Eigentlich war eine Belastung mit dieser Intensität

²²⁵ Diese zeichnen sich aus in der freiwilligen Mitarbeit ihrer Hundertausender von ehrenamtlichen Helfern, aber auch im opferbereiten Dienst ihrer immer zahlreicher werdenden qualifizierten Fachkräfte im Bereich der Pflege, Erziehung und Beratung (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrsg.), 1985: 18).

nicht ganz neu; unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg hatte die BRD ähnliche Erfahrungen durch einen Massenstrom der Vertriebenen gemacht. Daher rief die BRD gegenüber der Migrationswelle aus der DDR zahlreiche Programme und Institutionen ins Leben, währenddessen verbanden sich bundesweit tätig Organisationen in der Zivilgesellschaft eng miteinander. Wie im letzten Abschnitt erwähnt, erlebte die BRD während der geteilten Zeit ununterbrochen Migrationsbewegungen von Vertriebenen, Zuwanderern, Aussiedlern und Gastarbeitern. Dementsprechend engagierte sich die Zivilgesellschaft ständig in der Integrations-Governance.

Die qualitative Seite der Integrationsaufgabe lässt sich folgendermaßen charakterisieren. Die Integrationsmaßnahmen umfassten nicht nur die Erfassung und die Versorgung, sondern bezogen sich auch auf den Beruf und die Identität in der neuangesiedelten Gesellschaft. Die Integration der Zuwanderer aus der DDR dauerte immer länger als erwartet und bezog sich auf die ganze Gesellschaft. Die passive Mentalität der Zuwanderer ließ eine große Differenz zwischen dem intendierten Ziel und dem Geschehnissen entstehen (vgl. Maaz, 1990). Das heißt: trotz der Unterstützung brauchten sie zwischen- durch Beratung und Betreuung, um die Angebote wahrzunehmen.

5.3.1.2.2 Eigenschaften der Dienstleistung der Zivilgesellschaft

Den Dienstleistungen der Zivilgesellschaft kommt immer mehr Gewicht zuteil. Denn es ist im modernen Verständnis die aktive Partizipation der zivilen Akteure, die die Basisdemokratie aufrecht erhält, und die Integrations-Governance beruht gerade auf dem gleichen Konzept. So wie das Ziel der Integration der Zuwanderer aus der DDR un-

geachtet der Art und Weise der Durchführungsmethode parteineutral verfolgt wurde, so waren die Spitzenverbände als Träger der Integrationsaufgabe entsprechend selbstständig und konnten trotz des Regierungswechsels ohne Veränderung dauerhaft arbeiten. Ihr humanitärer sowie apolitischer Charakter ließ die Zivilgesellschaft einen breiteren Spielraum einnehmen. Die ständige Mitwirkung der Zivilgesellschaft war wichtig sowohl für die Innerdeutsche Beziehung als auch für die inneren Verhältnisse der BRD, z.B. spielte die Diakonie eine entscheidende Rolle bei der Verantwortungsübernahme der politisch sensiblen Aufgaben wie des Projektes „Freikauf“.²²⁶

Außer der Unabhängigkeit von der Politik war die Zivilgesellschaft in ihrer Integrationsarbeit effizient. Viele unterschiedliche Mitgliedsorganisationen, aus denen die Zivilgesellschaft bestand, wurden durch die BAGFW von sechs Spitzenverbänden zum gemeinsamen Ziel koordiniert. Dabei ergab sich die Effizienz der Integrations-Governance daraus, dass die Maßnahmen durch ihre bundesweiten Organisationen und ausgebildeten Mitarbeiter einheitlich durchgeführt wurden.

5.3.1.2.3 Anerkennung und Unterstützung vom Staat

Bei der Institutionalisierung der Teilnahme der Zivilgesellschaft kann die Rolle des Staates nicht unterschätzt werden. Der Staat hat die freien Wohlfahrtsverbände als wich-

²²⁶ Es wäre eine zu große Belastung für den Staat gewesen, wenn er das Projekt unmittelbar durchgeführt hätte. Überdies hielt die Kirche eine Brücke und Unterstützungen zwischen der BRD und der DDR noch während des Kalten Kriegs aufrecht (Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009). Vor allem übernahm die Diakonie der evangelischen Kirche eine Initiative für die Aufgabe für die Bundesrepublik Deutschland beim Freikauf politischer Häftlinge aus der DDR (Vgl. Rehlinger, 1991).

tigen Partner der Integrations-Governance anerkannt. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben sich die Verbände 1949 als Arbeitsgemeinschaft wieder neu gegründet und änderten 1966 ihre Rechtsform in einen eingetragenen Verein.²²⁷ Durch die staatliche Anerkennung erhielten die Verbände ihre Legitimität und bekamen finanzielle Unterstützungen vom Staat. Die Arbeit der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege wurde im Rahmen des Programms der Bundesregierung für Aussiedler und Zuwanderer von bis zu 80% der Personal- und Sachkosten finanziert.²²⁸

Ursprünglich beruhte die Idee der Kooperation auf alten Traditionen. Staat und Zivilgesellschaft halfen sich gegenseitig und entwickelten vieles gemeinsam. In diesem Zusammenhang sollte man die Tradition der Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft als die geschichtliche Grundlage der Integrations-Governance berücksichtigen.

5.3.2 Die Tradition der Teilnahme der Zivilgesellschaft – Freie Wohlfahrtsverbände

Im Mittelpunkt der aktiven Teilnahme der Zivilgesellschaft waren die Freien Wohlfahrtsverbände als die wichtigsten Träger der Integrations-Governance. Jeder der Freien Wohlfahrtsverbände hat seine eigene Geburts- und Entwicklungsgeschichte je nach ge-

²²⁷ Der Staat erkannte bereits die sechs Verbände durch die 3. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen vom 4.12.1926 als >>Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege<< an. Jedoch löste sich die Liga sich auf und wurde in die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt integriert (Boëbenecker, 1995: 17).

²²⁸ Vgl. Bundesminister des Innern (1988: 104).

sellschaftlichen Verhältnissen während der Industrialisierung und Arbeiterbewegung.²²⁹

Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege gingen nicht unmittelbar aus Gesetzen hervor. Sie werden als eigenständige Organisationen angesehen, die sich also in ihren Untergliederungen und mit ihren Mitgliedern in sämtlichen wichtigen Aufgabenbereichen der Wohlfahrtspflege unabhängig betätigen. Ihre Aufgaben umfassen Beratungen-, Planungen- und Koordinationen, die sowohl innerhalb des jeweiligen Verbandes als auch im Zusammenhang mit anderen Verbänden, Organisationen und Gruppierungen oder auch im Zusammenhang mit Kommunen, staatlichen Stellen und der Öffentlichkeit gefordert werden (Flierl, 1992: 20).

5.3.2.1 Kooperationsinstitut: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände

Der Spitzenverband stellt jedoch keine substantielle Organisation dar, sondern er ist eine Sammelbezeichnung vieler voneinander unabhängiger Organisationen, die ein gemeinsames Ziel teilen. Um eine gemeinsame Form der Interessenvertretung zu bilden, gründeten Spitzenverbände die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (Boeßenecker, 1995: 16f).

²²⁹ Ab Mitte des 19. Jahrhunderts erfolgte die Gründung der Spitzenverbände. Seit 1848 gibt es die Diakonie, die Caritas wurde ebenfalls im 19. Jahrhundert gegründet. Die Arbeiterwohlfahrt entstand erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts und ist aus der Arbeiterbewegung hervorgegangen. Der jüdische Wohlfahrtsverband, das Rote Kreuz und der paritätische Wohlfahrtsverband wurden alle im 19. Jahrhundert oder nach dem I. Weltkrieg gegründet. Nach Ende des II. Weltkrieges haben diese sich wieder relativ schnell neugegründet, weil sie politisch unverdächtig waren (Gespräch mit Herrn Andreas Tschel, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg Berlin, am 3. Juni 2009). Siehe zur Tradition und Geschichte von den Freien Wohlfahrtsverbänden: vgl. Flierl, 1992; Boeßenecker, 1995).

Die Gründung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände (BAGFW) spiegelte das Verhältnis zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft in Bezug auf den Sozialdienst wider. Ihre Anfänge liegen in der Zeit unmittelbar nach dem I. Weltkrieg. Die untere Zeittafel zeigt die Entwicklungen der BAGFW. Ihr zufolge wurde die „Deutsche Liga der Freien Wohlfahrtsverbände“ Anfang der 1920er Jahre gegründet und durch den Staat anerkannt. Obwohl die Spitzenverbände während der Zeit der Nationalsozialisten unterdrückt wurden, konnten sie nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ihre Arbeit fortsetzen. Vor der steigenden Nachfrage von Flüchtlingen, Vertriebenen, Heimkehrern und Obdachlosen gestalteten sie sich im Anschluss ans Kriegsende neu (vgl. Boeßenecker, 1995).

Tabelle 5-9: Geschichte der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)

| Jahr | Ereignis / Vorgang |
|------|--|
| 1921 | DCV, DW, ZWST, DRK, Paritätischer Verband schließen sich zur >>Reichsarbeitsgemeinschaft der Hauptverbände der freien Wohlfahrtspflege<< zusammen |
| 1924 | Die Reichsarbeitsgemeinschaft gibt sich einen neuen Namen und heißt fortan >>Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege<< |
| 1926 | Die in der Liga zusammengeschlossenen Verbände, aber auch die AWO werden durch die 3. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen vom 4. 12. 1926 als >>(Reichs-) Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege<< anerkannt |
| 1933 | Die Liga löst sich auf und integriert sich in die Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt |
| 1949 | Erweitert um die AWO wird die Liga als Arbeitsgemeinschaft neu gegründet |
| 1961 | Die Liga benennt sich um in: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege - BAGFW |
| 1966 | Die Form der losen Arbeitsgemeinschaft wird aufgegeben. Die BAGFW gibt sich die Rechtsform eines eingetragenen Vereins |

Quelle: Boeßenecker (1995: 17)

Die Hauptintention der BAGFW liegt darin, die Interessen der freien Wohlfahrtspflege gegenüber dem Staat und der Gesellschaft zu vertreten. Die BAGFW wirkt beratend an der Sozialgesetzgebung sowie der konzeptionellen und praktischen Ausarbeitung staatlicher Sozialpolitik mit (Boëbenecker, 1995: 17). Regelmäßig finden Mitgliederversammlungen der sechs Spitzenverbände statt. Die Spitzenverbände treffen sich ebenfalls kontinuierlich in den 29 Fachausschüssen der Bundesarbeitsgemeinschaft. Dort debattieren sie über ihre gemeinsamen Probleme, regen sich gegenseitig in der Arbeit an, beraten und stimmen ab. Dementsprechend findet eine gegenseitige Unterstützung in dem Bestreben statt, ein Wegbereiter der modernen Sozialarbeit zu sein.²³⁰

5.3.2.2 Verhältnisse zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft bezüglich der Wohlfahrt: Prinzip der Subsidiarität

Die Beschreibung im letzten Abschnitt zeigt die einzigartigen Rollenverhältnisse zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft, die sich seit langem in der deutschen Geschichte herausgebildet haben. Jeder Staat hat im Bereich des Sozialdienstes je nach politischer und zivilgesellschaftlicher Lage eine eigene Form von Rollenaufteilung. Auf

²³⁰ Gemäß der Satzung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege hat diese folgende Aufgaben:

- Planmäßige Beratung und Abstimmung in allen Aufgabenbereichen der Freien Wohlfahrtspflege, insbesondere bei neu auftretenden Fragen auf dem Gebiet der Sozial- und Jugendhilfe
- Pflege und Stärkung der sozialen Verantwortung in der Bevölkerung
- Mitwirkung an der Gesetzgebung
- Wahrung der Stellung der Freien Wohlfahrtspflege in der Öffentlichkeit
- Zusammenarbeit in zentralen Angelegenheiten mit Bund, Ländern und Kommunen und sonstigen Organen der öffentlichen Selbstverwaltung
- Kontakte mit den Landesarbeitsgemeinschaften der Freien Wohlfahrtspflege
- Mitwirkung in Fachorganisationen und Verbänden, soweit Aufgabengebiete der Freien Wohlfahrtspflege berührt werden
- Zusammenwirken der Verbände bei besonderen Notständen (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrsg.), 1985: 15f).

dem deutschen Sozialmarkt aber fällt deutlich auf, dass der Anteil der freien gemeinnützigen Träger bzw. die freie Wohlfahrtspflege an der Gewährleistung der Sozialarbeit viel größer als die der öffentlichen und wirtschaftlichen Akteure ist.²³¹

Dieses Verhältnis bei der Verteilung der sozialen Dienstleistung beruht auf der langen Tradition, die sich im Konzept Subsidiarität zwischen den öffentlichen und den privaten Bereichen niederschlägt. Die Subsidiarität ist, obwohl sie ursprünglich aus der katholischen Soziallehre und deren Gedanken stammt, heute das zentrale Konzept einer solchen Zusammenarbeit zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft. Darunter versteht man, dass eine überlegene Rolle den Wohlfahrtsverbänden und nicht den öffentlichen und privaten Akteuren zugeteilt wird. Von daher ist es nicht unbegründet, die Subsidiarität als eine der Kooperationsformen zwischen dem Staat und den Freien Wohlfahrtsverbänden bzw. der Zivilgesellschaft anzusehen.²³²

²³¹ Die Wohlfahrtspflege wird hier von anderen privaten Akteuren unterschieden. Denn diese Verbände sind im Prinzip ehrenamtlich und nicht gewinnorientiert (Hammer-schmidt, 2005: 10f). 40% der sozialen Dienstleistungen in Deutschland werden von der freien Wohlfahrtspflege erbracht. Aktuell sind bei den Wohlfahrtsverbänden rund 1,3 Mio. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in mehr als 90 000 Einrichtungen und Diensten beschäftigt (ebd. 9).

²³² Freie Wohlfahrtsverbände zeichnen sich durch folgende Grundsätze aus: 1) Freiwilligkeit (auf freiwilliger Grundlage, ohne gesetzliche Verpflichtung und unabhängig vom Staat), 2) Gemeinnützigkeit (Dienste für notleidende Mitmenschen nicht des Gewinns wegen), 3) Subsidiarität (aus der katholischen Soziallehre stammenden Gedanken, Hilfe zur Selbsthilfe von oben nach unten zu gewähren, so dass die Kompetenz des personennäheren Lebenskreises erhalten bleibt), 4) Solidarität (wie Subsidiarität ist sozialetisches Leitprinzip, auf das praktische Sozialpolitik aufbaut. Das Wohl des einzelnen und das Allgemeinwohl zueinander steht in einer Wechselbeziehung), 5) Weltanschauung (die religiösen bzw. humanitären Grundhaltungen der Wohlfahrtsverbände). Vgl. Roscher (1999: 19-29).

Das gemeinsame Prinzip zwischen der Solidaritätsidee und dem Governance-Konzept ist, die Unterstützung zur Selbsthilfe zu gewähren, so dass die Kompetenz des Individuums zum Leben sowie zur Überleben erhalten bleibt (Roscher, 1999: 19).

Die gegenwärtige Situation lässt sich in Verbindung zu den deutschen Verhältnissen der Vergangenheit erschließen. In den 1880er Jahren gab es im Vergleich zu den heutigen Verhältnissen nur eine minimale Sozialpolitik, die sich auf die gesetzliche Regelung der Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung bezog. Die Sozialpolitik befand sich damals in ihren Anfängen und die Aussicht auf eine Verbesserung der Lebenssituation der Erwerbstätigen war noch nicht zu erwarten. Sie umfasste bis zur Jahrhundertwende nur einen geringen Teil der Arbeiter. Aktive Sozial- und Wohlfahrtspflege wurden vereinzelt von konfessionell geprägten Verbänden und Personen angeboten. Mit dem Beginn des 20. Jahrhunderts trat dann der öffentliche Sektor (Staat, Länder und Kommunen) als Planer und Träger der sozialen Arbeit auf und dadurch entstanden soz. zwei Kanäle ähnlicher Maßnahmen der Wohlfahrt. Vor diesem Hintergrund bildete sich das Subsidiaritätsprinzip heraus (Boeßenecker, 1995: 9).

Der Begriff „Subsidiarität“ bezeichnet zugleich die Konflikte zwischen öffentlichen und freien (nichtstaatlichen) Interessen in demselben Bereich. Dies blieb keineswegs ohne Folgen im rechtlichen Prozess der Wohlfahrtspflege. Im deutschen Verfassungsrecht und in der hierauf beruhenden Sozialgesetzgebung führte es zu subsidiären Präjudizierungen (Weimarer Reichsverfassung, RJWG, Grundgesetz, BSHG, JWG), die 1967 durch die Entscheidung des BVerfG ihre vorläufige Anerkennung fanden.²³³ Ein Blick auf andere

²³³ 1991 wurde das Subsidiaritätsprinzip – wenn auch in modifizierter Form – durch das

westliche Industrienationen zeigt, dass in keinem anderen Land als in Deutschland diese verfassungsrechtlich verankerte Aufgabenaufteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern anzutreffen ist. Aus diesem Grund ist schließlich anzunehmen, dass die deutschen Entwicklungen der Kooperationsmechanismen in das Konzept der kooperativen Integrations-Governance nicht von geringem Einfluss hineingeflossen sind (ebd. 9f).

5.4 Institutionalisierung der engen Netzwerke

In diesem Abschnitt handelt es sich um die Eigenschaft der Integrations-Governance aus der kommunikations- bzw. prozessbezogenen Perspektive. Wie in Kapitel 4 bereits dargestellt, lässt sich die Integrations-Governance dadurch kennzeichnen, dass sie viel mehr als eine bloße Zusammensetzung von vielfältigen Akteuren ist. Sie waren quer miteinander vernetzt: horizontal (zwischen den Ländern und Gemeinden) als auch vertikal (u.a. zwischen den Staat und der Zivilgesellschaft).

5.4.1 Vielfältige Netzwerke der Integrations-Governance

Eine wichtige Eigenschaft der Integrations-Governance aus der Perspektive der Kommunikation bzw. der Prozesse ist die horizontale und vertikale Institutionalisierung der vielfältigen Netzwerke, die sich aus den Kooperationen zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft ergaben und nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Landes- und Gemeindeebene existieren. In den zahlreichen Netzwerken geht es um die Arbeitsge-

in Kraft getretene KJHG erneut bestätigt und in diversen Einzelbestimmungen verankert (Boeßenecker, 1995: 9f).

meinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen sowie die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenwohlfahrtsverbände, die auf der Bundesebene mit vielen Sub-Netzwerken als auch auf Bundes- und Landesebene umfasst werden.

5.4.1.1 Vertikale Dimensionen

Was die vertikale Dimension betrifft, hatten der Staat und die Zivilgesellschaft jeweils seine bzw. ihre eigene Struktur. Gerade nach dem Zweiten Weltkrieg gründete jedes Land gemäß dem Gesetz BVFG §21 seine eigene Landesflüchtlingsverwaltung, um deutschstämmige Migranten aufzunehmen und zu integrieren. Die Landesflüchtlingsverwaltung regelte ihre Einrichtungen und als die oberste Dienststelle auch den Unterbau der Flüchtlingsverwaltung.²³⁴

Um die Eingliederung der Zuwanderer auf Bundesebene gemeinsam durchzuführen, hatten die Flüchtlingsverwaltungen der Länder zum Koordinieren ihrer Tätigkeiten eine Arbeitsgemeinschaft (Argeflü) ins Leben gerufen. Dabei spielte der Bundesvertriebenenminister sowie -innenminister eine führende Rolle für die Integrationsmaßnahmen der Zuwanderer aus der DDR, indem sie mit anderen Ministern wie Finanzminister, Bauminister und Kulturminister die Maßnahmen koordinierten. Unterhalb der Bundesebene hatten die Länder sowie die Kommunen ihre eigenen Koordinierungsstellen

²³⁴ In den meisten Ländern war der Verwaltungsaufbau dreigliedrig: 1) Landesflüchtlingsverwaltung als oberste Eingliederungsbehörde (Sozialministerium), 2) mittlere Verwaltungsebene als höhere Eingliederungsbehörde (Behörden der Bezirksebene), 3) untere Verwaltungsebene als untere Verwaltungsbehörde (Behörden der Kreisebene: Stadt-/ Landkreis). In anderen Ländern, die keine Bezirksverwaltung haben wie Saarland, Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin, besteht nur ein zwei- bzw. eingliedriger Verwaltungsaufbau (Häußer / Kapinos / Christ, 1990: 169ff).

(Häußer / Kapinos / Christ, 1990: 171). Die Wohlfahrtsverbände waren föderativ strukturiert und umfassten mehrere Ebenen: Also entweder in Bundes-, Landes-, Bezirks-, Kreis- und Ortsverbänden nach administrativen Gegebenheiten oder auf Diözesen- und Dekanatsebene entsprechend der kirchlichen Strukturen (Roscher, 1999: 40f). Das vertikale Netzwerk eines Wohlfahrtsverbands zeichnete sich durch eine gegenseitige Abhängigkeit aus, die durch komplementäre Wechselbeziehungen und den gegenseitigen Interessenausgleich charakterisiert wurde (ebd. 42).

5.4.1.2 Horizontale Dimensionen

In der horizontalen Dimension hatten sowohl der Bundesminister für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen (später Bundesminister des Innern) als auch die zentralen Dienststellen des jeweiligen Landes laut BVFG §22 einen eigenen Beirat für sie gegründet.

Der Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen setzte sich bei dem Bundesminister für Vertriebene folgendermaßen zusammen: 1) je ein Vertreter aus den gebildeten Beiräten der zentralen Dienststellen der Länder für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen (§22), 2) sechzehn Vertreter der auf Bundesebene tätigen Organisationen der Vertriebenen und Flüchtlinge, 3) je ein Vertreter der Evangelischen und der Katholischen Kirche, 4) je ein Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, 5) je ein Vertreter der anerkannten Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege sowie des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 6) zwei Vertreter der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und zwei Vertreter der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer.²³⁵

²³⁵ Nach der Zusammensetzung des Beirates für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen

Ebenfalls bildete sich ein aus allen jeweiligen zentralen Dienststellen und zivilen Institutionen auf der Landesebene zusammengesetzter Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen. Beispielsweise bestand der Beirat in Berlin aus 1) dem Senator für Arbeit und Sozialwesen oder seinem Beauftragten als Vorsitzendem, 2) ehrenamtlichen Mitgliedern, und zwar acht Vertretern der auf Landesebene tätigen Spitzenorganisationen der Vertriebenen- und Flüchtlingsvereinigungen, und 3) je einem Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes, des Landesverbands Berlin der Zentralstelle der Berliner Arbeitgeberverbände, des Gesamtverbandes der Berliner Inneren Mission, des Caritasverbandes für Berlin, des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, des Landesverbands Berlin, der Evangelischen Kirche, der Katholischen Kirche und der Jüdischen Gemeinde. Jedem ehrenamtlichen Mitglied war ein Stellvertreter beizuordnen. Zudem gehörten folgende Personen als beratende Mitglieder dem Beirat an wie 1) drei Vertreter des Senators für Finanzen, von denen je einer beim Landesfinanzamt und beim Landesausgleichsamt tätig sein sollte, 2) je ein Vertreter des Senators für Bau- und Wohnungswesen, des Senators für Inneres, des Senators für Jugend und Sport, des Senators für Wirtschaft und Kredit, des Senators für Volksbildung, des Landesarbeitsamtes und schließlich 3) ein für das Sozialwesen zuständiges Mitglied eines Bezirksamtes.²³⁶

beim Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (§§22 bis 25 Bundesvertriebenengesetz) waren 44 Mitglieder und 44 Stellvertreter (Stand: 8.11.1958): 11 Landesflüchtlingsverwaltungen und 33 Organisationen (z.B. alle jeweilige Wohlfahrtsverbände, Bund der vertriebenen Deutschen (BvD), Verband der Landsmannschaften (VdL), Gesamtverband der Sowjetzonenflüchtlinge, Deutsche Jugend des Ostens (DJO), Evangelische Kirche in Deutschland, Der Beauftragte der Fuldaer Bischofskonferenz für die Vertriebenenseelsorge, Deutscher Gewerkschaftsbund, usw.) (Ehrenforth, 1959: 447ff).

²³⁶ Gemäß der Verordnung (4. DV-BVFG) soll der Beirat vierteljährlich einmal tagen und Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit fassen. Siehe vierte Verordnung zur Durchführung des Bundesvertriebenengesetzes (GVBl, 1962, S. 485).

Außer dem gesetzlichen Beirat wurde in der Zusammenarbeit für die Integration der Zuwanderer noch eine Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltung aufgebaut. Daran beteiligten sich alle Vertreter der jeweiligen Landesflüchtlingsverwaltungen, der verantwortlichen Bundesministerien und der relevanten Partner wie die evangelischen und katholischen Vertreter. In der Organisation gab es verschiedene Ausschüsse wie Recht, Aufnahme, Umsiedlung und Evakuiertenfragen. Die Ausschüsse erarbeiteten ihre Entwürfe, die dann den Geschäftsstellen der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltung zur Diskussion vorgelegt wurden. Zudem finden sich heute noch alle sechs Wohlfahrtsverbände zur Bundesarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände zusammen. Jeder Wohlfahrtsverband hat unterschiedlich Strukturen und Prozesse. Gemeinsam aber ist, dass sie sich an den Entscheidungen und Durchführungen beteiligen und im Allgemeinen jeweils auf einer bundeseinheitlichen Organisation basieren. Dem horizontalen Netzwerk gehören auch kleinere Organisationen und Fachverbände an, die nicht bundesweit sondern überregional tätig sind. Solche Organisationen bestanden auch aus mehreren Ebenen mit spezifischen Fragestellungen und erledigten teilweise die Aufgaben eines Spitzenverbandes (Roscher, 1999: 41).

5.4.2 Auswirkung der Institutionalisierung

5.4.2.1 Gewinn der Institutionalisierung

Die Gestaltung des Netzwerks zur Integrations-Governance erhöhte die Systemstabilität und die Verantwortung für eine stabile Dienstleistung durch die Partizipation der Teil-

nehmer. Die horizontalen sowie vertikalen Netzwerke sorgten für eine stabile Dienstleistung. Diverse und divergierende Interessen wurden durch vielfältige vertikale und horizontale Vernetzungen unter einen gemeinsamen Nenner gebracht. Der Staat und die Zivilgesellschaft, vor allem Wohlfahrtsverbände, haben gegenseitig über die Glieder und Dienste die Aufsicht geführt.²³⁷ Sie beteiligen sich zudem an den staatlichen Aufgaben wie der Heimaufsicht oder der Anerkennung von freien Trägern in der Jugendhilfe. Dadurch werden sie in die Gewährleistung und Sicherung der Qualität mit eingebunden (Brauns, 1995: 19f).

Die Integrationspolitik für die DDR-Zuwanderer wurde durch die auf Konsens basierende Partizipation aller Beteiligten in die Tat, also in Form von Integrations-Governance umgesetzt. Dabei haben die Teilnehmer unter Berücksichtigung des gemeinsamen Interesses Erfahrungen und sachbezogene Informationen ausgetauscht und somit gemeinsam nach Lösungen gesucht. Dass ein Konsens unter den Beteiligten vorausgesetzt wurde, sicherte eine reibungslose Durchführung der Integrationsmaßnahmen.²³⁸

5.4.2.2 Einschränkungen der Institutionalisierung

Probleme mit der Institutionalisierung der Netzwerke der Integrations-Governance war-

²³⁷ Die Gliederung ermöglichte es, vor Ort Basisnähe herzustellen und gleichzeitig auf höherer Ebene Fachkompetenz aufzubauen (Roscher, 1999: 40)

²³⁸ In Bezug auf diese Demokratiefunktion waren und sind die Wohlfahrtsverbände nach wie vor unbestritten die wichtigsten Akteure in der Zivilgesellschaft. Besonders in der Funktion des ehrenamtlichen und bürgerlichen Engagements sind sie nicht mehr wegzudenken. In ihnen engagieren sich Betroffene und sozialpolitisch engagierte Personen und motivieren Bürgerinnen und Bürger, sich für soziale Fragen zu interessieren und konkrete Hilfe anzubieten (Brauns, 1995: 19f).

en zwar nicht bekannt, aber man kann aus administrativer bzw. organisatorischer Sicht folgende Aspekte wie ineffiziente Entscheidungsprozesse im öffentlichen Sektor und die Bürokratisierung im zivilen Sektor als solche nennen.

Die Ineffizienz in der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen hing mit der Zeitdauer, die bis zur Entscheidung und Durchführung benötigt wurde, zusammen. Damit der Kooperationsmechanismus ein Ergebnis erzielen konnte, wurde viel Zeit benötigt. Die Versammlungen fanden nur ein oder zwei mal pro Jahr statt, denn vor der Veranstaltung benötigte man eine Vorbereitungsphase, in der die Themen gesammelt wurden, und eine Bestätigungsphase, in der das Ergebnis bzw. das Protokoll ergänzt und festgehalten wurde. Die Gegenmaßnahmen gegen die Veränderung der Verhältnisse (z.B. die Mentalitätsänderung der Zuwanderer) konnten nicht zeitgleich aufgegriffen werden.

Die Prozesse beschränkten sich überwiegend auf sichtbare Notwendigkeiten (wie Aufnahme, Versorgung, Wohnung) sowie Probleme (wie Sprachkenntnisse von Aussiedlern). Da die Integrations-Governance nur mit deutschstämmigen Migranten beschäftigt war, also eine kulturelle Homogenität voraussetzte, ist es in solcher Hinsicht schon nachvollziehbar, unsichtbare Aspekte eher beiseite geschoben zu haben. Aber wie der Fall der DDR-Zuwanderer zeigte, wirkte sich ein unsichtbarer Faktor, also ihre Mentalität, gerade integrationshemmend aus. Nicht nur sichtbare Faktoren sondern unsichtbare hätten auch in der Integrations-Governance berücksichtigt werden sollen.

Im zivilen Sektor hatte die Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände das Problem der Bürokratisierung, die sich im Zuge der Institutionalisierung des Netzwerks entwi-

ckelte. Die Wohlfahrtsverbände haben sich in zentralistische Großorganisationen verwandelt und sich zu sehr an dem Staat und seinen Organisationsvorgaben orientiert (Roscher, 1999: 39). In diesem Zusammenhang existierten Diskussionen darüber, dass die wechselseitige Verflechtung der Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege mit staatlichen Stellen in der Integrations-Governance unter Neokorporatismus verstanden werden könnte.²³⁹

5.5 Hauptziel: Integration durch Qualifizierung

Im Mittelpunkt der Integrations-Governance der BRD stand die wirtschaftliche bzw. die berufliche Eingliederung. Daraus leiteten sich weiterführende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Verbindung mit allgemeinen Maßnahmen zur Aufnahme und Versorgung ab.

5.5.1 Eigenschaft der Integrations-Governance in Bezug auf die Berufsin- tegration

²³⁹ Unter der Neokorporatismusthese versteht man ein positives Zusammenspiel zwischen Staat und der Freien Wohlfahrtspflege zum gegenseitigen Vorteil, indem sie wechselseitige institutionalisierte Beziehungen unterhalten und beispielsweise Planungs- und Gesetzgebungsverfahren gemeinsam betreiben. Allerdings verhindern in Deutschland Förderalismus und Pluralismus ein nachhaltiges korporatistisches Zusammenspiel. In den Augen einiger Wohlfahrtsverbändeforscher wird die Neokorporatismusdebatte als eine soziologische Modeerscheinung angesehen, die weder Unterschiede zwischen Interessenverbänden und Hilfevereinen angemessen berücksichtigt, noch die Bedeutung der innerverbandlichen Demokratie thematisiert (Roscher, 1999: 39f).

5.5.1.1 Konzepte der Integrations-Governance

Die Integrationspolitik für die Zuwanderer aus der DDR beruhte grundsätzlich auf zwei Konzepten, und zwar der rechtlichen Gleichstellung und dem wirtschaftlichen Ausgleich. Dadurch konnten sie gleich nach der Ankunft in der BRD die Grundlage ihres Lebens bilden. Die Erwerbstätigkeit war dabei von zentraler Bedeutung sowohl in Hinblick auf die wirtschaftliche Selbständigkeit als auch in Hinblick auf weitere soziale Kontakte zu anderen in der Gesellschaft. Als Strategie zur wirtschaftlichen Integration strebte die BRD die Berufsintegration an. Es handelte sich dabei nicht um eine bloße Vergabe des Arbeitsplatzes, sondern um die Bestätigung der mitgebrachten Qualifikation bzw. die Qualifizierung.

In diesem Sinne bedeutete die Qualifizierung eine Voraussetzung, Arbeit zu sichern und hierbei besetzte das Nachholen anerkannter Berufsabschlüsse (bzw. Zeugnisse) die wichtigste Bedeutung. Zwar garantierten diese keine Aussicht auf adäquate Arbeitsplätze, dennoch waren sie eine notwendige Voraussetzung für den Eintritt in den Arbeitsmarkt (Nispel / Szablewski-Çavuş, 1996: 115).

Anders als der Begriff „Integration durch Beruf“, der zwar die erwerbliche Selbständigkeit für essentiell hält, jedoch nichts über die Bedeutung der Qualifizierung als eine grundlegende Angelegenheit aussagt, wird durch die Anerkennung der Qualifikation die Bereitschaft zum Berufsleben gesichert. Aus diesem Grund stellte die „Integration durch Qualifizierung“ die Voraussetzung zur Erwerbstätigkeit dar, die schließlich zur Integration in die Aufnahmegesellschaft führte. Neben der Anerkennung der Berufszeugnisse

konnte der Umfang der Qualifizierung zusammen mit der Förderung der Schul- und Ausbildung als eine aktive Maßnahme erweitert werden. Vor allem ist die Ausbildung eine wesentliche Voraussetzung: um einerseits das Arbeitsplatzrisiko zu senken und um andererseits unter Berücksichtigung des schnellen technischen Fortschritts und der damit einhergehenden strukturellen Veränderungen eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsprozess zu sichern (Regina, 1986: 34).

5.5.1.2 Maßnahmen der Integrations-Governance

Wie gerade im letzten Abschnitt dargelegt, gab es nicht nur die passive Qualifizierung (wie die Anerkennung der Zeugnisse), sondern auch die aktive durch verschiedene Förderungen mit verschiedenen Netzwerken der Integrations-Governance.

In Bezug auf die Anerkennung von Zeugnissen, Schulabschlüssen und anderen Befähigungsnachweisen, die in der DDR erworben worden waren, galten die Vorschriften des §92 Abs. 1-3 BVFG grundsätzlich für alle Arten von Prüfungen und Befähigungsnachweisen auf allen Ebenen (Göring, 1991: 122).²⁴⁰ Die Regelungen zur Anerkennung wurden durch eine möglichst weitgehende Bestätigung durchgeführt. Falls gewisse Gruppen dadurch unzulänglich unterstützt würden, konnten sie allerdings gegebenenfalls partiell anhand von geforderten Lehrgängen, Praktika usw. kompensiert werden (Schäfer, 1986: 95).²⁴¹ Die Zeugnisse und Urkunden wurden durch bundesdeutsche

²⁴⁰ Für die Meisterprüfungen im Handwerk gab es noch 2 Sondervorschriften wie §71 BVFG und § 7 HwO (Handwerksordnung). Vgl. Göring (1991).

²⁴¹ Es war nicht immer einfach, diese Dokumente zu beschaffen. Die Anerkennung wurde in den einzelnen Bundesländern sogar unterschiedlich behandelt, da die aufwendige Bürokratie die Zuwanderer übermäßig beanspruchte (Gärtner, 1989: 22).

Stellen zum Teil kostenaufwendig geprüft und bewertet, da die Anerkennung von Qualifikationen (wie z.B. Schul- und Berufsausbildungen) mit unterschiedlichen Formalitäten verknüpft war.²⁴²

Als aktive Förderungen existierten zahlreiche Programme, die nach dem Alter und der Berufsart angeboten wurden.²⁴³ Diese Leistungen umfassten Schul- und Berufsausbildung, Berufliche Eingliederung und Förderung selbstständiger Existenzgründungen sowie Landwirtschaftliche Eingliederung. Bei der Förderung ging es im Prinzip nicht unbedingt um den Beruf, den der Zuwanderer in seiner Heimat bereits ausgeübt hatte, sondern vielmehr um einen Beruf, für den er sich in den neuen Verhältnissen angesichts seiner bisherigen Kenntnisse und Erfahrungen entschied (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 62). Anders als in der DDR, in der die Ausbildungschancen stark politisch vorgegeben waren und alle Berufe des nicht-akademischen Bereichs entweder der Facharbeiter- oder der Technikerebene zugeordnet waren, waren im westdeutschen dualen Ausbildungssystem die anerkannten Ausbildungsberufe allerdings nur auf einen Teil des Arbeitsmarktes beschränkt wie vor allem Industrie, Handel, Handwerk, bestimmte Berufe des öffentlichen Dienstes und der sogenannten Freien Berufe (Göring, 1991: 125).

²⁴² Ein Beispiel einer ehemaligen DDR-Bürgerin zeigt, wie schwer sie es in dem Verfahren der Anerkennung ihres Dokumentes hatte: „Barbara S. musste wochenlang warten, bis ihr die zuständige Senatsverwaltung in West-Berlin eine Urkunde ausstellte, die sie ‚zur Führung der Berufsbezeichnung Kinderkrankenschwester‘ berechtigte. Nachdem sie eine Arbeit gefunden hatte, machte sie ungeachtet ihrer langjährigen Berufspraxis in der DDR die Erfahrung, dass sie von den neuen Kollegen und Vorgesetzten misstrauisch beäugt wurde. Trotz solcher Schwierigkeiten schafften es die meisten Neuankömmlinge aus der DDR, nach kurzer Zeit beruflich Fuß zu fassen“ (Brecht, 2005: 91).

²⁴³ Beispielsweise besaß das Akademikerprogramm (30. bis 50. Lebensjahr) und Garantiefond (bis zum 35. Jahre) bestimmte Altersgrenzen. Siehe dazu Kapitel 3 zu den verschiedenen Programmen nach der Art des Berufes.

Neben diesen berufspolitischen Maßnahmen kann man als eine weitere wichtige Eigenschaft der Integrations-Governance die Verbindung der allgemeinen Integrationsmaßnahmen mit der Berufsintegration nennen. So wurden die Wohnungen, wenn auch nicht immer, in Verbindung mit dem Arbeitsplatz angeboten. Arbeitslosengeld und Versicherungsmaßnahmen waren vor der Erwerbstätigkeit möglich. Zudem war das Arbeitswesen der Integrations-Governance noch wichtig. So spielten nicht nur staatliche Träger, sondern auch die Zivilgesellschaft (Wohlfahrtsverbände) eine entscheidende Rolle im Bereich der Beratung und Betreuung. Die Zuwanderer konnten sich ihre Ansprüche mit Hilfe dieser Organisationen sichern.

5.5.2 Die Analyse der Berufsintegration der Integrations-Governance

In diesem Abschnitt wird die Wirtschaft als der Schlüssel zur Berufsintegration und die Relevanz der Integrations-Governance in Zusammenhang mit der Berufsintegration analysiert.

5.5.2.1 Wirtschaft als der Schlüssel zur Berufsintegration

Im Grunde liegen keine ausführlichen Statistiken über die Berufstätigkeit der Zuwanderer vor. Da die Statistiken über die Erwerbstätigkeit der Zuwanderer aus der DDR nicht vorliegen, lässt sich nicht genau ermitteln, wie schnell und in welchem Umfang sich ihre berufliche Integration vollzog (Franke, 1989: 551).

Unter diesem Umstand genüge es hier zu beobachten, wie sich die wirtschaftliche Lage und die Berufsintegration verhielten, um daraus Schlüsse ziehen zu können. Während der Kanzlerschaft Adenauers und seiner Nachfolger in den 50er und 60er Jahren stand die wirtschaftliche Eingliederung der Zuwanderer aus der DDR auf einer günstigen Basis. Dank des Wirtschaftsaufschwungs war nicht von ernsthaften Schwierigkeiten mit der Beschaffung eines Arbeitsplatzes die Rede.²⁴⁴ Mit ihrer günstigen Altersstruktur boten die Zuwanderer als Arbeitskräfte eine bemerkenswerte Grundlage. Aber unter den jugendlichen Zuwanderern herrschten Unzufriedenheit und Enttäuschung wegen der schlechten Arbeitsbedingungen und des daraus erfolgten Gefühls, ausgenutzt zu werden (Brecht, 2005: 89).

In den 70er Jahren blieb die deutsche Wirtschaft relativ stabil, obwohl die Weltwirtschaft in manch eine Krise geriet. Vor diesem Hintergrund konnten die DDR-Zuwanderer aufgrund ihres großen Engagements und der hohen Motivation schnell mit Arbeitsplätzen versorgt werden. Betriebe und Unternehmen boten ihrerseits berufsspezifische Förderprogramme und dazu benötigte Finanzmittel wie Darlehen (Bundesministerium des Innern (Hg.), 1982: 69). Die Unterschichtung der DDR-Zuwanderer breitete sich seit den 60er Jahren aus, was oft das Gefühl der Vernachlässigung hervorrief. Dennoch lassen sich keine augenfälligen Integrationsprobleme registrieren. Das soll zumindest zum Teil damit zusammenhängen, dass die DDR-Zuwanderer zwischen den Gastarbeitern und der Altbevölkerung situiert waren. Also standen sie eine Stufe höher als andere Migrantengruppen.²⁴⁵

²⁴⁴ Vollbeschäftigung und die dauerhaft wachsende Wirtschaft der BRD half Zuwanderern enorm (Hoffman, 1999: 622)

²⁴⁵ Eine Migrantengruppe übernimmt in der neuen Gesellschaft wenig angesehene Ar-

In den 80er Jahren machten sich eine Wirtschaftsrezession und eine zunehmende Arbeitslosigkeit bemerkbar. In der schlechten Wirtschaftslage arbeiteten sie oftmals unterhalb der Arbeitsverhältnisse, die nicht ihrer Qualifikation entsprachen. Oder sie unterzogen sich Fortbildungen sowie Umschulungen, um sich eine bessere Chance auf Arbeit zu sichern und sich darauf vorzubereiten (Brecht, 2005: 91). Die Konkurrenz zwischen ihnen und den übrigen Arbeitssuchenden, die ebenfalls über gute Berufsqualifikation und langjährige Berufserfahrung verfügten, hatte sich verschärft und somit hatten die DDR-Zuwanderer Schwierigkeiten, Arbeitsplätze vermittelt zu bekommen.²⁴⁶ Erstaunlicherweise aber hat die Mehrheit der erwerbstätigen Übersiedler (70%) ihre Arbeitsstellen ohne Mitwirkung oder Vermittlung durch die Arbeitsämter gefunden (Hofbauer, 1985: 349; Franke, 1989: 551).²⁴⁷ Das heißt: Die Zuwanderer ließen sich nicht von der ungünstigen Situation entmutigen. Dass sie motiviert waren, lässt sich auch an ihrer hohen Wiedereinstellungsquote festhalten (Gärtner, 1989: 38f).²⁴⁸

beit und davon profitiert die Altbevölkerung, Hierbei spricht man von Unterschichtung und mit den DDR-Flüchtlingen war es sicherlich ähnlich. Trotz eines guten Abschlusses mussten sie oftmals im Westen um dessen Anerkennung kämpfen. Bei Nichtanerkennung mussten die Betroffenen von ganz unten wieder anfangen (Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Berlin, am 2. Mai 2008).

²⁴⁶ Insbesondere folgende Vermittlungshemmnisse lassen sich bei Zuwanderer aus der DDR feststellen: 1) Unterschiedliche Ausbildungs- und Studieninhalte (aufgrund der verschiedenartigen Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme), unabhängig von der Anerkennung des im Herkunftsland erworbenen Bildungsabschlusses, 2) Unterschiedliche Arbeitserfahrung aufgrund der Arbeitsbedingungen und -abläufe in einer zentral geleiteten Wirtschaft, 3) Technischer Vorsprung in vielen westlichen Produktionsbereichen, 4) Im Bundesgebiet nicht bekannte und/oder nicht übertragbare Berufe und/oder Funktionen. (vgl. Bundesminister des Innern, 1988: 80f).

²⁴⁷ Bei den indirekten Hilfen des Arbeitsamtes handelt es sich beispielsweise um die Vorbereitung der Stellensuche durch eingehende Beratung oder durch eine Weiterbildungsmaßnahme (Hofbauer, 1985: 349).

²⁴⁸ In den jeweiligen Altersgruppen und bei vergleichbaren beruflichen Qualifikationen waren die DDR-Flüchtlinge in einer wesentlich besseren Lage als arbeitslose Einheimische und die berufliche Integration vollzog sich sehr schnell. 41% der Übersiedler waren nach drei Monaten, 79% nach spätestens sechs Monaten wieder erwerbstätig. Dabei half ihnen ihre Mobilität und die Bereitschaft bei der Arbeitssuche Zugeständnisse zu

Aus den Beobachtungen ist zwar ersichtlich, dass die wirtschaftliche Lage die Berufsintegration entscheidend beeinflusst. Was aber dabei nicht außer Acht gelassen werden soll, ist folgendes: Selbst wenn die Wirtschaft günstig lief, konnten die Migranten das Gefühl haben, dass sie benachteiligt bzw. vernachlässigt wurden. Das wirkte sich negativ auf die Berufsintegration aus. Im umgekehrten Fall konnte die schlechte Wirtschaftslage die Berufsintegration nicht so stark beeinträchtigen, wenn die Migranten zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit motiviert waren. Es können also die wirtschaftlichen Verhältnisse, die Berufsintegration beeinflussen, jedoch nicht allein die Berufsintegration bestimmen. Zur erfolgreichen Berufsintegration müsste der Staat sowie die Maßnahmen, die für unsichtbare Faktoren sorgen, mit eingeschaltet werden.

5.5.2.2 Die Relevanz der Integrations-Governance

Um die Berufsintegration erfolgreich erzielen zu können, muss die Wirtschaft von anderen Bereichen der Gesellschaft ergänzt und unterstützt werden. Die Ergänzung und die Unterstützung, von der hier die Rede ist, beziehen sich weniger auf die wirtschaftlich-kompensatorischen Maßnahmen, als auf die Richtung, für eine positive mentale Haltung der Zuwanderer zu sorgen: also, für den unsichtbaren Faktor.

Die Bildung und Aufrechterhaltung der positiven Haltung kann einerseits durch die gesellschaftliche Unterstützung und andererseits auf der psychologischen Ebene erzielt werden. So sind gesetzliche Maßnahmen unentbehrlich, die die Gleichberechtigung der Zuwanderer gewährleisten. Im deutschen Integrationsmodell kann man an den Konzep-

machen; 39% vollzogen so z.B. einen Berufswechsel (Gärtner, 1989: 39).

ten wie „Gleichstellung“ und „Ausgleich“ eine solche Blickrichtung ablesen. Dass die unter dem Konzept „Integration durch Qualifizierung“ ergriffenen Fördermaßnahmen nach dem Alter der Zuwanderer und der Art des Berufs gegliedert wurden, lässt sich auch in diesem Kontext verstehen. Beratungen und Betreuungen waren es in erster Linie, die den Zuwanderern bei der Berufssuche Orientierungen verschafften. Aber als noch wichtigeren zu sehen sind sie deshalb, weil sie die unmittelbaren Kontaktstellen zu den Zuwanderern darstellten. Also die Zuwanderer werden nicht nur wirtschaftlich betreut, sondern gerade psychologisch.²⁴⁹

Die Wohlfahrtsverbände waren in diesem Zusammenhang von großem Nutzen. Von ihrem Charakter als Zivilorganisationen her ist wohl annehmbar, dass für die Zuwanderer Beratungen und Betreuungen vertraulicher als in staatlichen Organisationen vorstatten gingen. Diese Zugänglichkeit konnte durch die bundesweit quer durch in kleinste Verwaltungseinheiten vernetzte Untergliederungen der Wohlfahrtsverbände verstärkt werden. Da die Motivation der Zuwanderer gar in einer nationalwirtschaftlich ungünstigen Zeit die Berufsintegration relativ stabil blieb, soll dieser Aspekt bei der Konzepterstellung zur Berufsintegration, aber auch zur allgemeinen Integration, noch mehr Beachtung finden.

Anhand des Ausgeführten lässt sich schließlich folgendes festhalten. Die Wirtschaft führt nur dann, wenn – wie oben geschildert – durch außerwirtschaftliche Maßnahmen

²⁴⁹ Unter Berücksichtigung der niedrigen Nutzung der Job-Vermittlung, die durch Arbeitsämter für die ostdeutschen Flüchtlinge durchgeführt wurde, könnte man daraus neben der Nutzung persönlicher Netzwerke der Migranten die entsprechende Rolle der Zivilgesellschaft selbstverständlich voraussetzen. Also in dieser Art und Weise ergänzten sich die beiden Säulen der Integrations-Governance gegenseitig (Hofbauer, 1985: 349; Franke, 1989: 551).

vom Staat und von der Zivilgesellschaft angemessen unterstützt, zur gelungenen Integration. Die außerwirtschaftlichen Maßnahmen betreffen die gesellschaftlichen Systeme, aber vielmehr soll es sich dabei um die positive Haltung der Zuwanderer gegenüber der Aufnahmegesellschaft und Integrationsmotivation handeln.

6. Schlussfolgerungen: Lernen für Korea

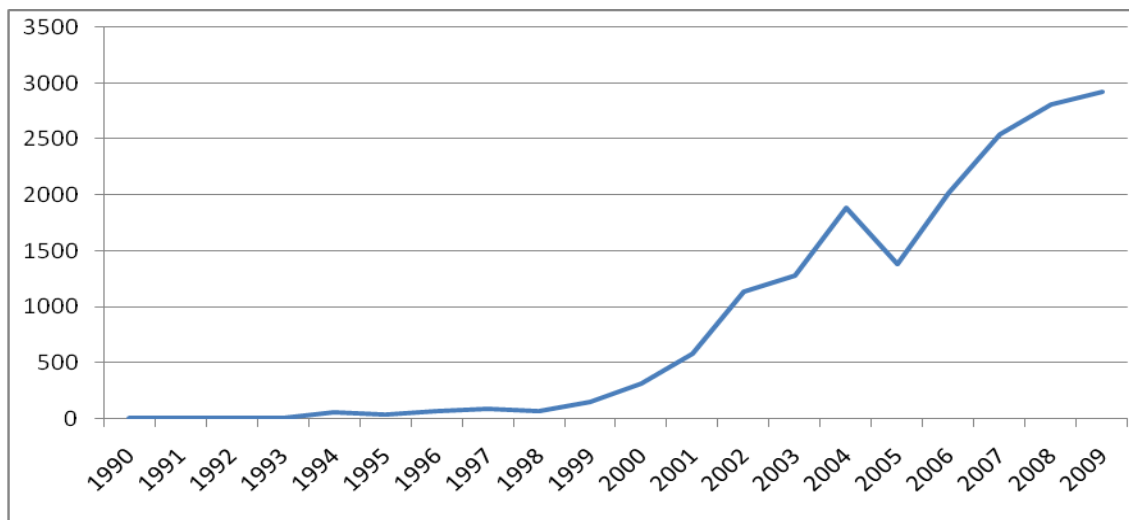
In diesem Kapitel wird anhand der bisherigen Untersuchungsergebnisse der Stand der südkoreanischen Integrationsmaßnahmen für die Flüchtlinge aus Nordkorea beleuchtet und anschließend das „Lernen für Korea“ im Spiegel der deutschen Erfahrung formuliert.²⁵⁰

6.1 Stand der koreanischen Forschungsergebnisse

Trotz der langen Geschichte von nordkoreanischen Flüchtlingen nach Südkorea seit Ende des zweiten Weltkriegs sowie ein paar Veränderungen der Aufnahmeprogramme war die südkoreanische Gesellschaft gegenüber nordkoreanischen Flüchtlingen zurückhaltend. Einerseits wurde nicht nur die Frage der Flüchtlinge sondern alles, was mit Nordkorea zu tun hatte, aufgrund der Systemkonkurrenz tabuisiert. Andererseits blieb die Zahl der Flüchtlinge zu unbeachtlich, um die Bevölkerung auf sie aufmerksam werden zu lassen. Das Thema „Nordkoreanische Flüchtlinge und ihrer Integration“ ist allerdings seit Ende der 1990er Jahre, als die Flüchtlinge stark zunahm, zum Gegenstand einer lebendigen und durchaus heftigen Debatte geworden (Abbildung 6-1).

²⁵⁰ Anders als die unterschiedlichen Bezeichnungen für ostdeutsche Migranten werden in dieser Forschung jene Menschen, die aus Nordkorea nach Südkorea flohen als Flüchtlinge bezeichnet.

Abbildung 6-1: Anzahl der nordkoreanischen Flüchtlinge (1990 - 2009)



Quelle: Ministerium für Wiedervereinigung (Stand: Mai 2010)

Dieser Wandel führte einerseits zu zahlreichen integrationsbezogenen Forschungen von nordkoreanischen Flüchtlingen und andererseits zu einer neuen dringenden im Umgang mit der Integration dieser Flüchtlinge. Das bisherige Konzept gegenüber nordkoreanischen Flüchtlingen basiert auf finanzieller Unterstützung mit einem Betreuer für jeden Ankömmling. Jedoch sind die Kosten zusammen mit den rapide zunehmenden Flüchtlingen genauso rapide angestiegen.²⁵¹ Also wird die Stimme für die Neuüberlegung der früheren Integrationsaufgabe lauter, so gewinnt das Konzept „ein Test für die Wiedervereinigung“ mehr und mehr an Zustimmung (vgl. Park, 2005).²⁵²

Frühere Auseinandersetzungen mit der Integration stammen aus zahlreichen Fallstudien im Bereich der Psychologie, Kultur und Wohlfahrt und brachten die Diskussion um die Eingliederung der nordkoreanischen Flüchtlinge in Gang (Yun, 1999; Jo, 2003; Chae, 2003). Darin handelte es sich um Anpassung der nordkoreanischen Flüchtlinge an die

²⁵¹ Gespräch mit Frau Soon Hyung Yi, Seoul, am 15. Mai 2009.

²⁵² Gespräch mit Herrn Ho-Taek Lee, Seoul, am 14. Mai 2009.

südkoreanische Gesellschaft. Aber an ihren Ergebnissen lässt sich erkennen, dass nordkoreanische Flüchtlinge als eine Minderheit in der Gesellschaft begriffen wurden und somit die Anpassung in der Tat eine einbahnige Assimilation bedeutete. So entwickelte sich unerwünscht aus ihren Untersuchungsergebnisse ein negatives Bild der Flüchtlinge: „nicht angepasste Gruppe.“²⁵³

Seit Beginn des Jahres 2000, als die Anzahl der Flüchtlinge rapid anstieg, erschienen diverse Untersuchungen, die aus einem pragmatischen Blickwinkel die Aufnahmeförderung und die Anpassungsprogramme beleuchten.²⁵⁴ Sie stellte neue Programme sowie die Richtung der Förderung vor, die die Anpassungssituation nordkoreanischer Flüchtlinge in Bereichen wie Bildung, Menschenrechte, Wohlfahrt und Wirtschaft angingen (Yun, 1999; Lee et al., 2003; 2005).

Charakteristisch für die Untersuchungen ist, dass nordkoreanische Flüchtlinge in einem gemischten Gefühl von Volksbewusstsein, Humanität, Minderheitsrecht und Kaltem Krieg betrachtet und ihnen als Brüdern die Priorität gesetzt wurden (Park / Kim, 2008: 73f). Im Mittelpunkt der Förderungsbereitschaft der Südkoreaner stand und steht ein romantisches Nationalbewusstsein, dass Koreaner aus beiden Teilen die gleichen Wurzeln besitzen (vgl. Park, 2005).

²⁵³ Gegen diese Kritiken erscheinen neue Untersuchungen, die sich auf die Integration jener Assimilation oder auf die multikulturelle Perspektive beziehen (vgl. Park / Kim, 2008: 73).

²⁵⁴ Gespräch mit Frau Soon Hyung Yi, Seoul, am 15. Mai 2009.

6.2 Lernen für Korea

Nunmehr wird untersucht, ob jener allgemeine Forschungstrend – die deutsche Erfahrung – auf Korea übertragen werden kann. Hierfür werden die im 5. Kapitel erklärten fünf Merkmale der deutschen Integrations-Governance als Ausgangspunkt zu weiteren Ausführungen übernommen.

6.2.1 Wachsende Unterschiede der Eigenschaft der Zielgruppe

Wie im letzten Kapitel erwähnt, änderte sich mit der Zeit die deutsche Zielgruppe (ostdeutsche Flüchtlinge) an ihrer Struktur und Mentalität. Ihre Integration stellte zu Beginn wegen der überwältigenden Anzahl die BRD vor viele Herausforderungen, aber im Allgemeinen gab es keine großen Schwierigkeiten mit der Integration ostdeutscher Zuwanderer. Allerdings bestand noch die Kritik an der Behandlung, die sich meistens in den 80er Jahren auf die veränderte Mentalität der ostdeutschen Zuwanderer bezog.

In Korea wird sich die Eigenschaft der Flüchtlinge kürzlich rapide verändert, sowohl in der Fluchtform als auch im Fluchtmotiv.²⁵⁵ Diese Veränderung fordert neue Konzepte und Maßnahmen. Als Schwerpunkt der heutigen Integrationsbemühungen müsste neben der reibungslose Aufnahme und Versorgung, die Massenflucht der nordkoreanischen Flüchtlinge umso nötig, auch noch die unterschiedlich gewordene Mentalität zwischen

²⁵⁵ Was die Motivation der Flucht nordkoreanischer Flüchtlinge betrifft, waren diese bis Anfang der 1990er Jahre zumeist Soldaten und kamen aus politischen Gründen, wie Bevorzugung des politischen Systems. Jedoch gewann der wirtschaftliche Fluchtgrund seit Mitte bis Ende der 1990er Jahre aufgrund der großen Flut im Jahre 1995 an Bedeutung. Ab 2000 wurden die Motivationen der Neusiedler vielfältiger und mit dieser auch die Form ihrer Flucht (Joeng, 2008: 76).

Nord- und Südkoreanern hinreichend berücksichtigt werden: Denn nicht nur die lange Teilung und der seltene Kontakt sondern auch das Trauma des Koreakriegs, wobei sich Nord- und Südkoreaner gegenseitig als Feind betrachten, lassen die Unterschiede in einem noch größeren Maße auseinander klappen (vgl. Yi, 2009). Darum müssen die Maßnahmen und Leistungen sowohl hinsichtlich der sichtbaren Aufnahme als auch hinsichtlich der unsichtbaren inneren Veränderung erdacht werden.

Wie andere deutschstämmige Migrationsgruppen wurden ostdeutsche Flüchtlinge so unter dem Konzept der Gleichstellung und des Ausgleichs als ihre einheimische Bevölkerung behandelt. Anders als in der BRD erhalten die Flüchtlinge aus Nordkorea eine Sonderbehandlung, vor allem auf finanzieller Ebene, im Vergleich zu anderen Migranten sowie der unter der Armutsgrenze lebenden Bevölkerungsschicht in Südkorea. Der Sonderfallstatus, der den nordkoreanischen Flüchtlingen zugesprochen wird, wirkt in dem genannten Zusammenhang seitens der Aufnahmegesellschaft negativ auf dem gesellschaftlichen Zusammenhalt. Ein solches Problem ist in den deutschen Erfahrungen verhältnismäßig nicht viel bekannt. Dies hängt sehr wohl mit der Tatsache zusammen, dass den ostdeutschen Flüchtlingen kein auffälliges Privileg gewährt wurde. In dem Sinne, dass die Politik für Migranten nicht auf eine spezifische Migrantengruppe zielen, sondern mit Blick auf die gesamte Gesellschaft durchgeführt werden sollte, kann eine außer dem Rahmen fallende Sonderstellung, wenn auch wohlgemeint, doch möglicherweise der Integration im Wege stehen werden.

6.2.2 Stabilität der Governance im instabilen Umfeld

Anders als in Deutschland, wo die Konzepte und Maßnahmen zur Integration ostdeutscher Zuwanderer trotz des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels stabil durchgeführt wurden, erlebten nordkoreanische Flüchtlinge unterschiedliche Behandlung der Behörden Südkoreas. Die Veränderung der Behandlung kann mit politischen Hintergründen wie der Demokratisierung und dem Kurswechsel der Regierung oder wirtschaftlichen Hintergründen wie der Begrenzung des Haushalts und auch mit sozialen Hintergründen wie der Gerechtigkeit innerhalb der Bevölkerung besser verstanden werden.

Von 1962 bis 1993 erhielten die Flüchtlinge als „Tapfere Überläufer“ (auf Koreanisch „Kwisun yongsa“) durch das Veteranenministerium eine Sonderbehandlung ähnlich wie die honorierten Veteranen, die wegen ihres besonderen Beitrags vom Staat anerkannt wurden. Sie umfasste eine vollständige Unterstützung wie z.B. Wohnung, Beruf und Sozialversicherung aufgrund der systemischen Konkurrenz zwischen Nord und Süd. Mit der Beendigung der langen Regierungszeit der anti-kommunistischen, autoritären Regierungen (1993) wurde die Unterstützung aus der Perspektive der Wohlfahrt durch das Ministerium für Gesundheit und Wohlfahrt gewährt und unter Berücksichtigung der sozialschwachen Gesellschaftsschicht allmählich reduziert (Yun, 2006: 80; Sun et al., 2005: 158f).²⁵⁶

²⁵⁶ Dazu hatte die geringer gewordene politische Bedeutung derselben Gruppe als „lebendiger Beweis für die Kriegslust und Unmenschlichkeit Nordkoreas und der Überlegenheit des südkoreanischen Systems“ weniger Einfluss (Joeng, 2008: 76).

Vor dem ersten Regierungswechsel zur liberalen demokratischen Partei im Jahr 1997, änderte sich die gesetzliche Richtung jedoch unter dem Konzept der Förderung zur selbstständigen Eingliederung durch das Ministerium für Wiedervereinigung. Das bisherige Konzept, in dem Flüchtlinge als nur Schutzobjekte aufgefasst wurden, wurde nun durch ein Prinzip wie den Schutz aber auch die Förderung zur Integration ersetzt (Park / Kim, 2008: 74; Sun et. al., 2005: 158ff). Seit 2005 werden nordkoreanische Flüchtlinge als Neusiedler (auf Koreanisch „Saeteomin“) bezeichnet, da das Ministerium für Wiedervereinigung aufgrund der Vorurteile und Ablehnung die Bezeichnung „nordkoreanische Flüchtlinge“ revidierte (Joeng, 2008: 76). Im Hinblick auf unterschiedliche Unterstützungen ergaben sich im Laufe der Zeit Konflikte zwischen nordkoreanischen Flüchtlingen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Südkorea eintrafen.²⁵⁷

Im Spiegel der deutschen Erfahrung sollten das Konzept und die Maßnahmen zur Integration für nordkoreanische Flüchtlinge stabil sein, um die Gerechtigkeit zwischen Neuankömmlingen sowie Neuangesiedelten und Einheimischen zu gewährleisten und um die Integration der Bevölkerung in Südkorea zu erreichen.

6.2.3 Zivilgesellschaft als ein wichtiger Politik-Träger

Die deutsche Zivilgesellschaft, u.a. Wohlfahrtsverbände, spielte in Verbindung mit dem Staat bei der Integration der ostdeutschen Flüchtlinge eine wesentliche Rolle. Dem liegt

²⁵⁷ Je nach Gesetzänderungen waren den Flüchtlingen beigemessenen Statuen und zugeordneten Zuständigkeitsbehörden unterschiedlich. Daraus ergab sich, dass die den Flüchtlingen gewährte Förderung jeweils unterschiedlich wurde. Daher fühlten sich viele Flüchtlinge vernachlässigt, aber die Behörden waren wegen der Verschiebung der Kompetenz nicht in der Lage, dieses Problem zu beheben (Sun et al., 2005: 158f).

ein konkreter Konsens der ganzen Gesellschaft zugrunde, dass die Integration als gemeinsame Aufgabe betrachtete.

Hinsichtlich der gegenwärtigen Massenflucht aus Nordkorea stellt sich die Frage noch stärker nach einer Kooperation zwischen Staat und Zivilgesellschaft, um durch die aktive Teilnahme der Zivilgesellschaft die Integration sicherzustellen. Besonders angesichts der harten Diktatur in Nordkorea scheint die Wahrscheinlichkeit des „Gefühlsstaus“ wie bei ostdeutschen Flüchtlingen sehr hoch (vgl. Yi, 2009: 39-43). Aus diesem Grund brauchen nordkoreanische Flüchtlinge nicht nur die Gesetze für die Förderung, sondern gerade die Möglichkeit der jeweiligen Gewährleistungen zur Beratung und anderen Hilfen.²⁵⁸

Die Behandlung nordkoreanischer Flüchtlinge ist immer noch eine persönliche Betreuung sowie die Aufsicht von einem Polizisten.²⁵⁹ Da der Integrationsaufwand zusammen mit dem Anstieg der Flüchtlinge drastisch wächst und es sich bei der hier besprochene Integration nicht etwa um die Internalisierung der Staatsgewalt sondern um die Aufnahme der zivilgesellschaftlichen Werte handelt, müsste ein Integrationskonzept, das auf die Staatsaufsicht beruht, anders überlegt werden. Im Hinblick auf dem Konzept der Governance soll die koreanische Regierung in Betracht ziehen, die Zivilgesellschaft im Bereich der Betreuung und Beratung als gleichberechtigter Kooperationspartner anzunehmen.

²⁵⁸ Gespräch mit Frau Myung-Sook Cho, Seoul, am 14. Mai 2009.

²⁵⁹ Also hängt der Erfolg zur reibungslosen Integration nordkoreanischer Flüchtlinge in manchen Fällen von den verfügbaren Kapazitäten ab (Sun et al., 2005: 76).

Gegenwärtig erfolgt die Teilnahme der Zivilgesellschaft durch einzelne Organisationen projektweise. Die Projekte finden meist jährlich statt, aber es fehlt ihnen an die Kontinuität sowie Konsequenz. Die Mehrheit der Projekte ist vertraglich nur für ein Jahr abgesichert und mit keiner Garantie für eine weitere Förderung versehen. Eine doppelte oder gar dreifache Unterstützung für ein- und dieselben Migranten erfolgt oft, weil manche Projekte miteinander nicht koordiniert werden.²⁶⁰ Wenn feste Strukturen oder Vereinbarungen für die Zielgruppe des Projektes vorhanden wären, könnte die Integration effizienter werden.

6.2.4 Institutionalisierung der engen Netzwerke

Eine wichtige Eigenschaft der deutschen Integrations-Governance ist die Institutionalisierung zahlreicher horizontaler sowie vertikaler Netzwerke, die sowohl den öffentlichen als auch den Privatsektor in vielen Tätigkeitsbereichen (z.B. Aufnahme, Versorgung, Schulung, Ausbildung und Arbeitsvermittlung) umfassen. Die auf den Netzwerken positionierten Akteure bzw. Träger kooperierten, um ostdeutsche Zuwanderer in die BRD einzugliedern.

Anders als in Deutschland ist die Eigenschaft der Struktur, die die Integrationsarbeit Südkoreas bestimmt, bekannt für die zentralisierte Arbeitsführung bzw. Hierarchie seitens der Staatsregierung. Gegenwärtig ist dem Ministerium für Wiedervereinigung die gesamte Integrationsaufgabe für nordkoreanische Flüchtlinge unterstellt. Die Aufgabe umfasst die Aufnahme, die Versorgung durch das Aufnahmelager „Hanawon“ und wei-

²⁶⁰ Demzufolge erhalten einige nordkoreanische Flüchtlinge oft Hilfe, andere hingegen gar nicht (Gespräch mit Herrn Ho-Taek Lee, Seoul, am 14. Mai 2009).

tere Betreuung nach der Verteilung.²⁶¹ Die Kooperationen mit der Polizei sowie dem Koreanischen Geheimdienst erfolgen zum Zweck der Kontrolle und Beratung. Unter Berücksichtigung der Knappheit der persönlichen Betreuung, die die Massenflucht von nordkoreanischen Flüchtlingen kürzlich verursacht, sollte überlegt werden, wie eine sinnvolle Zusammenarbeit mit den anderen Organisationen entwickelt wird.

Dazu wäre die Institutionalisierung der Teilnahme der Zivilgesellschaft auf verschiedenen Ebenen in Bezug auf die Integration nordkoreanischer Flüchtlinge hilfreich. Dabei kann die Unterstützung von nicht politischen Organisationen wie religiösen (katholische, evangelische, buddhistische, usw.) und von medizinisch-humanitären Institutionen wie Koreanischem Rotem Kreuz in Betracht gezogen werden (vgl. Park, 2005). Heutzutage spielen in Korea religiöse Organisationen bei der Integration nordkoreanischer Flüchtlinge zwar eine große Rolle, die Projekte werden jedoch in den meisten Fällen voneinander unabhängig durchgeführt. Daher fehlt es ihnen an systematischen Programmen und der Kontrolle der Qualität der geleisteten Arbeit.²⁶² Aus diesem Grund kommt eine Vertretung der Zivilgesellschaft gerne in Frage. Denkbar ist eine von den drei großen Hauptreligionen Südkoreas vereinigte Organisation, die die Richtlinien und Regeln zur Unterstützung der zivilen Träger einheitlich bestimmen könnte. Eine solche wäre dann

²⁶¹ Nach der Ankunft in Südkorea durchlaufen die nordkoreanischen Flüchtlinge den zentralen Überprüfungsort „Daesunggongsa“, danach erleben sie ein Orientierungsprogramm im zentralen Auffanglager „Hanawon“ (Gespräch mit Herrn Yong-Ho Cha, Seoul, am 11. Mai 2009).

²⁶² In Namen der Mission versuchen manche Kirchen nordkoreanische Flüchtlinge in China nach Südkorea zur Flucht zu verhelfen und sie spielen eine große Rolle als eine Brücke zwischen nordkoreanischen Flüchtlingen in Südkorea und ihren noch in Nordkorea wohnenden Familien (Gespräch mit Herrn Ho-Taek Lee, Seoul, am 14. Mai 2009). Manche religiöse Institutionen wie Kirche und Buddhisten unternehmen zahlreiche Abendschule für nordkoreanische Jugendliche (Gespräch mit Frau Myung-Sook Cho, Seoul, am 14. Mai 2009.).

berechtigt, in der Sache der Integrationsaufgaben als der Vertreter der Zivilgesellschaft aufzutreten und als der Ansprechpartner des Staats mitzuwirken.

6.2.5 Integration durch Qualifizierung

Der wichtigste Punkt der deutschen Integrations-Governance ist die Integration durch die Qualifizierung. Obwohl es am Anfang der Ankunft der Flüchtlinge eine kleine Unterstützung für deren Lebensbasis gab, konzentrierten sich die Förderungen (Darlehen, Schulung und Ausbildung) auf die jeweilige Bereitschaft zur Berufsausübung hauptsächlich. Durch den Beruf konnte der jeweilige Zuwanderer selbst Fuß fassen und sich damit ohne große Probleme in die westdeutsche Gesellschaft eingliedern.

Anders als in Deutschland erhielten die Migranten aus Nordkorea bisher noch enorme finanzielle Unterstützung nach der Ankunft, wie z. B. in Form eines „Begrüßungsgeldes“ aufgrund des Erbes bisheriger anti-kommunistischer Strategien (vgl. Jeong, 2008: 76).²⁶³ Diese Maßnahme sind, obwohl mit viel Geld, da effektivlos, wo den Flüchtlingen die Erfahrungen der „kapitalistischen“ Lebensweise fehlen und sie daher nicht wissen, wie und wo sie mit dem Geld ihr weiteres Leben gestalten können.²⁶⁴ Wenn nicht mit einem Programm kombiniert, die Flüchtlinge darüber zu informieren, wie sie in der neuen Gesellschaft leben können, kann das Geld allein nur einen kurzen Moment helfen, ist aber langfristig nutzlos (vgl. Park, 2005). Andererseits sollte das Geld mit Blick auf anderer Migrantengruppen und einheimische sozialschwache Bevölkerungsschicht nicht geschenkt, sondern als Darlehen gewährleistet werden, um eine relative Deprivation zu

²⁶³ Gespräch mit Frau Soon Hyung Yi, Seoul, am 15. Mai 2009.

²⁶⁴ Gespräch mit Herrn Ho-Taek Lee, Seoul, am 14. Mai 2009.

vermeiden und die gesellschaftliche Integration besser zu erreichen. In diesem Sinne soll das künftige Konzept unter Berücksichtigung der Bereitschaft zur Berufsausübung sinnvoll sein und dafür die Lösung, die den Flüchtlingen zu einer entsprechenden Qualifizierung verhilft, berücksichtigt werden.

Im Mittelpunkt der Qualifizierung steht die Anerkennung von Zeugnissen und Deutschland versuchte von Anfang an die Qualifikation aus Ostdeutschland anzuerkennen. Wird die Integration als die wechsel- und gegenseitigen Auswirkungen sowie die Beiträge beider Seiten verstanden, so wird diese Anerkennung der wichtige Teil der Integrationsmaßnahmen sein. Denn die Anerkennung ist eben das Ergebnis der dauerhaften Begegnungen zwischen persönlichen Erfahrungen sowie Kapazitäten der Flüchtlinge und den Normen der Aufnahmegesellschaft und entspricht dem Konzept der Integration statt der Assimilation.²⁶⁵ Die staatliche Anerkennung müsste noch durch zivilgesellschaftliche Beratungen und Betreuungen zur wirtschaftlichen Integration unterstützt werden, damit die Selbstinitiative der Migranten unabhängig vom Wandel der Umwelt bzw. der jeweiligen Regierungspolitik verstärkt würde.

²⁶⁵ Wegen des Mangels an den entsprechenden Gesetz wurden nur ein paar nordkoreanischen Flüchtlingen ihre Zeugnisse anerkannt (Sun et al., 2005: 170).

Quellen- und Literaturverzeichnis

1. Ungedruckte Quellen

Bundesarchiv, Koblenz (BAK)

B 150 / 6204 Bd. I, IV 5 (II 3) - 7255/1

Landesarchiv, Berlin (LAB)

B Rep. 002 Nr. 17872, 2dA 5157 Bel 8/8

2. Interviews mit Zeitzeugen

Gespräch mit Herrn Helge Heidemeyer, Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien / Berlin, am 2. Mai 2008.

Gespräch mit Herrn Harald Fiss, ehemaliger Leiter des Berlin-Marienfeldes / Berlin, am 9. Juli 2008.

Gespräch mit Herrn Andreas Techel, Diakon, Diakonisches Werk Tempelhof-Schöneberg / Berlin, am 3. Juni 2009.

Gespräch mit Herrn Yong-Ho Cha, Beauftragter für Migration im Justizministerium / Seoul, am 11. Mai 2009.

Gespräch mit Herrn Ho-Taek Lee, Vorsitzender von „Pinancheo“, ein NGO Netzwerks für Notaufnahmehilfe mit Schwerpunkt nordkoreanischer Flüchtlinge / Seoul, am 14. Mai 2009.

Gespräch mit Frau Myung-Sook Cho, Vizepräsident der Schule „Yeomyung“ für Jugend aus Nordkorea in Seoul / Seoul, am 14. Mai 2009.

Gespräch mit Frau Soon Hyung Yi, Professor an der Seoul National University / Seoul, am 15. Mai 2009.

3. Gedruckte Quelle und Literatur

- Abelshausen, Werner (1983): *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945 – 1980*, Frankfurt/Main, Suhrkamp.
- Abramson, Harold (1980): Assimilation and Pluralism. In: Stephen Thernstrom (ed.), *Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ackermann, Volker (1990): *Integration: Begriff, Leitbilder, Problem*. In: Bade, Klaus J. (Hg.), *Neue Heimat im Westen: Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler*, Westfälischer Heimatbund Münster.
- Ackermann, Volker (1995): *Der echte Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945-1961*, Osnabrück.
- Ackermann, Volker (1996): Politische Flüchtlinge oder unpolitische Zuwanderer aus der DDR? Die Debatte um den echten Flüchtling in Westdeutschland von 1945 bis 1961. In: Motte, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne (Hg.), *50 Jahre Bundesrepublik 50 Jahre Einwanderung, Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Campus.
- Ackermann, Volker (1999): Politische Flüchtlinge oder unpolitische Zuwanderer aus der DDR?: Die Debatte um den echten Flüchtling in Westdeutschland von 1945 bis 1961. In: Motte, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne (Hg.), *50 Jahre Bundesrepublik 50 Jahre Einwanderung: Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Adam, Markus (2001): *Governance als Ansatz der Vereinten Nationen*. In: König, Klaus und Adam, Markus (Hrsg.), *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 219, Speyer.
- Augustin, Katja (2005): Im Vorzimmer des Westens: Das Notaufnahmelager Marienfelde. In: Effner, Bettina und Heidemeyer, Helge (Hg.), *Flucht im geteilten Deutschland - Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Marienfelde*, be.bra Verlag.
- Bade, Klaus J. (1987): Transatlantic Emigration and Continental Immigration: the German Experience Past and Present. In: Bade, Klaus J. (ed.), *Population, Labour and Migration in 19th- and 20th- Century Germany*, Leamington Spa: Berg, German historical perspectives 1.

- Bade, Klaus J. (1993): Einwanderung und Eingliederung in Deutschland: Entwicklungslinien und Probleme. In: Bade, Klaus J. und Troen, S. Ilan (Hrsg.), *Zuwanderung und Eingliederung von Deutschen und Juden aus der früheren Sowjetunion in Deutschland und Israel*, Bonn.
- Bade, Klaus J. (1997): *Fremde im Land*, IMIS-Schriften 3, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien.
- Bade, Klaus J. (Hrsg.), (1992): *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart*, München.
- Baum, Karl-Heinz (1999): Die Integration von Flüchtlingen und Übersiedlern in die Bundesrepublik Deutschland. In: Deutschen Bundestag (hg.), *Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der deutschen Einheit“*, Bd. VIII, 1, Baden-Baden, S. 511-641.
- Baumgartl, Birgit (1992): *Integration von Übersiedlern in der Bundesrepublik Deutschland*, Konstanz, Hartung-Gorre, Konstanzer Schriften zur Sozialwissenschaft, Bd. 16.
- Beer, Mathias (1999): Lager als Lebensform in der deutschen Nachkriegsgesellschaft. In: Motte, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne (Hg.), *50 Jahre Bundesrepublik 50 Jahre Einwanderung*, Frankfurt a.M., New York.
- Beitz, Wolfgang G. (Hrsg.) (1990): *Studien- und Berufschancen für Zuwanderer*, Beiträge eines Symposiums der Otto-Benecke-Stiftung am 23./24. November 1988 in Berlin, Otto-Benecke-Stiftung e.V..
- Benz, Arthur (2007): Governance – A Political Science Perspective Governance in Connected Arenas – Political Science Analysis of Coordination and Control in Complex Rule Systems. In: Jansen, Dorothea (ed.), *New Forms of Governance in Research Organizations: Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*, Springer.
- Benz, Arthur (ed.) (2004): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berry, John W. (1992): Acculturation and Adaptation in a New Society, *International Migration* 30, S. 69-85.
- Berry, John W. (2002): Conceptual approaches to acculturation. In: Chun, Kevin M., Organista, Pamela B. und Marin, Gerardo (eds.), *Acculturation: Advances in theory, measurements, and applied research*. Washington, DC: American Psychological Association.

- Boeßenecker, Karl-Heinz (1995): *Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in der BRD: eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder*, Münster, Votum-Verl.
- Boeßenecker, Karl-Heinz (2005): *Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in der BRD: eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder der deutschen Wohlfahrtsverbände*, Neuausgabe, Juventa Verlag.
- Bogumil, Jörg und Holtkamp, Lars (2005): Local Governance und gesellschaftliche Integration. In: Lange, Stefan (Hrsg.), *Governance und gesellschaftliche Integration*, VS Verl. für Sozialwissenschaft, Wiesbaden.
- Brauns, Hans-Jochen (1995): Modernisierungsbedarf im Spannungsfeld von Staat und Freier Wohlfahrtspflege. In: *Wohlfahrtsverbände in Deutschland: Auslauf- oder Zukunftsmodell?*, Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 64, Friedrich Ebert Stiftung.
- Brecht, Christine (2005): Integration in der Bundesrepublik: Der schwierige Neuanfang. In: Bettina Effner / Helge Heidemeyer (Hg.), *Flucht im geteilten Deutschland - Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Marienfelde*, be.bra Verlag.
- Brubaker, Rogers W. (2001): The Return of Assimilation: Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany and the United States, *Ethnic and Racial Studies* 24 (4), Routledge.
- Brunnengräber, Achim, Dietz, Kristina, Hirschl, Bernd und Walk, Heike (2004): Interdisziplinarität in der Governance-Forschung, *Diskussionspapier des Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) 64/04*, Oktober, 2004, Berlin. <http://www.ioew.de/home/downloaddateien/DP6404.pdf>.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrg.) (1985): *Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege - Aufgaben und Finanzierung*, Lambertus.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. Bonn (1992): *Eingliederung von Aussiedlern und DDR-Zuwanderern in die Bundesrepublik Deutschland - Angebote und Hilfen der Wohlfahrtsverbände*. In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), *Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986 – 1991)*, Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema: "Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie"; 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1 Aufl.. Stuttgart, Verl.-Werk der Diakonie.

- Bundesminister des Innern (1988): Bestandsaufnahme der Eingliederungshilfen von Bund und Ländern für Aussiedler und für Zuwanderer aus der DDR und Berlin (Ost) – mit einer Analyse des Bedarfs, VtK I 4 – 933 900 – 2/1, 31. März 1988, Bonn.
- Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (1969): *20 Jahre Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte: 1949 - 1969*, Bonn, Bundesministerium.
- Bundesministerium des Innern (Hg.) (1982): *Betrifft: Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.
- Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hg.) (1961): *Die Flucht aus der Sowjetzone und die Sperrmaßnahmen des kommunistischen Regimes vom 13. August 1961 in Berlin*, Bonn und Berlin.
- Bundesministerium für Vertriebene (1951): *Die Eingliederung der Flüchtlinge in die deutsche Gemeinschaft: Bericht der ECA Technical Assistance Commission für die Eingliederung der Flüchtlinge in die deutsche Bundesrepublik*, dem Bundeskanzler am 21. März 1951 überreicht, Bonn.
- Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (1965): *Die Flucht aus der Sowjetzone: Ursachen und Verlauf - die Eingliederung der Flüchtlinge*, Bonn, 7. Auflage.
- Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (1961): *Die Flucht aus der Sowjetzone*, Bonn, 4. ergänzte Auflage, Stand 30.6.1961.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.) (1999): *Journalistenhandbuch Entwicklungspolitik*, Berlin.
- Castles, Stephen und Mark J. Miller (2003): *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 3rd. Edition. New York, Guilford Press.
- Chae, Joeng-Min (2003): *The mechanisms and patterns of the North Korean defectors` psychological acculturation in the Republic of Korea*, Korea University, Diss., Seoul. (kor.).
- Commission on Global Governance (1995): *Our Global Neighborhood*, Oxford, Oxford University Press.
- Creuzberger, Stefan (2008): *Kampf für die Einheit: das gesamtdeutsche Ministerium und die politische Kultur des Kalten Krieges 1949 - 1969*, Düsseldorf, Droste.

- Derenbach, Rolf (1984): *Berufliche Eingliederung der nachwachsenden Generation, Forschungen zur Raumentwicklung*, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.
- Diakonisches Werk (Hrsg.) (1989): *Aussiedler / DDR-Zuwanderer*, Stuttgart. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland.
- Djeković, Liliana und Gross, Hermann (1989): *Der Beitrag der Vertriebenen und Flüchtlinge zum Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft*. In: Marion Frantziach, Odo Ratzka und Günter Reichert (Hrsg.), *40 Jahre Arbeit für Deutschland – die Vertriebenen und Flüchtlinge*, Verlag Ullstein, Frankfurt/Berlin.
- Dodgson, R., K. Lee, et al. (2002): *Global Health Governance: A Conceptual Review. Global Health Governance Discussion Paper 1*. London, London School of Hygiene and Tropical Medicine, Center on Global Change and Health.
- Dose, Nicolai (2003): *Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie*, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hg.): *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. Baden-Baden, S.19-55.
- EC Commission (2004): *Communication on Immigration, Integration and Employment*, Brussels.
- Effner, Bettina / Heidemeyer, Helge (Hg.). (2005): *Flucht im geteilten Deutschland – Erinnerungsstätte Notaufnahmehager Mareinfelde*. Be.bra verlag. Berlin-Brandenburg.
- Ehrenforth, Werner (1959): *Bundesvertriebenengesetz : vom 14. August 1957: Kommentar*, Berlin [u.a.], Vahlen.
- Esser, Hartmut (1990): *Prozesse der Eingliederung von Arbeitsmigranten*. In: Höhn, C. und Rein, D.B.(Hg.), *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. Boppard am Rhein: Boldt Verlag.
- Esser, Hartmut (2000): *Soziologie, Spezielle Grundlagen. Bd.2 Die Konstruktion der Gesellschaft*. Frankfurt a.M./ New York: Campus.
- Esser, Hartmut (2001): *Integration und ethnische Schichtung. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung 40*. Mannheim.
- Esser, Hartmut (Hrsg.) (1979): *Arbeitsmigration und Integration*, Verlag Hanstein, Königstein/Ts.
- Europäische Kommission (2007): *Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit, Zweite Ausgabe*.

- Flierl, Hans (1992): *Freie und Öffentliche Wohlfahrtspflege: Aufbau, Finanzierung, Geschichte, Verbände*, 2., überarb. Aufl., München, Jehle.
- Franke, Heinrich (1989): Integration in Arbeit und Beruf: zentrale Aufgabe für die Arbeitsämter, *Der Landkreis*, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, 59. Deutscher Landkreistag Bonn (Hrsg.), Verlag W. Kohlhammer Köln.
- Fuchs, Werner, Klima, Rolf, Lautmann, Rüdiger, Rammstedt, Otthein und Wienold, Hanns (Hg.) (1988): *Lexikon zur Soziologie*. 2., verbesserte u. erweiterte Aufl., Sonderaufl.
- Gärtner, Christine (1989): *Die anderen Deutschen. Zur Lebenssituation ehemaliger DDR-Bürger in der BRD*. Schriftenreihe der FH D, Fachhochschule Düsseldorf, University of Applied Sciences.
- Gordon, Milton M. (1964): *Assimilation in American Life*, New York: Oxford University Press.
- Göring, Hans (1991): Qualifikationsvoraussetzungen und -erwartungen von Aussiedlern. In: Baumeiser, Hans-Peter (Hrsg.), *Integration von Aussiedlern: Eine Herausforderung für die Weiterbildung*, Deutscher Studien Verlag, Weinheim.
- Gouldner, A. W. (1959): Organizational Analysis. In: Merton, R. K., Broom, L. und Cottrell, L. S., Jr. (eds.), *Sociology Today*, New York, Basic Books.
- Granato, Mona (2003): Integration durch Qualifikation. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), *Integration durch Qualifikation. Chancengleichheit für Migrantinnen und Migranten in der beruflichen Bildung*. Ergebnisse, Veröffentlichungen und Materialien aus dem BIBB.
- Granicky, Günter (1959): Die Zuwanderung aus der sowjetischen Besatzungszone als konkurrierendes Problem. In: Lemberg, E. und Edding, F. (Hrsg.), *Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und Ihr Einfluss auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben*. Bd. 3. Hirt Kiel.
- Gros, Jürgen (1999): Wirtschaft. In: Werner Weidenfeld und Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999*, Sonderauflage für die Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin.
- Grosser, Alfred (1967): *Die Bundesrepublik Deutschland. Bilanz einer Entwicklung*, Veröffentlichung des Theodor Heuss Archivs, Wunderlich, Tübingen.
- Grünbaum, Robert (1999): *Deutsche Einheit*, Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Beiträge zur Politik und Zeitgeschichte.

- Grundmann, Siegfried (1990): Außen- und Binnenmigration der DDR 1989. Versuch einer Bilanz, *Deutschland Archiv* (23), S. 1422-1432.
- Haberland, Jürgen (1988): *Eingliederung von Aussiedlern und Zuwanderer von Aussiedlern und Zuwanderern*, 4., überarb. und erw. Auflage. Heggen-Verlag, Leverkusen.
- Haberland, Jürgen (1994): *Eingliederung von Aussiedlern*, Sammlung von Texten, die für die Eingliederung von Aussiedlern aus den osteuropäischen Staaten von Bedeutung sind, Leverkusen.
- Hasse, Raimund und Krücken, Georg (2005): *Neo-Institutionalismus*, Bielefeld.
- Haug, Sonja (2000): *Klassische und neuere Theorien der Migration. Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, Nr. 30, Mannheim.
- Häußer, Ott, Kapinos, Alois und Christ, Rudolf (1990): *Die Statusfeststellung nach dem Bundesvertriebenengesetz: Ein Kommentar zu den wesentlichen, im Zusammenhang mit der Statusfeststellung für Vertriebene/Aussiedler und Sowjetzonenflüchtlinge stehenden Vorschriften*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- Hay, C. und Jessop, B. (1995): Local political economy, regulation and governance, Introduction to special Issue, *Economy and Society*, 24, August, S. 303-306.
- Heckmann, Friedrich (1998): National Modes of Immigrant Integration: How can They be Conceptualized and Described?, *Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms)*. *efms Paper* Nr. 24.
- Heckmann, Friedrich (2005): Bedingungen erfolgreicher Integration. Bayerisches Integrationsforum „Integration im Dialog – Migranten in Bayern“ bei der Regierung von Oberfranken am 28.01.2005 in Bayreuth, *europäisches forum für migrationsstudien (efms) Institut an der Universität Bamberg*.
- Heidemeyer, Helge (1994): *Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949-1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*. Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 100, Droste Verlag, Düsseldorf.
- Heidemeyer, Helge (2000): *Vertriebene als Sowjetflüchtlinge*. In: Hoffmann, Dierk, Krauss, Marita und Schawartz, Michael (Hrsg.), *Vertriebene in Deutschland: Interdisziplinäre Ergebnisse und Forschungsperspektiven*, Oldenbourg Verlag, München.
- Henry, Nicholas (1975): Paradigms of public administration, *Public Administration Review (PAR)*, 35(4), American Society for Public Administration, Blackwell Publish, New York.

- Héritier, Adrienne (2002): 'New Modes of Governance in Europe: Policy-Making with-out Legislating?'. In: Héritier, Adrienne (ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Lanham (Rowman & Littlefield), S. 185-206.
- Herwartz-Emden, Leonie und Westphal, Manuela (1997): Die fremden Deutschen: Einwanderung und Eingliederung von Aussiedlern in Niedersachsen. In: Bade, Klaus J., *Fremde im Land*, IMIS-Schriften 3, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien.
- Hilger, Dietrich (1974): Die mobilisierte Gesellschaft. In: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – Einen Bilanz*, Stuttgart-Degerloch, Seewald.
- Hilmer, Richard und Anne Köhler (1989): Der DDR läuft die Zukunft davon. Die Übersiedler-/Flüchtlingswelle im Sommer 1989, *Deutschland Archiv* 22.
- Hofbauer, Hans (1985): Berufliche Eingliederung von Übersiedlern aus der DDR und Berlin-Ost, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 18 (3), S. 340-355.
- Hoffmann, Frank (1999): *Junge Zuwanderer in Westdeutschland. Struktur, Aufnahme und Integration junger Flüchtlinge aus der SBZ und der DDR in Westdeutschland (1945 - 1961)*, Frankfurt a.M. [u.a.], Peter Lang Verlag.
- Hübner, Peter (2000): *Industriearbeit als Faktor der Vertriebenenintegration in der SBZ/DDR*. In: Dierk Hoffmann, Marita Krauss und Michael Schawartz (Hrsg.), *Vertriebene in Deutschland: Interdisziplinäre Ergebnisse und Forschungsperspektiven*, München, Oldenbourg Verlag.
- Hyden G., und Bratton M. (eds.) (1992): *Governance and Politics in Africa*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Janikowski, Andreas (1999): *Berufliche Integration von Aussiedlern und Aussiedlerinnen: Eine empirische Analyse der Arbeitsbiographien*, Verlag Dr. Kovač.
- Jann, Werner und Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, Arthur. (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jansen, Dorothea (2004): Governance of research networks, *FÖV Discussion Paper* No. 11, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Janz, Siegfried (Hrsg.) (1986): 40 Jahre Flüchtlings- bzw. Vertriebenenämter in den Städten, Gemeinden und Ämtern des Kreises Herford und in der Kreisverwaltung Herford.

- In: Bund der Vertriebenen (BdV) Kreisverband Herford-Land, *Ostdeutsches Schicksal, Chronik über die Eingliederung der Flüchtlinge, Vertriebenen und Aussiedler im Kreis Herford, 1945 - 1985*, Bussesche Verlagshandlung, Herford.
- Jesse, Eckhard (1999): Bundesrepublik Deutschland: Geschichte. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Einheit : 1949 – 1989 – 1999*, Sonderausgabe für die Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, Schriftenreihe Band 363.
- Jessop, Bob (1998): The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development, *International Social Science Journal* 155, S. 29-45.
- Jo, Yeong-A (2003): *The Ego Defense Mechanism of North Korean Defectors in South Korea*, Yonse University, Diss., Seoul, (kor.).
- Joeng, Gue-Sun (2008): Die Neuen Fremden in Südkorea: Flüchtlinge aus Nordkorea, *Korea Forum* 1+2/2008, Korea Kommunikations- und Forschungszentrum des Korea-Verbandes e.V. (Mitglied des Asienhauses).
- Jordan, B. und Düvell, F. (2003): *Migration: The Boundaries of Equality and Justice*. Cambridge, Polity Press.
- Kaul, Christina (1991): Der Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention: Historische Entwicklung - Auslegung – Perspektiven. In: Geistlinger, Michael (Hrsg.), *Flucht - Asyl - Migration : die rechtliche und faktische Bewältigung von Flüchtlingsproblemen in Österreich und im internationalen Vergleich: Flüchtlingsbegriff, Sichtvermerkerteilung, Zurückweisung an der Grenze, Abschiebung, Integration*, Regensburg, Transfer-Verlag, Schriftenreihe des Instituts für Wirtschaftswissenschaften an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Salzburg, 6.
- Keler, Hans von (1989): Aufbau und Organisation der Vertriebenenenseelsorge sowie Probleme der Vertriebenenarbeit im evangelischen Bereich. In: Bund der Vertriebenen (Hrsg.), *40 Jahre Arbeit für Deutschland - die Vertriebenen und Flüchtlinge*, S. 258-264.
- Kennis, P. und Schneider, V. (1991): Political Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Analysis. In: Marin, B. und Mayntz, R. (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag, Westview Press.
- Kerber, Harald und Schmieder, Arnold (Hg.) (1984): *Handbuch Soziologie. Zur Theorie und Praxis sozialer Beziehungen*, Reinbek bei Hamburg.

- Kessler, Horst-Günter und Miermeister, Jürgen (1983): *Vom "Grossen Knast" ins "Paradies"? DDR-Bürger in der Bundesrepublik Lebensgeschichten*, Reinbek bei Hamburg.
- Kickert, W. (1993): Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network management. In: Kooiman, Jan (ed.), *Modern Governance: New Government-society interaction*. London, Sage, S. 191-235.
- Kimmel, Elke (2005): Das Notaufnahmeverfahren, in: Bettina Effner / Helge Heidemeyer (Hg.), *Flucht im geteilten Deutschland - Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Marienfelde*, be.bra Verlag.
- Klemt, Georg (1989): *Organisatorische Aspekte der Aufnahme und Unterbringung der Vertriebenen*. In: Frantziach, Marion, Ratza, Odo und Reichert, Günter (Hrsg.), *40 Jahre Arbeit für Deutschland – die Vertriebenen und Flüchtlinge*, Verlag Ullstein, Frankfurt/Berlin.
- Klenk, Tanja und Nullmeier, Frank (2003): *Public Governance als Reformstrategie*, Hans-Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Kleßmann, Christoph (1997): *Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955-1970*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- Koch, Gustav (1992): Hilfen der Deutschen Ausgleichsbank. In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), *Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986 – 1991)*, Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema: "Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie"; 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1 Aufl.. Stuttgart : Verl.-Werk der Diakonie.
- Köhler, Günter (1991): *Notaufnahme. Evangelische Flüchtlingsseelsorge, Vierzig Jahre im Dienst für Umsiedler, Aussiedler und Übersiedler in Berlin*, Berlin.
- König, Klaus (2001): Zum Governance-Begriff. In: König, Klaus und Adam, Markus (Hrsg.), *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 219, Speyer.
- König, Klaus und Adam, Markus (Hrsg.), (2001): *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 219, Speyer.

- Kooiman, Jan (2002): Governance: A Social -Political Perspective. In: Grote, Jürgen R. und Gbikpi, Bernard (Hrsg.), *Participatory Governance; Political and Societal Implications*. Opladen, S. 71-96.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London, Sage.
- Koopmans, Ruud (1999): „Deutschland und seine Einwanderer: ein gespaltenes Verhältnis“. In: Kaase, Max und Schmid, Günther (Hrsg.), *Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Edition Sigma, WZB-Jahrbuch.
- Koreanische Botschaft (1994): *Die Eingliederungsmaßnahme und Aufnahmeprozess über Übersiedler und Aussiedler*, Koreanische Botschaft, (kor.).
- Krummbacher, Michael (1988): Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik in den fünfziger und sechziger Jahren. In: Schildt, Axel und Sywottek, Arnold (Hrsg.), *Massenwohnung und Eigenheim. Wohnungsbau und Wohnen in der Großstadt seit dem Ersten Weltkrieg*, Frankfurt/Main/New York.
- Lange, Stefan und Uwe, Schimank (2004): *Governance und gesellschaftliche Integration*. In: Lange, Stefan (Hrsg.), *Governance und gesellschaftliche Integration*, VS Verl. für Sozialwissenschaft, Wiesbaden.
- Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.) (1987): *Protokoll der fünften Fachtagung „Zehn Jahre Eingliederungsarbeit mit Aussiedlern und DDR-Zuwanderern“* vom 2. bis 4. Juni 1986 in der Evangelischen Akademie Loccum, im Auftrag des Diakonischen Werkes der EKD, Stuttgart.
- Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.) (1992): *Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986 - 1991)*, Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema: "Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie"; 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar / Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1 Aufl.. Stuttgart, Verl.-Werk der Diakonie.
- Lanquillon, Wolfgang und Portmann, Helmtrud (1992): Aspekte gesellschaftlicher Eingliederung von Aus- und Übersiedlern. In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), *Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986 - 1991)*: Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema: "Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven

- der Evangelischen Diakonie"; 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1. Aufl.. Stuttgart, Verl.-Werk der Diakonie.
- Lee, Everett S. (1966): A Theory of Migration, *Demography*, 3(1).
- Lee, Keum Soon et. al. (2003): *A Study of the Adaptation of North Korean Defectors*, Korea Institute for National Unification (kor.).
- Lee, Keum Soon et. al. (2005): *A Study of Programs for North Korean Defectors' Social Adjustment*, Korea Institute for National Unification, (kor.).
- Linzbach, Christopf (1992): Die Zusammenarbeit des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege im Rahmen der sozialen Beratung und Betreuung von Aus- und Übersiedlern. In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), *Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986 - 1991)*, Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema: "Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie"; 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1. Aufl.. Stuttgart, Verl.-Werk der Diakonie.
- Lockwood, David (1964): "Social Integration and System Integration." In: Zollschan G. und Hirsch, W. (eds.), *Explorations in Social Change*. Boston, Houghton Mifflin.
- Luhmann, Niklas (1972): *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin, Duncker & Humblot, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 20.
- Lüttinger, Paul (1989): *Integration der Vertriebenen - Eine empirische Analyse*, Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Lynn, Laurence E. Jr. et al. (2000): Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects, *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)* 10(2), Oxford Univ. Press; New York.
- Maaz, Hans Joachim (1990): *Der Gefühlsstau: ein Psychogramm der DDR*, München: Droemer Knauer.
- Marin, Bernd und Mayntz, Renate (ed.). (1991): *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Frankfurt am Main, Campus-Verl, Westview Press.

- Mayntz, Renate (1993): Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. In: Kooiman, Jan (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, S. 9-20.
- Mayntz, Renate (2001): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In: Burth, Hans-Peter und Görlitz, Axel (Ed.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Baden-Baden, S. 17-27.
- Mayntz, Renate (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnar Folke (Ed.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (Band 1), Baden-Baden, S. 11-20.
- Meinhardt, R. und Schulz - Kaempff, W., (Hg.) (1994): *Dezentrale Flüchtlingssozialarbeit in Niedersachsen. Eine Zwischenbilanz*, Oldenburg.
- Meisel, Harry (1978): *Die deutsche Berufsberatung: Gesamtüberblick*, Stuttgart, Berlin [u.a.], Kohlhammer, Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit, 10, Bücherei für Berufsberatung, Arbeitsvermittlung u. Arbeitslosenversicherung .
- Messner, Dirk (ed.) (1998): *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Eine Welt. Bonn, Dietz.
- Meyen, Michael (2000): Die Flüchtlingsbefragungen von Infratest: Eine Quelle für die Geschichte der frühen DDR. In: *BzG* (Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung) 4/2000, Trafo verlag.
- Motte, Jan / Ohliger, Rainer / Oswald, Anne von (Hrsg.) (1999): *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Frankfurt/M.
- Münz, Rainer, Seifert, Wolfgang und Ulrich, Ralf (1997): *Zuwanderung nach Deutschland: Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*, Frankfurt/Main [u.a.], Campus-Verl.
- Münz, Rainer und Ulrich, Ralf (1997): Changing Patterns of Immigration to Germany, 1945-1995 - Ethnic Origins, Demographic Structure, Future Prospects. In: Bade, Klaus J. und Weiner, Myron (ed.), *Migration Past, Migration Future - German and the United States*, Berghahn Books.
- Neubach, Helmut (1997): Die Rolle der beiden christlichen Kirchen bei der Eingliederung der Vertriebenen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Wille, Manfred (Hrsg.), *50 Jahre Flucht und Vertreibung : Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Aufnahme und Integration der Vertriebenen in die Gesellschaften der Westzone/Bundesrepublik und der SBZ/DDR*, Helmuth-Block-Verlag Magdeburg.

- Niclauß, Karlheinz (1988): *Kanzlerdemokratie, Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl*, Kohlhammer Urban-Taschenbücher, Band 393.
- Niclauß, Karlheinz (1999): Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierung zwischen Verfassung und Verfassungskonventionen, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 20/99, S. 27-38.
- Nispel, Andrea und Szablewski-Çavuş, Petra (1996): *Über Hürden, über Brücken, Berufliche Weiterbildung mit Migrantinnen und Migranten*, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung.
- North, Douglass. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, Michael (Hrsg.) (2005): *Deutsche Wirtschaftsgeschichte, Ein Jahrtausend im Überblick*, Broschierte Sonderausgabe, 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, C.H.Beck.
- Nuscheler, Franz (1987): Flucht und Vertreibung - Historische Einordnung und Forschungsstand, statistische Grundlagen und terminologische Probleme. In: Schulze, Rainer, von der Breilie-Lewien, Doris und Grebing, Helga, *Flüchtlinge und Vertriebene in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte - Bilanzierung der Forschung und Perspektiven für die künftige Forschungsarbeit*, Verlag August Lax Hildesheim.
- Nye, Joseph S. (1968): Comparative Regional Integration: Concept and Measurement, *International Organization* 22, S. 855-880, Cambridge University Press.
- Oesterreich, Charlotte (2008): *Die Situation in den Flüchtlingseinrichtungen für DDR-Zuwanderer in den 1950er und 1960er Jahren "Die aus der Mau-Mau-Siedlung"*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg.
- Otto Benecke Stiftung (1985): *Ausbildung oder Sozialhilfe: Alternativen der Eingliederung junger Flüchtlinge*, Fachtagung der Otto-Benecke-Stiftung am 20. und 21. Mai 1985 in Bonn, Otto-Benecke-Stiftung.
- Park, Robert (1950): *Race and Culture*, Glencoe. IL: The Free Press.
- Park, Sung Jae und Kim, Wha Soon, (2008): A study of Vocational Training Evaluation for the North Korean Migrants, *Journal of Vocational Education & Training* 11(2), Korea Research Institute for Vocational Education & Training, (kor.).
- Park, Sung-Jo (2005): *South and North, united then failed*, Random House Joongang, (kor.).
- Penninx, Rinus (2004): Integration Processes of Migrations in the European Union and Policies Relating to Integration. In: Turkish Family Health and Planning Foundation

- (ed), *Population Challenges, International Migration and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications*, S. 218-232. Proceedings of the International Conference organized by the Turkish Family Health and Planning Foundation, 11-12 October, 2004. Istanbul: TAP Vakfi.
- Hall, Peter. A. und Taylor, Rosemary, C. R. (1996): Political science and the three new institutionalisms, *Political Studies*, 44, S. 952-73, Political Studies Association, Blackwell Publish, New York.
- Hammerschmidt, Peter (2005): *Wohlfahrtsverbände in der Nachkriegszeit : Reorganisation und Finanzierung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege 1945 bis 1961*, Weinheim [u.a.], Juventa.
- Peters, B. Guy und Pierre, John (1998): Governacne Without Government? Rethinking Public Administration, *Journal of Public Administration Research and Theory* (JPART), 8(2), S. 223-243.
- Pierre, Jon und Peters, Guy B. (2000): *Governance, politics and the state*, Basingstoke: Macmillan.
- Pieschl, Gerhard (1989): Aufbau und Organisation der Vertriebenenenseelsorge sowie Probleme der Vertriebenenarbeit im katholischen Bereich. In: Bund der Vertriebenen (Hrsg.), *40 Jahre Arbeit für Deutschland - die Vertriebenen und Flüchtlinge*, S. 265-273.
- Porter, John (1965): *The Vertical Mosaic: An Analysis of Social Class and Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Powell, Walter W. und DiMaggio, Paul J. (eds.) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Prollius, Michael von (2006): *Deutsche Wirtschaftsgeschichte nach 1945*, 1. Auflage, Vandenhoeck & Ruprecht.
- Regina, Arnold-Rösner (1986): *Berufliche Integration junger Türken: Chancen und Realitäten in der aktuellen Beschäftigungskrise*, Erziehungswissenschaft aktuell Band II, Hamburger Buchwerkstatt.
- Rehlinger, Ludwig A. (1991): *Freikauf: Die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten 1963-1989*, Berlin, Ullstein.
- Rhodes, R.A.W. (1996): The new governance: governing without government, *Political Studies*, 44(4), S. 652-667.

- Rhodes, R.A.W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Bristol, PA, Open University Press.
- Rieck, André (2003): Flucht erster Klasse?! - Brain Drain im medizinischen Wirtschaftssektor in Südafrika. In: Hunger, Uwe und In der Smitten, Susanne (Hrsg.), *Migration und Entwicklung. Ergebnisse der Konferenz für Nachwuchswissenschaftler und Studierende*, Münster.
- Risse, Thomas (2006): Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens? Das Forschungsprogramm des Sonderforschungsbereiches 700, *SFB-Governance Working Paper Series*, Nr. 1, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin.
- Ritter, Gerhard A. (2005): Die menschliche „Sturmflut“ aus der „Ostzone“: Die Flucht aus der DDR und ihre Folgen für Berlin und die Bundesrepublik. In: Effner, Bettina und Heidemeyer, Helge (Hg.), *Flucht im geteilten Deutschland - Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Marienfelde*, be.bra Verlag.
- Roesler, Jörg (2003): >>Abgehauen<< Innerdeutsche Wanderungen in den fünfziger und neunziger Jahren und deren Motive, *Deutschland Archiv*, 4/2003, S. 562-574.
- Rogge, Heinrich (1959): *Vertreibung und Eingliederung im Spiegel des Rechts*. In: Lemberg, Eugen (Hrsg.), *Die Vertriebenen in Westdeutschland: ihre Eingliederung und ihr Einfluss auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben*, Band 1, Ferdinand Hirt in Kiel.
- Ronge, Volker (1985): *Von drüben nach hüben -DDR-Bürger im Westen*, Verlag 84 Hartmann + Petit Wuppertal.
- Ronge, Volker (1991): *Die Einheit ist erst der Anfang. Soziologische Lehren aus der Übersiedlerbewegung für die deutsch-deutsche Integration*, Verlag 84 Hartmann + Petit, Wuppertal.
- Roscher, Roland (1999): *Der Beitrag der Freien Wohlfahrtspflege zum Gemeinwohl am Beispiel der Suchkrankenhilfe*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 164, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Rosenau, James N. (1995): Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance* (1), S. 13-15.
- Rosenau, James N. (ed.) (1993): *Governance without government, order and change in world politics*, Cambridge Univ. Press, Cambridge studies in international relations, 20.

- Rühl, Stefan und Currie, Edda (2004): Deutschland. In: Europäisches Forum für Migrationsstudien (Hg.), *Migration in Europa*, Forum Migration 8, Stuttgart Stuttgart, Lucius & Lucius.
- Rupp, Hans Karl (1978): *Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Entstehung und Entwicklung: Eine Einführung*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- Sackmann, Rosemarie (2004): *Zuwanderung und Integration. Theorien und empirische Befunde aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Sallinger, Barbara (1994): *Die Integration der Heimatvertriebenen im Landkreis Grünzburg nach 1945*. Verlag Ernst Vögel, München, Stamsried.
- Santel, Bernhard und Weber, Albrecht (2000): Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland. In: *Migrationreport 2000*, Bonn, Bpb.
- Saur, Thomas (1987): Gezielte Eingliederungshilfen für DDR-Zuwanderer. In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), *Protokoll der fünften Fachtagung „Zehn Jahre Eingliederungsarbeit mit Aussiedlern und DDR-Zuwanderern“* vom 2. bis 4. Juni 1986 in der Evangelischen Akademie Loccum, im Auftrag des Diakonischen Werkes der EKD, Stuttgart.
- Schäfer, Karl Heinz (1986): Eingliederung von Spätaussiedlern und späten DDR-Zuwanderern, *Die Verwaltung - Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft*, 1/86. Duncker & Humblot, Berlin.
- Schildt, Axel (2007): Die Sozial-Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90, Enzyklopädie deutscher Geschichte Band 80, R. Oldenbourg Verlag, München.
- Schmelz, Andrea (1999): West-Ost-Migranten im geteilten Deutschland der fünfziger und sechziger Jahre – Andrea Schmelz. In: Mott, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne (Hg.), *50 Jahre Bundesrepublik 50 Jahre Einwanderung: Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Campus.
- Schraut, Sylvia (Hrsg.) (1996): Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nachkriegsgesellschaft, Mannheim, Palatium-Verl., Mannheimer historische Forschungen, 11.
- Schroeder, Klaus (1998): *Der SED-Staat : Partei, Staat und Gesellschaft 1949 – 1990*, München [u.a.] , Hanser.
- Schwarz, Thomas (1993): *Die Anfänge der Flüchtlingsforschung in der Bundesrepublik Deutschland*, Ed. Parabolis, Berlin, Arbeitsheft / Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung.

- Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.) (1955): *Deutsche flüchten zu Deutschen: der Flüchtlingsstrom aus dem sowjetisch besetzten Gebiet nach Berlin*, Berlin.
- Senator für Gesundheit und Soziales (Hrsg.) (1986): *Wegweiser für Flüchtlinge und Übersiedler aus der DDR und Berlin (Ost)*, Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit, 3. Auflage, Berlin.
- Steinberg, Philipp (1999): Governance-Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung. In: *WHI-Paper 6/99*, Walter Hallstein-Institut für Europäische Verfassungsrecht.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) (1995): *Nachbarn in Einer Welt: Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*, Commission on Global Governance, Bonn.
- Stoker, Gerry (1998): Governance as Theory. Five Propositions, *International Social Science Journal*, 50 (155), S. 17-28.
- Sun, Hansung, et. al. (2005): A Study on the Employment Situation of North Korean Defectors and Policy Issues, *Policy Report 2005-4*, Korea Labor Institute, (kor.).
- Thompson, James D. (1967): *Organizations in action : social science bases of administrative theory*, New York [u.a.]: McGraw-Hill.
- Treib, Oliver, Bähr, Holger und Falkner, Gerda, (2005): Modes of Governance, Old and New: A Note Towards Conceptual Clarification, *European Governance Papers (EUROGOV)*, N-05-02, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>.
- Uliczka, Monika (2000): *Industrielle Arbeitswelt und Integration – Vertriebene im Volkswagenwerk*. In: Hoffmann, Dierk, Krauss, Marita und Schawartz, Michael (Hrsg.), *Vertriebene in Deutschland : Interdisziplinäre Ergebnisse und Forschungsperspektiven*, Oldenbourg Verlag, München.
- Voigt, D., Berlitz-Demiriz, H. und Meck, S. (1990): Die innerdeutsche Wanderung und der Vereinigungsprozess, *Deutschland Archiv* 23(5).
- Wagner, Michael (1989): *Räumliche Mobilität im Lebensverlauf: Eine empirische Untersuchung sozialer Bedingungen der Migration*. Stuttgart, Enke.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.), (1999): *Handbuch zur deutschen Einheit: 1949 - 1989 – 1999*, Sonderausgabe für die Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, Schriftenreihe Band 363.
- Weidenfeld, Werner und Glaab, Manuela (1995): Das Zusammengehörigkeitsgefühl der Deutschen - Einstellungen der westdeutschen Bevölkerung 1945/49-1990. In:

- Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Materialien der Enquete-Kommission "Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland"*, Band V/3, Deutschlandpolitik, Baden-Baden/Frankfurt a.M., S. 2798 – 2962.
- Weiner, Myron (1996): Determinants of Immigration. In: Carmon, Naomi (Hg.), *Immigration and Integration in Post-Industrial Societies*, New York, ST. Martin's Press.
- Wendt, Hartmut (1991): Die deutsch-deutschen Wanderungen-Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise, *Deutschland Archiv* 91(4).
- Yi, Soon Hyung (2009): Aspects of North Korean Defectors' Integration in South Korea: Reflection and Application of the German Unification Experience on North Korean Defectors with Cultural homogeneity, *East Asia: Comparative Perspective* 8(1), S. 17-44.
- Yun, In-Chin (1999): The Adjustment of North Korean Defectors and A New Perspective toward Settlement Support. In: *Korean Journal of Sociology* 33, S. 511-549, Korean Sociological Association, (kor.).
- Yun, In-Chin (2006): Pukhanijumin-úi sahoejógúng-kwa sahoet'onghap (Die gesellschaftliche Anpassung und Integration der nordkoreanischen Migranten). In: *Han'guk sahoehakhoe, tongbuga tamunkhaw' shidae hanguksahoe-úi pyónghwa-wa tonghap*, Dezember, (kor.).
- Zohlhöfer, Reimut (2001): *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl: Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982 – 1998*, Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit Band 22, Leske + Budrich, Opladen.