

Beitrag  
des  
Leiters der Abteilung Integration  
im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Anton Rütten

zur Veranstaltung der Bertelsmann-Stiftung

„Von der Ausländerbehörde zur Willkommenseinrichtung“

am 16. Dezember 2013

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Paß,  
Sehr geehrter Herr Präsident Dr. Schmidt (BAMF),  
Sehr geehrte Frau Walther (Bertelsmann-Stiftung),  
Sehr geehrte Frau Abgeordnete Dr. Bunse,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich sehr, heute an dieser Konferenz teilnehmen und Einiges zu den integrationspolitischen Aktivitäten des Landes Nordrhein-Westfalen ausführen zu können, die in einem Kontext mit dem heute zu behandelnden Thema der Willkommenskultur stehen.

Gerne übermittle ich Ihnen die herzlichen Grüße des Ministers für Arbeit, Integration und Soziales, Guntram Schneider, der persönlich an seiner Teilnahme verhindert ist, aber großes Interesse am Verlauf und an den Ergebnissen der heutigen Veranstaltung hat.

Wann und wo immer in Deutschland über die Konsolidierung, Weiterentwicklung und die Erneuerung der Einwanderungs- und Integrationspolitik gesprochen wird, gehören zwei Institutionen zu den Akteuren, die nie übergangen werden: auf der staatlichen Seite das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, auf der Seite der zivilgesellschaftlichen Organisationen die Bertelsmann-Stiftung.

Ihren innovatorischen Ruf und den damit verbundenen Gestaltungsanspruch bestätigen die Stiftung und das Bundesamt mit der heutigen Konferenz.

Und es kommt nicht von ungefähr, dass sie als Standort und Partner die Stadt Essen gewählt haben; denn diese Stadt mitten im Herzen unseres Landes spielt in vielerlei Hinsicht eine Vorreiterrolle in der Integrationspolitik in NRW, sei es als langjähriger Standort der Hauptstelle RAA oder als Heimat des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung, einer Stiftung des Landes, die bundesweit einen guten Namen hat.

Doch auch in der kommunalen Integrationspolitik sind von hier wichtige Impulse ausgegangen, welche die Politik der Landesregierung befruchtet haben.

Der Titel meines Vortrags lautet: „Der Beitrag der Integrationspolitik in NRW zur Entstehung einer Willkommenskultur“.

Dabei stehe ich vor Ihnen als Vertreter des Integrationsministeriums, das zwar nicht unmittelbar im fach- oder dienstaufsichtlichen Sinne Einfluss auf kommunale Behörden hat,

das aber im Rahmen seiner Ressortzuständigkeit insgesamt das Ziel verfolgt, Bedingungen im Lande zu fördern, die zu einem selbstverständlichen, fairen, erfolgreichen Umgang mit Einwanderung und mit Eingewanderten führen, zur Chancengleichheit aller – ob mit oder ohne Einwanderungsgeschichte und zu einem Miteinander in der Vielfalt der Herkünfte, das von Respekt, Verständnis, von Anerkennung geprägt ist. Wir verstehen uns insofern als Partner der kommunalen Ausländerbehörden.

Mit den genannten Zielen setzen wir wichtige Rahmenbedingungen, die sich positiv unterstützend auswirken können und sollen auf die Gestaltung, die Akzeptanz und die Wirksamkeit der Maßnahmen in den kommunalen Behörden, mit denen und über deren Perspektiven heute diskutiert wird.

Mein Vortrag gliedert sich in drei Teile:

1. Zunächst setze ich mich kurz mit dem Begriff der Willkommenskultur auseinander.
2. Danach werde ich darstellen, wo in der jetzigen realen Integrationspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen Ansätze gegeben sind, die auf dem Weg zu einer Willkommenskultur von Bedeutung sind.
3. Schließlich werde ich in einem kurzen Ausblick Anforderungen an den weiteren Prozess der Entwicklung und Ausdifferenzierung einer Willkommenskultur und entsprechende Erwartungen an die Akteure in den Kommunen, den Ländern und auf Bundesebene formulieren.

### 1. Zum Begriff Willkommenskultur

Das Konzept der ‚Willkommenskultur‘ hat dann seine Berechtigung, wenn es sich in einem umfassenden Sinne auf die Gesamtheit der staatlichen und gesellschaftlichen Umgangsweisen mit Migrantinnen bzw. Migranten in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland bezieht.

Die Willkommenskultur ist ein Projekt, das hinsichtlich seiner Ziele, seiner Reichweite und der dazu gehörenden Umsetzungsschritte noch zu entwickeln, d. h. auch fachlich und politisch zu debattieren und zu konsentieren ist.

Wie, in welcher Art und mit welchen normativen und institutionellen Maßnahmen reagieren wir auf die Diversität der Herkünfte von Menschen? Wie gestalten wir die Einwanderungsrealität?

Diesen Fragen müssen wir uns alle stellen. Und wir müssen diese Fragen im Blick auf alle Zugewanderten stellen. Ein selektives Willkommen sollte nicht unser Ziel sein!

Es ist zweifelsfrei zulässig, dass vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des damit einhergehenden Fachkräftemangels die Willkommenskultur von Wirtschaftsvertretern als Image bildende Maßnahme, als Standortfaktor gesehen und in erster Linie auf Qualifizierte und Hochqualifizierte bezogen wird.

Das darf aber in der Gesamtdebatte nicht die alleinige Perspektive sein.

Als Verantwortliche in der Migrations- und Integrationspolitik müssen wir darauf hinweisen, dass dem Willkommen der potentiellen bzw. der neuen Einwanderer eine verlässliche Botschaft der Zugehörigkeit für bereits seit langem hier lebende Menschen mit Zuwanderungsgeschichte entsprechen muss.

Dazu gehört das Verständnis von ‚Kultur‘ als einem komplexen gesellschaftlichen Phänomen, zu dem nicht nur weiche Faktoren – gleichsam atmosphärische Aspekte - gehören, sondern auch eine entsprechende Rechtskultur, die Teilhabe sicher stellt. Nicht nur für Qualifizierte.

## 2. Willkommen, Anerkennung, Zugehörigkeit in der nordrhein-westfälischen Integrationspolitik

NRW im Allgemeinen und das Ruhrgebiet im Besonderen sind wie keine andere Region in Deutschland seit Langem von Einwanderung geprägt. Das schlägt sich nicht nur in den statistischen Angaben zur Bevölkerungsvielfalt nieder.

Die Geschichte der Einwanderung nach NRW ist auch ein prägendes Moment der Selbstwahrnehmung des Landes, dessen Entstehung als Industrieland in der Mitte Europas voller Verweise auf unterschiedliche Epochen, Formen und Gruppen der Einwanderung steckt.

Deshalb ist es kein Zufall, dass hier kontinuierlich eine Integrationsinfrastruktur entstanden ist, die sich im Vergleich mit der Situation in anderen Bundesländern sehen lassen kann.

Ein jüngster, weiterer wichtiger Meilenstein war in diesem Zusammenhang die Verabschiedung des „Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration“. Im Februar 2012 hat der Landtag von Nordrhein-Westfalen dieses Gesetz mit den Stimmen von SPD und Grünen, von CDU und FDP verabschiedet.

Das Gesetz enthält viele Normierungen, die einen direkten oder indirekten Bezug zu dem aufweisen, was wir heute unter dem Begriff der Willkommenskultur behandeln.

Lassen Sie mich nur einige mir besonders wichtig erscheinende Aspekte erwähnen:

1. Das Gesetz setzt Zeichen im Sinne von Willkommen, von Anerkennung, von Zugehörigkeit.

So lautet ein Ziel des Gesetzes „eine Kultur der Anerkennung und des gleichberechtigten Miteinanders auf der Basis der freiheitlich demokratischen Grundordnung zu prägen“. (§ 1, Satz 3)

Im § 2 wird folgender Grundsatz formuliert: „Das Bewusstsein der Menschen mit und ohne Migrationshintergrund für gegenseitige Offenheit, Toleranz, Respekt und Veränderungsbereitschaft ist zu fördern“.

Der § 3, Abs. 1 verpflichtet ausdrücklich die Behörden des Landes auf die Unterstützung der Ziele und die Beachtung der Grundsätze des Gesetzes.

2. Das Gesetz setzt einen Rahmen für die finanzielle Förderung einer koordinierten, strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationspolitik in den Kreisfreien Städten und den Kreisen des Landes.

Die wichtigste programmatische und institutionelle Weichenstellung des Teilhabe- und Integrationsgesetzes ist die nachhaltige Stärkung der Integrationskraft der nordrhein-westfälischen Kommunen durch die Schaffung von kommunalen Integrationszentren und die Einrichtung der Landeskoordinierungsstelle mit Sitz in Dortmund.

Die Kommunen nehmen das Angebot mit großer Zustimmung an: 47 kreisfreie Städte und Kreise haben bereits jetzt ein Kommunales Integrationszentrum oder stehen kurz davor eines einzurichten. Außer NRW hat kein anderes Land eine flächendeckende Infrastruktur dieser Qualität aufzuweisen.

3. Das Gesetz verpflichtet das Land, seine Verwaltungsstrukturen interkulturell zu öffnen.

Der § 6 legt fest, dass der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst erhöht und die gezielte Förderung der interkulturellen Kompetenz der Bediensteten der Landesverwaltung betrieben werden sollen.

4. Das Gesetz gibt integrationspolitischen Ansätzen für Neueinwanderer und für bereits länger hier lebende Menschen mit Zuwanderungsgeschichte einen gemeinsamen normativen Rahmen.

Für die Neueinwanderung sind vor allem unsere Integrationspauschalen relevant.

Die früheren, so genannten Unterbringungs- und Erstattungspauschalen für Sozialleistungsaufwendungen an die Kommunen bezüglich der Aufnahme und Betreuung von Spätausgesiedelten, jüdischen Zugewanderten aus der ehemaligen Sowjetunion und weiteren neuzugewanderten Flüchtlingen mit einer Dauerbleibeperspektive (z.B. Resettlement, adhoc-Aufnahmen) sind im Ge-

setz flexibilisiert, d. h. entbürokratisiert, und in einheitliche Integrationspauschalen umgewandelt worden. Die Neuordnung hat zur Folge, dass die Zahlung der Pauschalen für die Wahrnehmung der den Kommunen obliegenden Aufgaben sich für alle Aufzunehmenden und zu Betreuenden nur an deren Sozialleistungsbezug und nicht mehr an der Unterbringung in Übergangsheimen orientiert.

Dadurch wird nicht nur die bislang praktizierte Ungleichbehandlung der betreffenden Gruppen zu Gunsten der Kommunen aufgehoben, sondern es werden durch die flexiblere Regelung auch aktive Integrationsmaßnahmen ermöglicht.

5. Und vor allem: Das Teilhabe- und Integrationsgesetz setzt Verbindlichkeit an die Stelle bislang mehr oder

weniger freiwilliger Leistungen des Landes.

Es ist, wenn Sie so wollen, ein Beispiel dafür, dass Willkommenskultur sich nicht nur aufs Atmosphärische, auf eine andere Kommunikation beschränken muss, sondern auch den Bereich von Regeln, Ansprüchen, Rechten mit in den Blick nehmen kann.

### 3. Was ist zu tun?

Die fachliche und die politische Debatte über das Ziel der Willkommenskultur und die Schritte zur Erreichung dieses Ziels müssen weiter ausdifferenziert, substantiiert und mit der Förderung positiver Ansätze gestützt werden.

Die Landesregierung von NRW – da spreche ich sicher nicht nur für das MAIS, sondern auch für das MIK - beteiligt sich gerne und engagiert daran. Und wir freuen uns sehr auf die aktive Mitwirkung in dem vom BAMF angestoßenen und von den Städten Essen und Köln getragenen und von uns mitfinanzierten Modellprojekt „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“.

Auch für den Integrationsausschuss des Landes ist das Thema – ich überschreite wohl nicht die Grenzen der Gewaltenteilung, wenn ich das sage - von zentraler Bedeutung. Die Wege hin zur Willkommenskultur standen bereits auf der Agenda des Ausschusses. Und es soll dort in Kürze wieder aufgegriffen werden.

Wir benötigen mehr normative Setzungen und institutionelle, strukturelle Öffnungssignale auf der Bundesebene, die deutlich machen, dass es nicht nur um Willkommensbekundungen gegenüber den Neuankömmlingen geht, sondern um respektierte

Zugehörigkeit der langfristigen bzw. dauerhaften Einwanderer. Da ist noch viel nachzuholen.

Deshalb ist der Wegfall der Optionsregelung ein sehr wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Das Land NRW hat sich hierfür schon seit Jahren auf der Bundesebene eingesetzt.

Ich bin allerdings wohl nicht der Einzige im Saal, der mit diesem ersten Schritt die Hoffnung verbindet, dass diesem weitere folgen werden, die aus Eingewanderten Staatsbürger mit uneingeschränkten Rechten machen.

Erlauben Sie mir in diesem Zusammenhang einen kurzen Exkurs: Erst in der letzten Woche hat die Bertelsmann-Stiftung eine interessante Studie zur politischen Partizipation in Abhängigkeit von der sozialen Lage der Menschen veröffentlicht. Die hat gezeigt, dass mit niedrigem Sozialstatus auch geringe politische Teilhabe, z. B. im Sinne von Wahlbeteiligung, und damit auch relativ geminderte politische Repräsentanz der betreffenden Menschen bzw. ihrer Interessen in parlamentarischen Gremien einhergeht.

Nun hat die Bertelsmann-Stiftung die Untersuchung auf Wahlberechtigte beschränkt. Das macht auch Sinn. Aber würde man die gesamte Wohnbevölkerung – inklusive der nicht wahlberechtigten Ausländerinnen und Ausländer – in den Blick nehmen, dann fielen die Befunde noch gravierender aus. Es würde sich zeigen, dass die Stadtregionen mit den höchsten Migrantenanteilen tendenziell unterdurchschnittliche Wahlbeteiligungen aufweisen und entsprechend in den repräsentativ-demokratischen Gremien unterrepräsentiert sind.

Es geht also bei der Frage nach der Mehrstaatigkeit nicht nur um eine freundliche Geste gegenüber Eingewanderten, es geht auch um Legitimation unserer parlamentarischen Demokratie und um die innergesellschaftliche Machtbalance.

Wir müssen weiterhin auf allen Ebenen – in den Kommunen, im Land und auf der Bundesebene – die nach wie vor für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte bestehenden Zugangsbarrieren zum Öffentlichen Dienst abbauen.

Wir müssen die im letzten Jahrzehnt seit der Reform des Zuwanderungsgesetzes entwickelten Instrumente der Integrationspolitik kontinuierlich auf ihre Wirksamkeit hin überprüfen. Das heißt vor allem, dass die Integrationskurse, die Jugendmigrationsdienste und die MBE quantitativ und qualitativ auf die neuen Entwicklungen in der Migration und den sich abzeichnenden programmatischen Wandel in der Integration ausgerichtet werden.

Hierfür zeigt sich das BAMF als Partner offen und konstruktiv. Dafür kann ich mich bei Ihnen, Herr Dr. Schmidt, nur bedanken. Ich hoffe allerdings und halte das für notwendig, dass diese Offenheit und Konstruktivität noch mehr ideelle und materielle Unterstützung durch die Politik in Berlin erfährt, damit aus Modellhaftem noch mehr Regelhaftes entstehen kann.

Wir werden uns an entsprechenden Prozessen - nicht nur in der Integrationsministerkonferenz - weiter aktiv beteiligen.

Schließlich dürfen wir die Behörden vor Ort, von denen wir wissen, dass sie gleichsam als Rezeption, als Empfangsschalter für unser Land, für unsere Gesellschaft fungieren, und von denen wir deshalb erwarten, dass sie unserem Anspruch an eine gelebte Willkommenskultur Gesicht und Glaubwürdigkeit verleihen, nicht mit diesem ambitionierten Anspruch alleine lassen.

Wir sollten im anstehenden Prozess der Neuausrichtung nicht die Arbeitswirklichkeit in den betreffenden Behörden außer Acht lassen. Willkommen kann nur in einer Umgebung gelebt und produziert werden, die nicht von einseitigem Sicherheitsdenken, von Überlastung und intransparenten bzw. höchstkomplexen Regeln, sprich Handlungsanweisungen für die Beschäftigten, geprägt sind.

Deshalb dürfen die räumliche Unterbringung und die personelle Ausstattung der betreffenden Behörden aber auch das nach wie vor äußerst komplizierte Regelgeflecht im Aufenthaltsrecht keine Tabus auf dem Weg der weiteren konzeptionellen und praktischen Implementierung einer Willkommenskultur sein.

Dazu gehört es auch, offen darüber zu sprechen, dass einer Behörde, die im Zweifel auch anstehende Rückführungen um- und durchzusetzen hat, gewisse Grenzen gesetzt sind, wenn es um die glaubwürdige Realisierung eines durchgängigen Willkommens-Gestus geht.

Diesen Widerspruch aber können nicht die Beschäftigten in den Behörden auflösen. Das ist vielmehr eine Anforderung an die Politik, an die Politik im Bund, in den Ländern und in den Kommunen.

Zum Abschluss: Ausländerbehörden und die in ihnen Beschäftigten sind in der Vergangenheit immer wieder gerne kritisiert worden.

Auch von mir.



Häufig aber wurden sie dafür kritisiert, dass sie geltendes Recht nach bestem Wissen und Gewissen um- und durchgesetzt haben. Diese Kritik haben sie nicht verdient. Sie ist unaufrichtig.

Verdient haben sie Respekt, Dank und Wertschätzung dafür, dass sie ihrer Pflicht im Rahmen der Gesetze in den weniger populären, weil restriktiven, Bereichen von Migration und Integration nachkommen.

Wenn nun von diesen Ämtern und Beschäftigten – sozusagen als Kür zur Pflicht – die Öffnung und die neue Kunden- bzw. Serviceorientierung erwartet werden, dann sollten wir sie nicht im Zweifel darüber lassen, dass sie in diesem schwierigen Erneuerungsprozess auf Unterstützung zählen können.

Sehr geehrte Damen und Herren,  
auf dem Weg hierher bin ich im U-Bahnhof Viehofer Platz ausgestiegen. Dort sind die Wände geschmückt mit Merksätzen zur Frage „Was ist Kultur?“.

Ein Satz lautet: „Kultur ist eine Widerspiegelung der Realität!“.

Ein anderer: „Kultur ist Hoffnung für die Zukunft!“.

In Bezug auf die Willkommenskultur gilt wohl – noch – eher der zweite Satz. Oder?

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!