

# Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland – Herausforderungen und Lösungsansätze

Prof. Dr. Roland Roth

# Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland – Herausforderungen und Lösungsansätze

Expertise im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Prof. Dr. Roland Roth

## **Kontakt**

Claudia Walther  
Programm Integration und Bildung  
Bertelsmann Stiftung  
Telefon 05241 81-81360  
Mobile 0173 2664779  
Fax 05241 81-681360  
E-Mail [claudia.walther@bertelsmann-stiftung.de](mailto:claudia.walther@bertelsmann-stiftung.de)  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Bertelsmann Stiftung, 2013

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Zuwanderung – ein bewegliches Ziel .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Was heißt Willkommenskultur? .....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Herausforderungen und Barrieren für eine Politik gezielter Zuwanderung in Deutschland .....</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Handlungsoptionen und Reformvorschläge.....</b>	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>Reichweite und Grenzen der vorgeschlagenen Maßnahmen.....</b>	<b>27</b>
<b>6</b>	<b>Deutschland im Kontext – Internationale Erfahrungen mit qualifizierter Zuwanderung.....</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>Fazit und Empfehlungen .....</b>	<b>31</b>
	<b>Literatur .....</b>	<b>36</b>

„Willkommenskultur: Sackhüpfen mit Bleigewichten“  
Klaus J. Bade

Diese kleine Expertise knüpft an Studien und Vorarbeiten der Bertelsmann Stiftung an, die sich mit einer zu entwickelnden Willkommens- und Anerkennungskultur für Zuwanderer<sup>1</sup> in Deutschland befassen (bes. Bertelsmann Stiftung 2009, 2012, 2012a). Bereits vor mehr als einem Jahrzehnt hatte die Bertelsmann Stiftung ein Memorandum „Neue Strategien gegen den Fachkräftemangel“ vorgelegt, das im Rahmen eines 12-Punkte-Programms auch vorschlug, die Fachkräftezuwanderung zu erleichtern. Ohne die Begriffe Willkommens- und Anerkennungskultur zu verwenden, wurde dieser Aspekt auch damals angesprochen: „Alle Erfahrung zeigt, dass sie (hochqualifizierte ausländische Fachkräfte – RR) ihre Talente im Zweifel dort einbringen, wo sie am Arbeitsmarkt wie in der Gesellschaft Aussicht auf volle Integration haben und nicht Außenseiter bleiben“ (Bertelsmann Stiftung 2002: 16). Das Thema hat erneut politische Konjunktur, seit demografische Entwicklungen und ein bereits regional und branchenspezifisch eingetretener oder erwarteter Fachkräftemangel gezielte

Zuwanderung zu einer kaum mehr bestreitbaren Zukunftsoption werden ließen. Die Ministerpräsidenten einiger Bundesländer, wie z.B. Sachsen-Anhalt und Thüringen, haben sich nachdrücklich für mehr gezielte Zuwanderung ausgesprochen. Mit ihrer Demografie-Strategie und der Fachkräfte-Offensive hat auch der Bund entsprechende Zeichen gesetzt. Einige Unternehmen und Arbeitgeberverbände setzen sich sehr nachdrücklich für mehr Fachkräftezuwanderung ein und haben mobilisierende Netzwerke mit anderen Arbeitsmarktakteuren gebildet. Unklar und strittig ist, welche Maßnahmen für dieses Ziel notwendig sind und wirksam sein könnten. Eine sekundäranalytische Sichtung der vorhandenen Defizitdiagnosen und Gegenvorschläge soll dazu beitragen, plausible Konzepte für eine Willkommens- und Anerkennungskultur zu identifizieren. Zusätzlich werden punktuell Ergebnisse aus der internationalen Debatte und Forschung herangezogen, um die vorhandenen Vorschläge einem weiteren Plausibilitätstest zu unterziehen.

## 1 Zuwanderung – ein bewegliches Ziel

Zum ersten Mal in der deutschen Nachkriegsgeschichte gibt es eine breite öffentliche Unterstützung für eine gezielte Zuwanderungspolitik, die nicht – wie die „Gastarbeiter-Anwerbung“ - mit temporären und sozial exkludierenden Vorbehalten versehen ist („Gäste gehen auch wieder“, lautete eine zentrale Prämisse der bis 1973 praktizierten Gastarbeiteranwerbung). „Gezielte Zuwanderung“ scheint aktuell eine der wenigen Möglichkeiten zu sein, die drohende Fachkräfte-Lücke in Deutschland zu verkleinern und den erreichten Wohlstand zu sichern<sup>2</sup>. Zuwanderung wird

---

<sup>1</sup> Die in dieser Expertise überwiegend verwendete männliche Form schließt selbstverständlich, wenn nicht anders ausgewiesen, die weibliche Form ein.

<sup>2</sup> Um welche Fachkräfte es genau geht, aus welchen Ländern sie kommen sollen, welche Konsequenzen dies absehbar für die Migranten und die beteiligten Länder haben wird, kann in diesem Kontext nicht näher behandelt werden. Dies wäre jedoch dringend notwendig, um ein genaueres Bild davon zu erhalten, mit welchen Prozessen von „skilled migration“ wir es gegenwärtig zu tun haben. Bereits seit den 1960er Jahren wird über Fachkräfte-Migration diskutiert und geforscht. Konkret geht es aber um durchaus verschiedene Fachkräfte und Wanderungsbewegungen in unterschiedlichen Kontexten (vgl. Freitas u.a. 2012).

dabei zumeist nicht als **die** Lösung angesehen, aber sie kann, so der vorherrschende Tenor der öffentlichen Debatten, einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der demografischen Verwerfungen leisten. „Der hohe Beschäftigungsstand in Deutschland steht in den nächsten Jahrzehnten einem massiven Rückgang des Erwerbspersonenpotentials (bei konstanter Erwerbsquote) gegenüber. Laut Demografiebericht der Bundesregierung nimmt die Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis 2030 um 16 Prozent oder 8 Millionen ab, bis 2060 um 34 Prozent bzw. 17 Millionen Personen. So geht die Studie „Arbeitslandschaft 2030“ der Prognos AG (2011) davon aus, dass bis 2030 rund 5,2 Millionen Fachkräfte im gesamten Bundesgebiet fehlen werden. Die Studie zeigt auch, dass der Arbeitskräftebedarf auf allen Qualifikationsebenen zunehmen wird. Am deutlichsten wird er allerdings bei den Facharbeitern und Akademikern ausfallen.“

Gezielte Zuwanderung und damit verknüpft die Integration der Zuwanderungsfamilien scheint deshalb immer dringlicher angezeigt. Um ausländische Fachkräfte zu gewinnen und dauerhaft an Deutschland zu binden, „bedarf es einer überzeugenden und kohärenten Willkommensbotschaft und Willkommenskultur“ (Integrationsbeirat 2012: 4). Konsens scheint darüber zu bestehen, dass Zuwanderung den Bevölkerungsrückgang nicht kompensieren kann, denn dann müssten jährlich eine halbe Million Menschen nach Deutschland einwandern<sup>3</sup>. Gefordert sei vielmehr eine „Doppelstrategie“, die interne Beschäftigungspotentiale nutzt und gleichzeitig Zuwanderung fördert. Eine intensivierte EU-Binnenwanderung wurde vom Integrationsbeirat der Bundesregierung vor Jahresfrist (noch) nicht als Lösung angesehen, weil in der jüngsten Vergangenheit mehr junge Deutsche ins europäische Ausland gegangen sind als umgekehrt.

„Das Thema Fachkräftemangel (trägt - RR) neue Impulse in die Migrations- und Integrationspolitik. Wir sprechen heute nicht über Defizite der Migranten, sondern über die Frage, wie wir die Potentiale von Zugewanderten heben und ihre Kompetenzen bei der Bewältigung des Fachkräftemangels nutzen können und in welchem Ausmaß wir auch auf Zuwanderung angewiesen sind, um unseren Fachkräftebedarf zu decken“ – so das vermutlich charakteristische Statements der Sozialministerin des Landes Sachsen-Anhalt auf einer Tagung des IQ-Netzwerkes im letzten Jahr (IQ-Netzwerk Sachsen-Anhalt 2012: 5). Sie vergisst auch nicht, die Zuwanderungschancen für Deutschland zu erwähnen, die sich aus den Krisen in den Ländern des Südens der EU ergeben.

Es besteht jedoch in der öffentlichen Debatte weithin Konsens darüber, dass weder Politik, öffentliche Einrichtungen, Unternehmen noch Zivilgesellschaft auf eine aktive und gezielte Zuwanderungspolitik hinreichend eingestellt sind. Allerdings erfährt die Dringlichkeit dieses Wandels unterschiedliche Bewertungen. Ein Blick auf Bevölkerungsumfragen zeigt ein ambivalentes Verhältnis zum Thema Zuwanderung und die bestehende Willkommenskultur erhält eher schlechte Noten (Bertelsmann Stiftung 2012a). Dagegen sieht eine aktuelle OECD-Studie die Bundesrepublik in ihrer Zuwanderungspolitik bereits auf einem guten Weg, der allerdings mehr internationale Aufmerksamkeit und Resonanz verdiente (OECD 2013). Deutlich ist, dass sich mit dem Fachkräftethema der öffentliche Diskurs verschoben hat. Die intensive Integrationsdebatte des letzten Jahrzehnts hatte sich zunehmend und bis vor weniger Jahren im Einklang mit dem Migrationsgeschehen wesentlich auf die bereits in der Bundesrepublik (oft seit mehreren Generationen) lebenden Zuwanderer „mit verfestigten Aufenthaltsstatus“ konzentriert. Dass sich die deutsche Gesellschaft „fit“ und „schön“ machen muss, um in Konkurrenz mit den anderen OECD-Staaten

---

<sup>3</sup> Aktuell scheint dies nicht mehr so unrealistisch. Immerhin gab es 2012 ein überraschend hohes positives Wanderungssaldo von 370.000 Personen.

zusätzliche Zuwanderung anzuziehen, gehört zu den aktuellen Herausforderungen der Integrationsdebatte.

Mit den jüngsten Reformen des Zuwanderungsrechts gehört – nach Auskunft einer aktuellen OECD-Studie (2013) - Deutschland zu den OECD-Ländern mit den geringsten Zuwanderungshürden für hochqualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten. Positiv zu Buche schlagen dabei vor allem

- die Senkung der Mindesteinkommensschwelle für akademische Fachkräfte aus Drittstaaten (auf ein Mindestjahreseinkommen von 46.600 € brutto, in Mangelberufen sogar auf 36.192 €),
- die Einführung der „Blue Card EU“, die einen neuen, sechsmonatigen Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche für Hochschulabsolventen aus Drittstaaten vorsieht,
- der Wegfall der Vorrangprüfung für bestimmte Mangelberufe,
- keine zahlenmäßigen Begrenzungen,
- eine zügige und kostengünstige Bearbeitung und
- eine geringe Ablehnungsquote.

In den ersten sechs Monaten seit der Einführung im August 2012 sind nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums mehr als 4.100 Blue Cards verteilt worden (BMW 2013). Die OECD spricht für diesen Zeitraum von lediglich 2.500. Mit 25.000 Zuwanderern aus Nicht-EU-Ländern p.a. liegt die Bundesrepublik bislang deutlich hinter Australien, Dänemark, Kanada und Großbritannien, die fünf- bis zehnmals mehr beschäftigungsorientierte Zuwanderer anziehen. Die neue Offenheit habe sich offensichtlich noch nicht bei den Unternehmen in Deutschland und im Ausland herumgesprochen (OECD 2013). Allerdings könnte die verhaltene Reaktion auf die Blaue Karte auch einigen weiter bestehenden Restriktionen geschuldet sein (Niederlassungserlaubnis erst nach drei Jahren bei fortbestehendem Arbeitsverhältnis und guten Deutschkenntnissen), die nicht unbedingt den Geist einer neuen Willkommenskultur atmen.

Die internen politischen und gesellschaftlichen Widerstände gegen eine Öffnung der deutschen Gesellschaft sind erheblich. Sie reichen von populären Ressentiments gegen (mehr) Zuwanderung in der gesellschaftlichen Mitte und den politischen Eliten, einer unentwickelten Sensibilität gegenüber Rassismus (symptomatisch war die 2010 einsetzende „Sarrazin“-Debatte und die jüngste Rüge des zuständigen UN-Ausschusses – vgl. CERD 2013), der Ausgrenzungs- und Abschreckungswirkung rechtsextremer Milieus, der stets aktuellen populistischen Versuchung einer „mobilization of bias“ („Kinder statt Inder“), über anhaltende Diskriminierungsmuster in zentralen Integrationsbereichen (nicht zuletzt im Bildungsbereich und am Arbeitsplatz), staatliche, aber auch zivilgesellschaftliche Institutionen, die nicht auf Vielfalt eingestellt sind, bis hin zu Einrichtungen und Behörden (Unterkünfte für Asylbewerber, kommunale Ausländerbehörden etc.), die in ihrer mentalen, aber auch rechtlichen und personellen Ausstattung vielfach bis heute mehr oder weniger stark von einer Tradition der Abschreckung und Verhinderung von Zuwanderung geprägt sind. Zudem waren bisherige Versuche (Green Card, Blue Card), gezielte Zuwanderung zu betreiben, wenig erfolgreich. Auch die Migrationsströme nach der EU-Osterweiterung sind weitgehend an Deutschland vorbei in andere EU-Länder geflossen. Nicht zuletzt steht einer offensiven Zuwanderungspolitik eine kollektive Selbsttäuschung im Wege. Die einheimische Politik und Bevölkerung hält die Bundesrepublik offensichtlich für wesentlich attraktiver als die anzusprechenden Zuwanderungsgruppen (Bertelsmann 2012a), wenn die realen Wanderungsbewegungen als Indikator berücksichtigt werden.

Die Zuwanderungssituation scheint sich in jüngster Zeit allerdings erneut zu verändern, seit verstärkt gut qualifizierte junge Menschen aus den südlichen Ländern der EU nach Deutschland kommen. Für diese aktuelle EU-Binnenwanderung dürften jedoch in erster Linie krisenhafte Entwicklungen in den Herkunftsländern (unvorstellbar hohe Jugendarbeitslosigkeit und eine allgemein desaströse Arbeitsmarktlage) ursächlich sein (push-Faktoren). Diese überraschende Entwicklung war im gerade begonnenen Diskurs über eine neue Willkommens- und Anerkennungskultur, die „pull-Faktoren“ stärken möchte, nicht vorgesehen, könnte ihn aber durchaus beeinflussen – sei es im Sinne einer Entwarnung (Zuwanderung ist auch ohne zusätzliche Anstrengungen oder gar einen Paradigmenwechsel möglich) oder gezielter Maßnahmen, um die aktuelle EU-Binnenwanderung in Absprache mit den Herkunftsländern zum Vorteil aller Beteiligten zu gestalten. Damit bleiben zumindest einige der Herausforderungen aktuell, die mit dem Thema „Willkommenskultur“ angesprochen worden sind.

Ist mit der verstärkten Zuwanderung aus EU-Ländern, vor allem aus den Krisenländern des Südens bereits eine Trendwende geschafft? „Aus deutscher Sicht sind diese Binnenwanderungen (in der EU) von zentraler Bedeutung, denn die EU ist mittlerweile zum wichtigsten Herkunftsraum geworden, gerade für gut qualifizierte Arbeitskräfte. So kamen fast zwei Drittel der nichtdeutschen Personen, die 2011 nach Deutschland zugezogen sind, aus einem anderen EU-Mitgliedstaat. Auch damit hat Deutschland in den letzten beiden Jahren eine Trendänderung erfahren: Von einem Land mit zeitweiser negativer Wanderungsbilanz, einer geringen Zuwanderung an Hochqualifizierten und anhaltend hoher Abwanderung hat es sich wieder zu einem wichtigen Zuwanderungsland entwickelt, das zunehmend auch qualifizierte Zuwanderer gewinnt“ (SVR 2013: 9f.)<sup>4</sup>. Der Anteil von Hochqualifizierten unter allen Zuwanderern ist im Zeitraum von 1998 (0,5 Prozent) auf 2011 (11 Prozent) deutlich gestiegen. Die Akademikerquote der Neuzuwanderer aus den „alten EU-Mitgliedsstaaten“ (EU 14) lag 2010 bei 44,9 Prozent, bei den neu zugewanderten Drittstaatsangehörigen bei 29,3 Prozent, während die Akademikerquote bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund lediglich 19,1 Prozent beträgt<sup>5</sup>. Auch in den gewünschten MINT-Berufen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) und bei den Medizinerinnen konnten überproportional Akademiker angeworben werden (Geis 2012: 12)<sup>6</sup>. Gerade die jüngst aus der EU Zugewanderten sind zudem häufiger erwerbstätig und erreichen leichter ausbildungsadäquate Berufspositionen. An der insgesamt weiterhin unbefriedigenden Arbeitsmarktintegration der Zuwanderungsbevölkerung kann dieser Trend jedoch nur wenig ändern, weil die Zahlen (noch) zu gering sind (Seibert/Wapler 2012: 7). Die Anwerbung von Arbeitskräften aus der EU, der eigentliche Wachstumsbereich der letzten Jahre, wird mit einem spezifischen Vokabular beschrieben, das die Zuwanderungsinteressen eher verdeckt als offen legt. Gesprochen wird von einer „Stärkung des europäischen Arbeitsmarkts“, dem „Abbau von Mobilitätshindernissen wie der Sprachbarrieren und die Verbesserung der Beratung und Vermittlung von Arbeitssuchenden, die innerhalb der EU eine Beschäftigung aufnehmen möchten“ (BMAS 2012: 55). Während in den letzten Jahren die gezielte Zuwanderung aus Drittstaaten im Zentrum stand, verschiebt sich die Aufmerksamkeit aktuell in Richtung EU-Binnenwanderung.

---

<sup>4</sup> Zwischen Juni 2010 und Juni 2011 stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus der EU um 80.000 auf 841.000. Die Zahl der Beschäftigten aus Drittstaaten wuchs 2011 um 57.000 auf 1.219.000 Personen (BMAS 2012: 49).

<sup>5</sup> Migration und Bevölkerung Newsletter 4/2013, S. 5.

<sup>6</sup> Allerdings wird im Mai 2013 bereits ein Fehlbedarf von 118.000 Fachkräften in den MINT-Berufen für die deutsche Wirtschaft diagnostiziert (BMW 2013).

Wie schon in der Zuwanderungsdebatte, die erst einsetzte, als immer weniger Menschen kamen, droht erneut ein paradoxes Zuspätkommen. Die Suche nach einer verstärkten Willkommenskultur nimmt zu einem Zeitpunkt Fahrt auf, in dem krisenbedingt der EU-Binnenmarkt ins Zentrum der Arbeitsmigration rückt. Dass für sie angesichts offener Grenzen andere Regeln gelten als für die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten liegt auf der Hand. Trotz einiger Ansätze haben sich die EU-Mitgliedstaaten gegen eine gemeinsame Zuwanderungspolitik gegenüber Drittstaaten gesperrt und sind nationale Wege gegangen. Die EU-Binnenwanderung ist – auch wenn die aktuellen Bemühungen um eine Stärkung der EU-Bürgerschaft deutlich machen, dass von einer voll-vollständigen Freizügigkeit nicht gesprochen werden kann (European Commission 2013)<sup>7</sup> - stärker durch Marktmechanismen als durch politische Steuerung auf nationaler Ebene geprägt. Nicht nur die überraschende EU-Binnenwanderung nach Deutschland legt nahe, die Themen Zuwanderung und Integration nicht einseitig auf erwartete Fachkräftelücken und auf demografische Schrumpfungprozesse zu fokussieren. Schon die Fachkräfte-Offensive betont die endogenen Potentiale und sieht in gezielter Zuwanderung nur eine Option unter mehreren. Großereignisse wie die EU-Finanzkrise von 2008 sind ebenso wenig vorhersehbar wie die politischen Strategien zu ihrer Lösung. Gegenwärtig profitiert die Bundesrepublik von der dadurch ausgelösten EU-Binnenmigration. Dies muss aber nicht so bleiben. Ähnlich verhält es sich mit den auf die Bevölkerungsentwicklung gegründeten Arbeitsmarktprognosen. Jenseits der kontroversen Einschätzungen über das Ausmaß der Fachkräftelücke rät ein Blick auf das veränderte Erwerbsverhalten und gestiegene Erwerbsquote des letzten Jahrzehnts dazu, die Flexibilität der Märkte und die Verhaltensänderungen der Marktteilnehmer nicht zu unterschätzen. Die weithin stagnierende Lohnentwicklung des letzten Jahrzehnts in den entsprechenden Branchen bietet jedenfalls keinen Anhaltspunkt für eine generelle Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften – von den Gesundheits- und Pflegeberufen einmal abgesehen (vgl. Schön u.a. 2012: 8ff.). Wohlgedacht, es geht nicht darum, den Druck zu leugnen, der von demografischen Entwicklungen ausgeht, die durch das Zusammenwirken von Geburtenrückgang, Wanderungsbewegungen und Langlebigkeit der Bevölkerung bedingt sind (Kersten u.a. 2012). Es handelt sich vielmehr um eine politische Gestaltungsaufgabe, die auch für die Option gezielte Zuwanderung spricht. Viele Elemente der in diesem Kontext geforderten Willkommens- und Anerkennungskultur wären für die Bundesrepublik als vielfältige Gesellschaft auch dann wünschenswert und sinnvoll, wenn weitere Zuwanderung ausbliebe oder gezielte Anwerbungsmaßnahmen überflüssig erschienen.

Um die vielfältigen Barrieren auf dem Wege zu einer Einwanderungsgesellschaft zu überwinden, wird in jüngster Zeit eine breite Debatte über eine zu entwickelnde bzw. zu verbessernde Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland geführt. Einige (eher wenige) Forschungs- und Modellprogramme flankieren diese Suchbewegungen (BAMF 2012), Beispiele guter Praxis, wie z.B. das Hamburger „Welcome Center“, werden zur Unterstützung identifiziert und hervorgehoben. „Willkommenskultur“ ist zur Formel für die Aufgabe geworden, Deutschland attraktiv für – hochqualifizierte und zunehmend auch qualifizierte - Zuwanderung zu machen. „Anerkennungskultur“ bzw. „Akzeptanzkultur“ (Integrationsbeirat 2012) bezieht sich auf die Aufgabe, die Ressourcen und Potentiale der Zugewanderten und ihrer Familien wahrzunehmen und zu fördern. Im Unterschied zur Gastarbeiterpolitik geht es darum, den Angeworbenen möglichst adäquate Verdienst- und Karriere-möglichkeiten zu eröffnen, ihnen und ihren Familien möglichst gute Wohn-, Bildungs- und

---

<sup>7</sup> In einer neueren Konsultation berichtet jeder fünfte EU-Bürger, der sich längere in einem anderen EU-Land aufgehalten hat, von administrativen Hürden und Diskriminierungen aufgrund der Herkunft aus einem anderen Land (European Commission 2012: 6).

Lebensbedingungen zu vermitteln und sie darin zu bestärken, mit Deutschland eine dauerhafte Lebensperspektive zu verbinden.

Mit dieser Beschreibung der sich rasch verändernden Ausgangslage sind einige charakteristische Unschärfen in der aktuellen Debatte über eine Willkommens- und Anerkennungskultur verbunden, die auch die Suche nach angemessenen Antworten erschwert:

Nur für eine Zielgruppe oder für alle Zugewanderten. Wer sind die primären Zielgruppen der neuen Willkommenskultur: hochqualifizierte Zuwanderer aus aller Welt, ausländische Studierende, EU-Bürger aus Süd- und Osteuropa, Drittstaaten-Zuwanderer aus den OECD-Ländern, Spätaussiedler, Asylsuchende und Flüchtlinge, alle Menschen in der ersten Phase der Neuzuwanderung? Ein Blick auf die vom BAMF unter dem Stichwort „Willkommenskultur“ geförderte Palette an Projekten zeigt, dass diese Frage nicht trivial ist, sondern in alle Bereiche ausstrahlt. Im Kern geht es sicherlich um die gezielte Anwerbung von Fachkräften und Hochqualifizierten. Aber es wird auch verstärkt ein veränderter Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden eingefordert, deren Potentiale im Sinne einer gewünschten Zuwanderung in den gängigen Anerkennungsverfahren zu wenig beachtet werden. „Wir brauchen offene Türen für Verfolgte. Und das nicht nur wegen unserer Verfassung und unserer Geschichte, sondern auch aus ökonomischen Gründen.“ So die Argumentation von Bundespräsident Gauck für eine „neue Willkommenskultur und einen Mentalitätswandel im Umgang mit Asylbewerbern“ bei einem Besuch des BAMF (15.01.2013). Selbst wenn die angestrebte Willkommenskultur auf gesteuerte Zuwanderung aus ökonomischen Gründen zielt, bekennt sich der Integrationsbeirat der Bundesregierung zugleich zu einer Willkommenskultur gegenüber Menschen, „die aus humanitären Gründen oder als Flüchtlinge nach Deutschland kommen“ (Integrationsbeirat 2012: 5). Zudem geht es um längerfristige Perspektiven. Auch Protagonisten einer gezielten Zuwanderung warnen vor einer Engführung auf Hochqualifizierte: „Der Arbeitskräftebedarf wird über kurz oder lang alle Qualifikationsebenen erreichen, insbesondere auch das betriebliche Ausbildungswesen“ (Integrationsbeirat 2012: 12).

Pragmatisch begrenzte Öffnung oder Paradigmenwechsel. Geht es um neue Internetauftritte, Willkommensformate und institutionelle Angebote für bestimmte Zielgruppen oder um einen „gesamtgesellschaftlichen Paradigmenwechsel“, der von den Einheimischen einen breiten gesellschaftlichen Konsens für mehr Vielfalt, zumindest deren Akzeptanz erfordert? Geht es um einen grundlegenden Kulturwandel, wie der Begriff „Willkommenskultur“ nahe legt, oder geht es „nur“ um einen begrenzten und pragmatischen Abbau von aktuell unerwünschten Zuwanderungsbarrieren und die Reduzierung unbeabsichtigter Abschreckungseffekte im Umgang mit einer ganz bestimmten Gruppe von Neuzuwanderern? Geht es um gezielte Anwerbe-Kampagnen („Working and living in Germany – Your future!“, „Make it in Germany“, „The Job of My Life“ für Auszubildende, die Wanderausstellung „Yes we’re open“) und institutionelle Regelungen, die erwünschten Zuwanderern den Weg in die deutsche Gesellschaft erleichtern, oder geht es – wie der Begriff „Anerkennungskultur“ auch verstanden werden kann – um eine grundlegende Öffnung der deutschen Gesellschaft für grenzüberschreitende Mobilität und Vielfalt? Es ist sicher kein Zufall, dass noch der Nationale Aktionsplan Integration vom Dezember 2011 überwiegend bestandsorientiert ist und keinen eigenen, mit gezielten Maßnahmen angereicherten Abschnitt über eine angestrebte Willkommenskultur und erwünschte Zuwanderung enthält. Lediglich der Bericht über das Dialogforum „Arbeitsmarkt und Erwerbsleben“ enthält unter der Überschrift „Fachkräftebasis sichern“ einen entsprechenden Passus. Gleichzeitig findet sich dort die Forderung nach einer „ganzheitlichen Willkommens- und Anerkennungskultur“ (NAP 2011: 116f.), die weit über gezielte Zuwanderung reicht und den gesamten Nationalen Aktionsplan Integration prägen müsste.

Das mit diesen Fragen abgesteckte Diskursspektrum markiert Alternativen, die sich nicht notwendig ausschließen müssen. Auch die angesprochene semantische Unschärfe kann für eine breite Debatte über erwünschte Zuwanderung und den besseren Umgang mit Vielfalt in einer mobilen Gesellschaft durchaus hilfreich sein. Die Fragen verweisen auf Unsicherheiten über die strategische Einbettung, die Steuerungsmöglichkeiten, die notwendige Reichweite und die möglichen Nebenwirkungen von pragmatischen Einzelmaßnahmen. Reicht z.B. ein zweiter Eingang einer Ausländerbehörde für die erwünschten Zuwanderer bereits aus, um von neuer Willkommenskultur zu sprechen, und birgt er nicht die Gefahr in sich, die Diskriminierung der weniger erwünschten, aber dennoch hier lebenden meldepflichtigen Zuwanderer noch zu verstärken? Braucht es selbst bei der Nutzung kleiner pragmatischer Stellschrauben politisch kulturelle Rahmungen, die in der Bevölkerung dazu beitragen, die Öffnung für Vielfalt und Zuwanderung als Chance der lokalen Gemeinschaft und darüber hinaus zu begreifen? Umgekehrt lässt sich ein kultureller Wandel in Richtung mehr Offenheit für Vielfalt, der sich in der jüngeren Bevölkerung ohnehin stärker zu vollziehen scheint (s. Bertelsmann 2012a), auch durch pragmatisch angelegte institutionelle Innovationen fördern. Dennoch sollten Problemdiagnosen, Zielsetzungen und Einzelmaßnahmen bzw. institutionelle Reformen strategisch sinnvoll aufeinander bezogen sein.

## 2 Was heißt Willkommenskultur?

### *Konzeptionelle Präzisierung oder „sinnvolle Unschärfe“*

Der Versuch, den Inhalten näher zu kommen, die mit dem Begriff „Willkommenskultur“ verbunden werden, führt in ein unübersichtliches Gelände, das keine festen Orientierungspunkte zu bieten scheint. Einmal geht es vor allem um das Image einer Stadt („be berlin!“) oder eines Landes („Yes, we’re open“, das durch entsprechende Internetauftritte attraktiver für Zuwanderung und Touristen gemacht werden soll. Ein anderes Mal steht die Bearbeitung von Vorurteilen und fremdenfeindlichen Abwehrhaltungen in der Bevölkerung des Aufnahmelandes im Zentrum, die das Land oder die Region „fit“ für Zuwanderung machen soll. Führt der Weg zu einer verbesserten Willkommenskultur über Flyer und Marketing oder bedarf es eines grundlegenden Kulturwandels, der nur auf längere Sicht zu haben ist? Oder ist beides nötig?

Einiges spricht für die Antwort, die Friedrich Heckmann (2012) gegeben hat, wenn er davon abrät, vorschnell eine präzise Begriffsbildung anzustreben. Der schwammige und inflationäre Gebrauch des Begriffs „Willkommenskultur“ – mit „Anerkennungskultur“ bzw. „Akzeptanzkultur“ verhält es sich nicht anders - signalisiere eine „sinnvolle Unschärfe“. Die aktuelle Karriere des Begriffs steht für eine gemeinsame Suchbewegung, wie „eine gewisse **Grundhaltung der Offenheit und Akzeptanz gegenüber Migranten**“ in den unterschiedlichsten Zusammenhängen und Institutionen (von der Schule bis zum Ausländerrecht) erreicht bzw. gestärkt werden könne. „Ganzheitlich“ und „nachhaltig“ kann diese Grundhaltung kultiviert werden, wenn sie auf verschiedenen Ebenen bekräftigt und gefördert wird. Heckmann unterscheidet dabei analytisch vier Ebenen:

- die Ebene des Individuums,
- die Ebene interpersonaler Beziehungen,
- die Ebene von Organisationen und Institutionen,
- die Ebene der Gesamtgesellschaft (Heckmann 2012: 3).

Zusätzlich wäre für die Bundesrepublik

- die Ebene regionaler Zusammenschlüsse, vor allem der EU zu berücksichtigen.

Auf der Ebene des Individuums helfen – im Anschluss an Heckmann - prosoziale, möglichst vorurteilsbewusste bzw. –freie Einstellungen, die z.B. mit zahlreichen pädagogischen Formaten (Anti-Bias-Trainings, Toleranzerziehung, Menschenrechtspädagogik etc.) und in allen gesellschaftlichen Kontexten vom Kindergarten bis zum Altentreff gefördert werden können. Heckmann bietet selbst einen kurzen Abriss über Methoden und Ansätze zur Vorurteilsbekämpfung (Heckmann 2012: 7ff.), die insgesamt relativ gut beforscht und evaluiert sind. Gleichwohl machen aktuelle Einstellungsuntersuchungen zu Rechtsextremismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in Deutschland deutlich, dass hier erheblicher Handlungsbedarf besteht, wenn 9 Prozent der Befragten über ein geschlossenes rechtsextremes Weltbild verfügen und ein Viertel ausländerfeindlichen Statements zustimmt - in Ostdeutschland sind es sogar fast 40 Prozent (Decker et al. 2012: 54 bzw. 39). Die zentrale Herausforderung für eine in Deutschland zu schaffende Willkommenskultur wird besonders deutlich, wenn in der Langzeitbefragung der „Deutschen Zustände“ auch im Jahr 2011 noch 47,1 Prozent der Aussage zugestimmt haben, es lebten zu viele Ausländer in Deutschland (Heitmeyer 2012: 38). Auch wenn daraus kein direkter Rückschluss auf Handlungen möglich ist, verdeutlichen diese Zahlen eine beachtliche mentale Entwicklungsaufgabe auf dem Weg zu einer alltäglichen Willkommenskultur. Adressaten sind gesellschaftliche Mehrheiten und nicht einige kleine Minderheiten.

Auf der Ebene interpersonaler Beziehungen geht es vor allem um den vertrauten und vertrauensbildenden Kontakt mit Fremden, um alltägliche Begegnungen mit Zugewanderten in öffentlichen Räumen und in der Nachbarschaft. Solche Begegnungen haben, wenn sie weitgehend konfliktfrei, zivil und respektvoll verlaufen, erheblichen Einfluss auf die Offenheit für Zuwanderung („Kontakthypothese“). Offensichtlich gibt es allerdings auch gesellschaftliche Bedingungen, unter denen der verstärkte Zuzug von Migranten bei der einheimischen Bevölkerung, wie Robert Putnam für die USA beobachtet hat, einen Schildkröten-Effekt auslöst, der zu einem Rückzug der Einheimischen aus dem öffentlichen Leben und damit zur Abschottung gegenüber Migranten führen kann. Für Deutschland vorliegende Daten aus internationalen Vergleichsstudien bestätigen bislang weitgehend die „Kontakthypothese“, d.h. ein vielfältigeres lokales Umfeld ermöglicht interkulturelle Alltagskontakte, die Fremdheit abbauen, Bedrohungsgefühle reduzieren und zu mehr Offenheit für Zuwanderung führen (Koopmans et al. 2011; Petermann 2011; Schaeffer 2012 – eine ausführliche Übersicht bietet Roth 2012). Diese Wirkung nutzen viele pädagogische Formate, die auf mehr oder weniger alltägliche interkulturelle Begegnungen und Dialoge setzen (vom internationalen Jugendaustausch über den Straßenfußball bis zu interreligiösen Dialogen)<sup>8</sup>. Begegnungen und Kontakte zwischen Einheimischen und Zugewanderten zu stiften, gehört zum Kernbestand der Vorschläge für eine Willkommenskultur. Wenn wir die demografische Herausforderung schrumpfender und leerer Räume betrachten, wird ein Dilemma sichtbar. Alltagskontakte mit Zugewanderten sind dort immer unwahrscheinlicher und der Zuzug von weitgehend Migranten schon aufgrund fehlender Arbeitsplätze blockiert – ein Grenze, die selbst in erfolgreichen Einwanderungsgesellschaften wie Kanada kaum zu überwinden ist (Depner/Teixeira 2012). Zuwanderung scheint deshalb gerade dort keine Lösung, wo sie aus demografischen Gründen am dringendsten gebraucht würde.

---

<sup>8</sup> Die Robert Bosch Stiftung hat gemeinsam mit der Stiftung Mitarbeit aktuell ein größeres Förderprojekt („Werkstatt Vielfalt“) aufgelegt, das solche Begegnungen stiften soll.

Auf der Ebene der Organisationen und Institutionen gibt es eine Vielzahl von Programmen für deren interkulturelle Öffnung. Wie leicht kann ich Mitglied werden? Gibt es Regeln und Sanktionen gegen Diskriminierung? Betreibt ein Verein gezielt Mitgliederwerbung in Migrantenmilieus? Ist er generell offen für Neuankömmlinge? Wie geht die Organisation mit den neuen migrantischen Mitgliedern um? Wie sieht es mit dem interkulturellen Profil der angebotenen Leistungen und Dienste aus. Gibt es Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit entsprechenden Kompetenzen? Schon aus Nachwuchsmangel haben sich inzwischen einige Organisationen für solche Fragestellungen geöffnet oder versuchen es zumindest (z.B. die Feuerwehrjugend und andere Hilfsdienste aber auch Sportvereine).

Neben zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen haben sich viele öffentliche Einrichtungen (von den Kitas bis zu den Hochschulen, von der Polizei bis zu Kliniken), aber auch Unternehmen („diversity“-management, „Charta der Vielfalt“) mit Strategien befasst, die auf Vielfalt setzen und ihre Organisationen fit für Vielfalt machen sollen.

In Heckmanns Differenzierung gehört auch die kommunale Ebene dazu, wobei er aus dem weiten Spektrum kommunaler Integrationsmaßnahmen besonders „Einbürgerungsfeiern“ hervorhebt, die Zugehörigkeiten begründen und sichtbar festigen können. Dass stadtteilorientierte Integrationskonzepte einen nachhaltigen Beitrag zur interkulturellen Öffnung leisten können, haben zahlreiche Beispiele aus dem Bund/Länder-Programm „Soziale Stadt“ und andere sozialräumliche Programmen wie „ExWoSt“ oder „Lernen vor Ort“ gezeigt (exemplarisch für Jena-Lobeda vgl. Mühlenhoff 2013; zum interessanten und niedrighschwelligem Beteiligungsformat „Fonds“ und „Budgets“ vgl. Roth 2013). Die „welcoming culture“ von Schulen, Hochschulen, Kliniken oder Unternehmen ist vor allem in den USA seit Jahren intensiv debattiert worden, weil sich angesichts des Übergewichts privater Dienste attraktive Willkommenskulturen unmittelbar auf die Leistungsbilanzen und Erträge der Organisationen auswirken.

Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene geht es um das international wahrnehmbare Bekenntnis zur Einwanderung, um „faire und verstehbare Einreise- und Aufenthaltsbedingungen“ (Heckmann 2012: 5) und um den Abbau aller rechtlichen Regelungen, die unerwünschte Barrieren für Zuwanderer errichten. Bislang gibt es auf Bundesebene keine einheitliche emphatisch-werbende Willkommenshaltung. Während sich die Kanzlerin auf dem zweiten Demografiegipfel für mehr „Offenheit in Richtung Zuwanderung“ vor allem aus Europa ausgesprochen hat und auf entsprechende Initiativen aus dem Wirtschafts- bzw. dem Arbeits- und Sozialministerium verweisen kann, dominiert im federführenden Innenministerium vorsichtige Zurückhaltung. Eine einschlägige Broschüre des Bundesinnenministeriums „Migration und Integration“ macht die aktuellen migrationspolitischen Grundpositionen der Bundesregierung deutlich: „Eine der großen Aufgaben unserer Zeit ist die Bewältigung der weltweiten Migration über Staatsgrenzen hinweg“ (BMI 2011: 10). Bewältigung, Steuerung und Kontrolle der Migrationsbewegungen stehen deutlich im Vordergrund, offensiv werbende Töne, die den Nutzen von Vielfalt und Zuwanderung betonen, fallen eher schwach aus. Dies verdeutlichen auch die vier, aus Sicht des Innenministeriums zentralen Aufgaben:

- Begrenzung der illegalen Zuwanderung,
- verantwortungsbewusste und sorgfältige Abwägung der Perspektiven für legale Zuwanderung,
- Gestaltung der Integration als Voraussetzung und als Grenze für weitere Migration, damit sie zu einem gedeihlichen Zusammenleben beiträgt,
- Gewährleistung der Sicherheit der Menschen in Deutschland und Europa“ (BMI 2011: 11f.).

Auf diese Zusammenfassung könnte auch das einleitende Bade-Zitat vom „Sackhüpfen mit Bleigewichten“ gemünzt sein. Von einer emphatischen Öffnung hin zu einer Willkommenskultur und den Chancen der Zuwanderung oder gar einer integrationspolitischen Zuversicht ist bislang bundespolitisch noch wenig zu spüren. Beobachter gehen deshalb davon aus, dass eine gesamtgesellschaftlich angelegte Willkommenskultur in Deutschland erst dann eine Chance bekommen wird, wenn die Integrationspolitik aus der sicherheitspolitischen Einhegung durch das Innenministerium herausgelöst werden kann.

Mit der verstärkten Zuwanderung aus den südlichen EU-Ländern verdienen die Mobilitätsbedingungen innerhalb der Union besondere Aufmerksamkeit. Dies gilt für die Barrieren und Anreize für EU-Bürger, aber auch für die Mobilitätsbedingungen für Drittstaatler, die bereits in einem der EU-Länder leben (vgl. Pascouau 2013). Jenseits der EU-Binnenwanderung wird eine glaubwürdige Willkommenspolitik auch davon abhängen, ob es der EU insgesamt gelingt, sich vom Image der „Festung Europa“ zu verabschieden und mit Zuwanderung weniger abschreckend umzugehen. Der überwiegend von jungen, gut gebildeten Menschen ausgelöste „arabische Frühling“ hat verdeutlicht, welche ungenutzten Entwicklungspotentiale im der südlichen Mittelmeerregion anzutreffen sind (vgl. Leggewie 2012). „Restriktive Migrationsregime können Wanderungen nicht verhindern, wie die massenhaften illegalen Grenzübertritte und illegalen Aufenthalte z.B. in den USA oder der EU beweisen. Ökonomisch prosperierende Regionen ziehen weiterhin Menschen an, und Zuwanderer tragen, wie eine Unzahl von Studien belegt, zu ihrer Prosperität bei“ (Oltmer 2012: 119).

*Was ist eine „ganzheitliche“ Willkommens- und Anerkennungskultur (vgl. NAP 2011: 116f.)?*

Jenseits dieses analytischen Versuchs von Heckmann ist der Gebrauch von Begriffen wie „ganzheitlich“, „Willkommen“, „Akzeptanz“, „Anerkennung“ und „Kultur“ in der Debatte äußerst uneinheitlich und umstritten. Hierfür einige Beispiele:

Im Kontext des NAP geht es um attraktive Arbeits- und Standortbedingungen für die Anwerbung von erwünschten ausländischen Fachkräften. „Dies reicht von den Arbeitsbedingungen in den Betrieben, über Bildungs-, Kinderbetreuungs- und Freizeitangebote, die Bereiche der öffentlichen Infrastruktur und Gesundheitsversorgung bis hin zu Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Partizipation. Damit sind bei der Schaffung einer umfassenden Willkommens- und Anerkennungskultur öffentliche Verwaltungen genauso gefragt wie Wirtschaft und Gesellschaft“ (NAP 2011: 117).

In verschiedenen Kontexten findet sich eine Differenzierung von Anerkennungs- und Willkommenskultur: „Eine *Anerkennungskultur* soll...die Anerkennung und damit die Integration aller in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund durch die Aufnahmegesellschaft fördern, wobei die Wertschätzung der Potentiale von Menschen mit Migrationshintergrund im Mittelpunkt steht...

„*Willkommenskultur* soll vor allem die Außenwirkung, die Attraktivität Deutschlands für Zuwandernde, steigern, indem Beratungs- und Informationsstrukturen sowie administrative Prozesse optimiert und umgestaltet werden“ (bamf 2013: 3).

Neben dieser Unterscheidung bietet der Runde Tisch „Aufnahmegesellschaft“ ein Phasenmodell, in dem die Phase der Zuwanderungsentscheidung/Vorintegration, die Phase der Erstorientierung in Deutschland und die Phase der langfristigen Etablierung in Deutschland unterschieden wird (bamf 2013: 4).

Während der Runde Tisch des bamf Willkommenskultur als Teil eines Migrationsmanagements versteht, das künftige Zuwanderung gezielt steuern will<sup>9</sup>, bezieht Bade eine Gegenposition. Gelebte Willkommenskultur dürfe sich nicht auf attraktive Außenwerbung, freundliche Begrüßungsrituale und eine utilitaristische Willkommenstechnik reduzieren. Sie müsse (so Bade 2013a) „auch das Innenleben im Hause verändern, also den Umgang mit schon über Generationen hinweg im Land lebenden Einwanderern – auch wenn sie z.B. aus muslimischen Familien mit türkischem Migrationshintergrund stammen“. Zentrale Aufgabe ist der Abbau von Diskriminierung bei der Jobsuche, in Schulen etc. Nur so sei zu verhindern, dass Hochqualifizierte wieder zurück in die Heimat ihrer Eltern gehen.

„Es geht darum, durch ein engagiertes Zusammenwirken von Politik, Wirtschaft und allen gesellschaftlichen Kräften in Deutschland eine echte Willkommenskultur für ausländische Fachkräfte zu etablieren“ (Bundewirtschaftsminister Rösler bei der Einführung der EU-Blue Card im April 2012).

„Es ist zentral, dass sich Zugewanderte in Deutschland wohl und angenommen fühlen, bei Behörden, bei Unternehmen, im öffentlichen Raum“ (Daniela Kolbe, SPD – bei gleicher Gelegenheit)

„Willkommenskultur muss erst einmal in unseren staatlichen und öffentlichen Institutionen realisiert werden: in der öffentlichen Verwaltung, im Ausländeramt, in der Schule, im Krankenhaus und an vielen anderen Stätten“ (Cem Özdemir SVR 2012: 10).

Auch die Anwerbung von Nichtakademikern für Engpassberufe (neue Beschäftigungsverordnung) erfordere eine Willkommenskultur: „Viele der Zuwanderer bringen auch ihre Familien mit nach Deutschland. Umso mehr muss auch die Integration der Angehörigen und insbesondere der Kinder von Beginn an unterstützt werden. Besonders wichtig ist es, die Schulen besser auf die Unterrichtung von Quereinsteigern vorzubereiten, die häufig über keine oder nur geringe Deutschkenntnisse verfügen. Hier herrscht dringender Nachholbedarf“ (Maria Böhmer, zit. Nach MiGAZIN vom 1. März 2013).

„Neben den Hochqualifizierten müsste es aber auch eine Willkommenskultur für alle Zuwanderer geben, d.h. unabhängig von ihrem Erwerbsstatus. Dies betrifft z.B. auch den ohne Papiere ange-reisten iranischen Ingenieur, der nach der aktuellen Gesetzesgrundlage als Flüchtling weder arbeiten, noch längerfristig sich in Deutschland aufhalten darf. Wenn Deutschland aber im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe mithalten will, muss es in Zukunft nach den Qualifikationen seiner Zuwanderer, die Möglichkeit zur Weiterbildung und Berufstätigkeit geben“ (Degirmenci 2012).

Die Integrationsbeauftragte des Landes Sachsen-Anhalt hat folgende Essentials einer Willkommenskultur formuliert:

- ein gesellschaftlicher Grundkonsens und ein positives Bekenntnis zu Zuwanderung;
- Vielfalt und interkulturellem Zusammenleben;
- eine Umstellung der ausländer- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen auf Zuwanderung;
- eine Öffnung von Bildungs- und Arbeitsmarktzugängen für Zuwanderung;
- eine schnellstmögliche Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Prüfung ausländischer Qualifikationen in einem möglichst transparenten, einheitlichen und serviceorientierten Verfahren;

---

<sup>9</sup> Eine kritische Auseinandersetzung mit dem „Migrationsmanagement“ bieten verschiedene Beiträge in Geiger/Pécoud (2012).

- eine offensive Werbung für Zuwanderung und Vielfalt in der Außendarstellung Deutschlands und eine konsequente Service- und Kundenorientierung im Umgang mit Zugewanderten, was Mehrsprachigkeit und Kultursensibilität einschließt;
- eine systematische Verankerung von Diversity-Konzepten in der Personal- und Organisationsentwicklung von Unternehmen und öffentlicher Verwaltung;
- eine selbstverständliche Implementierung interkulturellen Lernens und interkultureller Kompetenzmodule in allen Bildungsprozessen von der frühkindlichen und schulischen Bildung, über die berufliche Aus- und Fortbildung bis zum bürgerschaftlichen Engagement und den politischen Parteien“ (Möbbeck 2012: 8).

Eine Willkommenskultur muss sich auch in weiteren Dimensionen „nach innen“ richten. Nicht zuletzt geht es darum Abwanderung reduzieren. „Der globale Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte wird zunehmen, die Abwanderung dieser Arbeitskräfte aus Deutschland ebenfalls“ (Reichwein/Rashid 2012: 8). Es gilt angesichts tendenziell negativer, nur durch aktuelle Krisenentwicklungen in der EU kompensierte Wanderungsbilanzen die Abwanderung qualifizierter Zuwanderer und Einheimischer zu verhindern. „Seinen lange politisch umstrittenen Status als Einwanderungsland hat Deutschland im statistischen Sinn längst verloren. Es ist heute ein demografisch alterndes Migrationsland mit hoher internationaler Wanderung und tendenziell negativer Wanderungsbilanz“ (SVR 2011: 19). Im Hintergrund steht die „brain drain“-Debatte, die vor einem Jahrzehnt aufgeschreckt hatte (Hunger 2003).

Unabhängig von jeweiligen Wanderungsbilanzen stellt sich für die Bundesrepublik die Aufgabe, mit intensiven Wanderungsbewegungen umzugehen. Dies gilt besonders für die EU-Binnenwanderung. Angesichts der Zuwanderungsbedarfe scheint es widersinnig, Asylsuchende, Flüchtlinge und Illegale weiterhin ordnungspolitisch abzuschrecken. Es gilt, sie als potentielle Zuwanderer zu begreifen, wie dies z.B. einige Städte in den USA und in Großbritannien tun, indem sie sich als „sanctuary cities“ proklamieren und entsprechende Dienste bzw. Netzwerke aufbauen (Hedrick 2011). Ausländerbehörden gilt es dabei so zu qualifizieren, dass sie dabei helfen können, „Illegalen“ den Arbeitsmarkt als Integrationschance zu öffnen.

Trotz der beachtlichen Palette an Deutungen sind einige Verkürzungen und Ausblendungen in der aktuellen deutschen Debatte über eine Willkommenskultur zu beobachten:

- (1) Auch wenn von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben die Rede ist, dominiert ein technisch managerielles Integrationsverständnis. Am deutlichsten wird dies in den Vorschlägen zur „Einreiseoptimierung“ des Nationalen Normenkontrollrats (2011). Willkommenskultur wird so in der Tendenz zur „Begleiterscheinung“ (Schön u.a. 2012: 18) eines politischen Steuerungsprozesses und erfasst damit nur einen kleinen Ausschnitt des realen Migrationsgeschehens. Erzwungene, temporäre und zirkuläre Wanderungsbewegungen sind nicht vorgesehen sind. Dies verkennt, dass es zwar in Migrationsprozessen durchaus rationale Entscheidungen gibt, diese aber in nicht planbare gesellschaftlichen Prozessen eingebettet sind (von der Maueröffnung bis zur aktuellen Krise der südlichen EU-Länder), die eine Mischung von Gelegenheiten und Zwängen bereit halten. „Push“-Faktoren und die Folgen für die Auswanderungsgesellschaften kommen nicht zur Sprache. Gleichzeitig wird unterschätzt, dass auch „skilled migration“ zu einem Handlungsfeld gehört, dass ein brisantes politisches Konfliktfeld darstellt. Technisch-managerielle Orientierungen brauchen deshalb unbedingt politisch-kulturelle flankierungen – eine Herausforderung, die sich nicht in der verbesserten „Aufnahmebereitschaft“ der einheimischen Bevölkerung erschöpft.

- (2) Bemerkenswert ist das weitgehende Desinteresse an den Erwartungen der erwünschten Zuwanderer. Eine systematische Reflexion über die „Pull“-Faktoren, sprich die ausschlaggebenden Motive, nach Deutschland zu gehen, findet kaum statt. Befragungen von Hochqualifizierten und Fachkräften machen deutlich, dass „harte“ Anreize wie die Qualität des Arbeitsplatzes, das Image des Unternehmens, langfristige Karrierechancen, Einkommen, soziale Sicherungen und die ökonomische Lage des Anwerbelandes von entscheidender Bedeutung sind. Erst danach kommen „weichere“ Faktoren wie Schul- und Bildungssysteme, die politische Lage des Landes, Beratung und verfügbare Informationen über das Land (Heß 2012: 87; Heß 2009). Gleichzeitig ist mit überwiegend jüngeren Zuwanderer und ihren Familien mit schulpflichtigen Kindern zu rechnen, die in dieser Lebensphase spezifische Erwartungen mitbringen, auf die sich eine „Willkommenskultur“ einzustellen hätte.
- (3) Auffällig ist die weitgehende Abstinenz in Sachen Normen und Leitbilder. Gezielte Zuwanderung erscheint als aktueller ökonomischer und demografischer Sachzwang. Visionen von einer vielfältigen und interkulturellen Gesellschaft scheinen ebenso überflüssig wie die Frage nach dem Nutzen solcher Anwerbungen für die Zuwanderer und ihre Herkunftsgesellschaften. Dies gilt in besonderer Weise für die Solidaritäten innerhalb der EU, die mit den jüngsten Krisen deutlich an Unterstützung in der Bevölkerung eingebüßt hat<sup>10</sup>.
- (4) Es ist zwar oft von „Kultur“ die Rede, aber das Gros der Handlungsempfehlungen nimmt diese Herausforderung nicht ernst. Wenn Kultur mehr als nur ein schwammiger Verlegenheitsbegriff sein soll, verweist er auf organisations-, gruppen- oder länderspezifische Ausprägungen von Werten, Normen, Orientierungen, Kommunikations- und Handlungsstilen, auf gängige Standards der Handlungskoordination und Konfliktbewältigung, des Interessenabgleichs und der Machtbalancen. Willkommenskultur bezieht sich auf die Art, wie Menschen mit rechtlichen Vorgaben, administrativen Strukturen, Verfahren und Instrumenten umgehen und sie interpretieren. In Analogie zur *Alltagskultur* geht es um die Art und Weise, wie man mit anderen Menschen und Dingen der Lebenswelt in einem bestimmten Handlungsfeld verfährt.

Der Verweis auf Alltagskulturen ist erhellend, weil damit deutlich wird, dass

- bestehende Willkommens- bzw. Abwehrkulturen in Routinen eingebettet sind, die sich nicht per Dekret, durch einen einmaligen Akt und in kurzer Frist verändern lassen;
- neue Willkommenskulturen einen Bruch mit eingespielten Einstellungen und Verfahren bei allen Beteiligten voraussetzen;
- neue Willkommenskulturen nur eine Chance haben, wenn sie rechtlich flankiert, durch eine wiederkehrende Praxis bestätigt und ihre Leitideen für zentrale Akteure zur Selbstverständlichkeit werden.

Willkommenskulturen brauchen zudem anhaltende politische Bekräftigung und Unterstützung, wenn sie zur „Normalität“ werden sollen.

---

<sup>10</sup> Der Anspruch, Lösungen zu finden, die auch den Entwicklungschancen der Entsendeländer Rechnung trägt, wird z.B. in einem aktuellen europäischen Jugendmanifest unterstrichen (FutureLab Europe 2013: 5).

### 3 Herausforderungen und Barrieren für eine Politik gezielter Zuwanderung in Deutschland

Wenn es um eine zu verbessernde Willkommenskultur in Deutschland geht, müssen Herausforderungen und Defizite des Status quo in den Blick genommen werden. Ohne Anspruch auf analytischen Tiefgang werden nachfolgend jene Mängel aufgelistet, die in der Debatte auf individueller, institutioneller und gesamtgesellschaftlich Ebene in Staat, Zivilgesellschaft, Öffentlichkeit und Wirtschaft angesprochen werden oder zumindest angesprochen werden sollten.

#### *Altlasten dementierter Zuwanderung und einer Politik der Angst und Abschreckung*

„Alle reden plötzlich von ‚Willkommenskultur‘. Das gilt selbst für Politiker, deren Parteien sich jahrzehntelang, insbesondere zu Wahlkampfzeiten, überboten haben mit schrillen und in den Köpfen der Menschen bis heute fremdenfeindlich nachklingenden Warnungen vor Zuwanderung... Politik vergisst zu oft, dass sich denunziative Argumente verselbständigen und, zu Denkstrukturen geronnen, ein langes Eigenleben führen können, auch wenn ihre Schöpfer längst ihre Position geändert haben“ (Bade 2013a). Der Behördenalltag bleibt trotz einiger „welcome center“ oft abschreckend, von einer generellen Willkommenskultur in der Gesellschaft ganz abgesehen. Ein Beleg unter vielen ist eine SVR-Studie, in der sich internationale Studierende, eigentlich „ideale Einwanderer“ über mangelnde Informationsbereitschaft und regelrecht abschreckendes Verhalten in Behörden beklagen (vgl. Czock u.a. 2012). In anderen Diskriminierungsstudien verweisen Befragte mit Migrationshintergrund zu rund 40 Prozent auf Benachteiligungen bei Ämtern und Behörden, an zweiter Stelle kommt der Arbeitsmarkt (SVR 2012a). Offensichtlich wirkt in Verwaltungskulturen etwas von der restriktiven Zuwanderungstradition nach. Die von der OECD gelobte neue Offenheit wird nicht nur außerhalb Deutschlands noch zu wenig wahrgenommen, sie ist auch noch nicht hinreichend in der Alltagskultur Deutschlands angekommen. Dies gilt nicht nur für Migranten aus Drittstaaten, sondern auch für EU-Bürger, die darauf hinweisen, dass EU-Bürgerrechte keineswegs in allen Behörden der Nachbarländer respektiert werden (European Commission 2012).

Dass die Rede von der Willkommenskultur noch nicht zum Gemeingut geworden ist, dürfte auch noch an weiterhin gültigen ausländerrechtlichen Restriktionen liegen, wie z.B. der Optionspflicht oder der blockierten Mehrfachstaatsbürgerschaft – von den diskriminierenden und repressiven Traditionen im Asylbereich („Asylbewerberleistungsgesetz“) und im Umgang mit Flüchtlingen einmal ganz abgesehen. Selbst das Zuwanderungsgesetz von 2005 ist in der Praxis mit einer Fülle von Widerhaken versehen (Vorrangprüfung, hoher Mindestverdienst etc.), die immer wieder Zweifel an der Bereitschaft zur Öffnung nähren (Kolb/Fellmer 2012).

Die Bereitschaft in den politischen Eliten im Umgang mit Fremden bei sich bietender Gelegenheit von der Willkommensbotschaft auf einen populistischen Bedrohungsdiskurs umzuschwenken, ist ungebrochen. Angesichts von „Ausländerfluten“ heißt es noch immer „Das Boot ist voll“, und „Deutschland schafft sich ab“, wenn eine „Invasion“ der Habenichtse aus dem europäischen Süden und Südosten droht, wie kürzlich hysterische Töne im Diskurs über den verstärkten Zuzug von Roma als „bedrohliche Fremde“ gezeigt haben. Nüchterne Einschätzungen, die den Wanderungsmotiven gerecht werden und die von den Zugewanderten mitgebrachten Qualifikation ernst nehmen, tun sich schwer und bleiben weithin ohne öffentliche Beachtung (vgl. Bezirksamt Neukölln 2013). Trotz paralleler Willkommensrhetorik sind prominente Akteure der politischen Mitte

(vor allem, aber nicht ausschließlich der CSU) stets bereit, in den kämpferischen Modus der Bedrohungsszenarien zurückzukehren. Weitere aktuelle Beispiele hat Klaus J. Bade zusammengetragen (vgl. Bade 2012 & 2013).

Dazu hat sicherlich beigetragen, dass die bisherigen Versuche eines Migrationsmanagements wenig überzeugend waren. Die Steuerungsdefizite waren offensichtlich so erheblich, dass letztlich in der Öffentlichkeit die Alternative lautete: keine oder ungesteuerte Zuwanderung. Wenn sie erst mal da sind, so lautet eine Lehre aus der „Gastarbeiter“-Phase, bleiben sie nicht nur, sondern es kommen noch mehr. Außerdem kommen ohnehin stets die Falschen und gezielte Anreize sind wirkungslos – wie die Greencard-Erfahrung gezeigt habe.

Unerwähnt darf auch nicht eine weitere „Altlast“ bleiben, die einer Willkommenskultur gerade im Alltag Grenzen setzen. Die jüngste Bertelsmann-Befragung (2012) berichtet von ambivalenten Einstellungen zur Zuwanderung in der Bevölkerung, von „skeptischem Realismus“ ist die Rede. Die Einstellungen werden umso negativer je weniger Alltagskontakte die einheimische Bevölkerung mit Zugewanderten hat. Zu einem nicht unerheblichen Teil spiegelt sich in diesen Einstellungen auch die überwiegend negative mediale Inszenierung von Zuwanderungsthemen (Sarrazin-Effekt). Wenn Befragungen stärker auf eigene Erfahrungen abheben, wird das alltägliche Zusammenleben mit Zugezogenen als wenig problematisch eingeschätzt (Koopmans u.a. 2011; Petermann 2012). Nachbarschaftskonflikte werden nicht stereotyp Zugewanderten zugeschrieben, sondern konkreten Personen und Problemgruppen (Schaeffer 2012). Auch der Integrationsbarometer des SVR kommt zu überraschend positiven Einschätzungen. Gleichwohl dürfen fremdenfeindliche Einstellungen und die bereits erwähnte abschreckende rechtsextreme Szene und ihre Unterstützer nicht vergessen werden. Ihre Bedrohungs- und Abschreckungswirkung auf alle Anstrengungen in Richtung gezielte Anwerbung von Zuwanderern

Mit Blick auf die Anerkennungskultur fällt zudem auf, dass die realen Integrationsleistungen der Zugewanderten zumeist weder von der Politik noch von der einheimischen Bevölkerung angemessen gewürdigt werden.

Diese Altlasten dürften erheblich dazu beitragen, dass sich Deutschland in potentiellen Herkunftsländern schwer tut, glaubwürdig für Zuwanderung zu werben. Das schlechte Image, das durch eine über Jahre betriebene Blockadepolitik und ihre durchaus lebendigen Manifestationen entstanden ist, schreckt Fachkräfte zunächst ab (OECD 2013).

#### *Barrieren in einigen ausgewählten Integrationsbereichen*

Eine glaubwürdige und anspruchsvolle Willkommenskultur muss sich daran bewähren, wie gut die Integrationsprozesse von Zugewanderten bislang gelungen sind. Die Resultate eines solchen umfassenden Integrationsmonitoring, das erst in Ansätzen vorliegen (exemplarisch Bertelsmann Stiftung 2013), können hier nicht präsentiert werden. Zur Sprache kommen nur einige wenige integrationspolitische Handlungsfelder, auf die sich die Willkommensdebatte konzentriert bzw. von ihr zu Unrecht weitgehend ausgeblendet werden.

Lokale Ausländerbehörden. Trotz einiger Anstrengungen im Rahmen des New Public Managements (Kundenorientierung, Qualitätssicherung, One-Stop-Government)<sup>11</sup> scheint es bisher nur sehr begrenzt gelungen zu sein, diese für zentrale Ausländerangelegenheiten (mit Ausnahme von EU-Bürgern) zuständigen Behörden für die angestrebte Willkommenspolitik zu öffnen. Ihr Ruf ist weiterhin schlecht und ordnungspolitische Orientierungen scheinen zu dominieren. Allerdings fehlt es bislang an aussagefähigen repräsentativen Studien. Ämter und Behörden nehmen eine Spitzenstellung ein, wenn es um alltägliche Diskriminierungserfahrungen geht. Allerdings stehen bereits an zweiter Stelle die Benachteiligungserfahrungen auf dem Arbeitsmarkt, die auch von rund einem Viertel der Zuwanderern mit hohem Bildungsniveau berichtet werden (SVR 2012a: 22). Eine Information des SVR, die sich auf eine Studie von Christina Strom (2011) stützt, macht am Beispiel von drei Großstädten (Berlin, Frankfurt/M, Hamburg) mögliche Entwicklungspfade deutlich. Sie weisen in unterschiedliche Richtungen (Zusammenfassung und Zentralisierung, räumliche Dezentralisierung und thematische Erweiterung), aber ihnen ist gemeinsam, „dass durch räumliche und institutionelle Trennung zwischen verschiedenen Zuwanderergruppen ... versucht wurde, das Spannungsverhältnis zwischen Ordnungs- und Servicebehörde aufzulösen, um so den Dienstleistungscharakter vorrangig gegenüber der Gruppe der Hochqualifizierten zu stärken“ (SVR 2011: 4). Das Hamburger Welcome Center (HWC) geht dabei einen besonders interessanten Weg (vgl. hierzu im Detail Ramm 2012), weil es unabhängig von der Herkunft aus dem In- oder Ausland einen Allgemeinen Neubürgerservice für diese Arbeitsmarktgruppe anbietet<sup>12</sup>. Serviceorientierung, Transparenz, Sprachkompetenz und Lotsenfunktion gehören zu den Verbesserungsmöglichkeiten vor Ort. Gleichzeitig wird auch deutlich, dass es übergeordnete Begrenzungen auf dem Wege zu einer lokalen Willkommenskultur gibt (Regelungen des Zuwanderungsgesetzes, ein Verwaltungsverfahrensgesetz, das ausschließlich Deutsch als Amtssprache zulässt etc.).

Arbeitsmarkt und Qualifikationen. „Eine der zentralen Barrieren für die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte sowohl von innerhalb als auch von außerhalb der EU nach Deutschland ist die Heterogenität der Bildungs- und Ausbildungssysteme in Europa und weltweit, die eine Anerkennung der im Ausland erworbenen Abschlüsse erschwert“ (SVR 2013: 10). Es geht bei diesem Anerkennungsthema nicht nur Probleme, die aufgrund von Vielfalt entstehen, sondern auch um Diskriminierung und die Verteidigung von besseren Berufspositionen für Einheimische. Die verweigerte Anerkennung von ausländischen Abschlüssen verweist zudem auf ein Strukturmerkmal des deutschen Arbeitsmarkts, der für den Zugang zu qualifizierter Arbeit entsprechende Berechtigungsnachweise verlangt (credentials). Auf diesem Wege des „credentialism“ lassen sich Teilarbeitsmärkte für akademische Berufe vor unliebsamer Konkurrenz schützen. „Über 70 Prozent aller arbeitslos gemeldeten Ausländerinnen und Ausländer haben keinen (anerkannten) Berufsabschluss. Diese hohe Quote geht zum Teil auch auf das bisherige lückenhafte deutsche Berufsanerkennungsrecht des Bundes und der Länder zurück“ (BMAS 2012: 47). Seit dem 1. April 2012 gibt es mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (Anerkennungsgesetz des Bundes) erstmals – unabhängig von der Staatsangehörigkeit – den Rechtsanspruch auf eine individuelle Gleichwertigkeitsprüfung be-

<sup>11</sup> Die Arbeit der Ausländerbehörden war bereits 2004 Thema des Wettbewerbs von BMI/Bertelsmann Stiftung „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall“. Im Rahmen der interkulturellen Öffnung von Kommunalpolitik und Verwaltung wurde betont: „Eine besondere Aufgabe liegt hier bei den Auslandsämtern, die gemäß Zuwanderungsgesetz ihre Rolle als Integrationsbehörden ausbauen müssen“ (Bertelsmann Stiftung/BMI 2005: 15).

<sup>12</sup> Das Hamburger Modell ist trotz seines Vorbildcharakters nicht unumstritten, weil es nur für einige Ausländergruppen zuständig ist, während Flüchtlinge und Asylbewerber weiterhin den Ordnungsbehörden überlassen bleiben. So drohe eine „Zwei-Klassen-Willkommenskultur“, so der Vorstand der BA Heinrich Alt (taz vom 25. Januar 2013, S. 7)

reits erworbener Berufsqualifikation. Nach einem Jahr sind noch erhebliche Umsetzungsdefizite vorhanden. Nur sechs Bundesländer haben entsprechende gesetzliche Regelungen für ihren Zuständigkeitsbereich verabschiedet. Nachbesserungsbedarf gibt es auch bei den individuellen Kosten, wenn sich die Anerkennungsgebühren im vierstelligen Bereich bewegen. Das Anerkennungsgesetz stellt somit keinen Meilenstein dar, sondern eher ein „Meilensteinchen“ auf dem Wege zu besseren Berufschancen für Migranten (Süddeutsche Zeitung vom 03.04.2013).

Hochschulen. Deutsche Hochschulen sind erst spät in den globalen Wettbewerb um internationale Studenten eingestiegen und haben noch immer (trotz diverser Hochschulpakete und Exzellenzinitiativen) eine deutlich schlechtere Ausgangsposition als renommierte angelsächsische Hochschulen. Nur rund ein Drittel der Studierenden aus Drittstaaten glaubt, dass sie nach Abschluss des Studiums auf dem deutschen Arbeitsmarkt willkommen sind (SVR 2011). Fast die Hälfte sieht sich schlecht oder gar nicht über die Möglichkeiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt informiert. Nur rund ein Viertel der ausländischen Absolventen bleibt nach dem Studium in Deutschland. Deutschland ist also gerade erst dabei, ausländische Studierende als wichtige Zielgruppe für qualifizierte Zuwanderung zu entdecken (Mayer u.a. 2012). Diskriminierungsfreie Hochschulen dürften dafür eine wichtige Voraussetzung sein (Czock u.a. 2012).

Bildung. In Sachen Bildungsbenachteiligung der Kinder von Zugewanderten gehört die Bundesrepublik unter den OECD-Ländern nach wie vor zur Spitzengruppe (OECD 2012: 85). Der Unterschied zu den klassischen Einwanderungsländern Kanada, Australien und USA fällt in diesem Bereich besonders drastisch aus. In diesen Ländern erreichen die Kinder von Zugewanderten deutlich höhere Bildungsabschlüsse als die einheimische Bevölkerung. Die internationale Thematisierung der deutschen Diskriminierungspraxis im Bildungsbereich, wie zuletzt durch die Visite des UN-Sonderberichterstatters Munoz (Overwien/Prenzel 2007), dürfte sicherlich nicht zur Attraktivität von Deutschland als Zuwanderungsland für Hochqualifizierte und ihren Familien beigetragen haben.

Diskriminierung. Gewöhnung und Verleugnung (s. die Auseinandersetzung um die Rassismusstrategie der Bundesregierung, aber auch aktuell das NSU-Desaster), doppelte Standards (Verweigerung von demokratisch-menschenrechtlichen Standards für bestimmte Zuwanderungsgruppen) und eine weitreichende gesellschaftliche und politische Ignoranz machen die Situation in Deutschland wesentlich anstößiger als sie es verglichen mit anderen Ländern vermutlich sein müsste (vom gewalttätigen Rechtsextremen einmal abgesehen). Diskriminierungserfahrungen beeinflussen zudem die Integrationsbereitschaft von Zugewanderten negativ. Wenn sie mit negativen Einstellungen in der Bevölkerung gegenüber Migranten einhergeht, droht ein sich selbst verstärkender Prozess (Uslucan/Yalcin 2012). Dass der Erfolg des Sarrazin-Buches und die breite Schar seiner Verteidiger bei Zugewanderten einen Schock auslöste, wird in der Mehrheitsgesellschaft gerne verdrängt. Von einer Willkommens- und Anerkennungskultur werden wir erst sprechen können, wenn die Zahl der Menschen anwächst, die bereit ist, die Perspektive der Zuwanderer zu übernehmen. Bei den Themen Antirassismus und Antidiskriminierung ist neben einer konsequenten institutionellen Umsetzung internationaler Verpflichtungen und Rechtsnormen auch die Förderung und Ermutigung des Engagements der Zivilgesellschaft von großer Bedeutung. Dabei geht es nicht um Meinungsfreiheit oder ein Wunschkonzert von „Gutmenschen“, sondern um die Erfüllung von internationalen Verpflichtungen und die Umsetzung von EU-Richtlinien, wie z.B. mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz von 2006 (vgl. Reichwein/Rashid 2012: 9).

Religiöse Toleranz. Internationale Vergleichsstudien und Umfragen haben immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass Muslime und ihre Religionsgemeinschaften – im Vergleich mit anderen westlichen Ländern - in der Bundesrepublik auf besondere Negativbilder treffen. Die Studiengruppe EURISLAM z.B. hat den Befund zu Tage gefördert, dass die mediale Berichterstattung über Muslime und den Islam in Deutschland besonders negativ eingefärbt ist (EURISLAM 2010 & 2012). Auch die kulturelle Distanz der Mehrheitsgesellschaft zu muslimischen Gruppen ist größer als umgekehrt. Interreligiöse und interkulturelle Dialoge und Begegnungen sind ein sinnvoller Schritt, der vor allem von Organisationen der Mehrheitsgesellschaft ausgehen sollte (EURISLAM 2012a). Religiöse Toleranz ist ein weithin unterschätztes, aber durchaus zentrales Thema für die Entwicklung einer Willkommenskultur. Dies gilt gerade für Deutschland. Ein umfangreiches europäisches Vergleichsprojekt zur soziokulturellen Integration von Muslimen „Finding a Place for Islam in Europe. Cultural Interactions between Muslim Immigrants and Receiving Societies“ (EURISLAM) hat u.a. in einer zehn Jahre umfassenden Medienanalyse zu Tage gefördert, dass in Deutschland im Vergleich zu den Niederlanden, Belgien, Frankreich und Großbritannien die mediale Berichterstattung zu diesem Thema zum einen besonders wenig von Muslimen selbst bestritten wurde und zum anderen besonders negativ war. Lediglich die Schweiz verzeichnet ähnlich negative Werte (EURISLAM 2010). Dies bestätigt den jüngst vorgelegten empörten Rückblick von Klaus J. Bade, einem der zentralen Wissenschaftler der Integrationsdebatte, der in der medial inszenierten und praktisch folgenreichen Islamfeindlichkeit, gerade auch deutscher Eliten eine wesentliche integrationspolitische Barriere sieht. Ihr Abwertungsdiskurs habe erheblich zur Gewalt gegen Zugewanderte, besonders gegen Muslime beigetragen (Bade 2013). Er kann sich auch auf eine aktuelle Studie des SVR zum Medienbild und zu Alltagserfahrungen von Muslimen in Deutschland stützen (SVR 2013a). Danach beklagen 82 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund und islamischer Religionszugehörigkeit die zu negative Mediendarstellung von Muslimen. Dem stimmen auch 71 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund zu. Gefordert wird eine ausgewogenere Berichterstattung, die sich nicht nur auf spektakuläre Vorfälle konzentriert, sondern auch Beispiele positiver Integration, unproblematischer Normalität und religiöser Toleranz vermitteln sollte (SVR 2013a: 24f.). Bislang werden die Alltagskontakte zwischen Einheimischen und Muslimen wesentlich positiver wahrgenommen. Dass dazu der – im Vergleich mit anderen EU-Ländern - betont repressive staatliche Umgang mit Muslimen und ihren Organisationen kein Gegengewicht bildete, steht zu vermuten (EURISLAM 2012). In dem Maße, in dem sich das Nachdenken über eine Willkommenskultur nicht auf eine laizistisch geprägte und international orientierte Elite und Menschen aus Südeuropa beschränkt, sondern sich – wie in der Fachkräfte-Debatte - auf mittlere Sektoren des Arbeitsmarktes erweitert, gewinnen Fragen religiöser Toleranz auch in Deutschland an Bedeutung.

Politische Partizipation. Auffällig ist, dass in der Willkommens- und Anerkennungsdebatte politische Beteiligungsrechte keine Rolle spielen. Es wird den Zugewanderten eine ökonomische Bürgerschaft angetragen (mit welchen Einschränkungen und Vorbehalten auch immer), eine politische Bürgerschaft allerdings nicht. Dies verweist auf einen inzwischen unerträglichen Skandal vorenthaltener politischer Bürgerrechte in einer gefestigten Demokratie. Im europäischen Vergleich (MIPEX etc. - vgl. Roth 2012a) rangiert die Bundesrepublik inzwischen im unteren Drittel, wenn es um die Ausgestaltung der politischen Beteiligungsrechte und Beteiligungschancen von Zugewanderten geht. Dies gilt besonders für die größte Zuwanderungsgruppe, die keine EU-Bürgerschaft geltend machen kann. Während sich Zuwanderer in der zweiten Generation mit deutschem Pass in der politischen Beteiligung weitgehend den Nicht-Migranten annähern, hält die politische Marginalisierung bei Zugewanderten ohne politisches Wahlrecht an. „Ausländische Personen, die durch ihren weitgehenden Ausschluss von Wahlen in ihrem politischen Mitspracherecht eingeschränkt

sind, sind auch zu einem geringeren Anteil politisch interessiert und setzen sich zu einem niedrigeren Anteil mit der politischen (Parteien-)Landschaft auseinander. Auch nutzen sie zu einem geringeren Anteil nicht-elektorale Partizipationsformen, obwohl ihnen diese zur Artikulation ihrer politischen Interessen und Forderungen zur Verfügung stünden“ (Müssig/Worbs 2012: 41). Dass in einer repräsentativen Demokratie ausgerechnet die Repräsentation von Zugewanderten auf allen Ebenen der Politik weit hinter dem Anteil in der Bevölkerung zurückgeblieben ist, kann auf Dauer in einem demokratischen Gemeinwesen nicht hingenommen werden. Die Effekte dieses Ausschlusses sind vielfältig. Es wird in der Regel in der medialen Öffentlichkeit über Migranten und nicht mit ihnen gesprochen. Ihre Lebenserfahrungen und Interessen werden ausgeblendet, ihre Gestaltungsansprüche und –fähigkeiten bleiben weithin unberücksichtigt.

Die Stimmen werden lauter, die ein Ende der politischen Exklusion einfordern. „Wir sind jetzt in der Phase, dass viele Einwanderer sagen, sie wollen sich einmischen, mitentscheiden, diese Gesellschaft mitgestalten. Das ist gut, denn so muss es sein. Nur das führt zur Chancengleichheit“<sup>13</sup>. Die gegenwärtige Bundesregierung blockiert dieses Thema, aber es steht nach wie vor auf der politischen Agenda<sup>14</sup>. Das aktive und passive Wahlrecht zumindest auf kommunaler Ebene auch für Drittstaaten-Ausländer stellt eine Minimalforderung dar. Erst dann ist mit einer Öffnung der politischen Parteien und lokalen Parlamente für Zugewanderte zu rechnen.

Rechtsextreme und rechtspopulistische Herausforderungen als unerwünschte Globalisierungsfolgen. Die Zunahme rechtspopulistischer und rechtsextremer Einstellungen gehört zu den Schattenseiten intensivierter Globalisierungsprozesse. Zuwanderer werden dabei zu bevorzugten Zielgruppen rechtsextremer Feindbestimmungen. Die gesellschaftliche Schließung gegen Zuwanderung ist ihr zentraler Programmpunkt. Dieser Befund gilt für alle OECD-Länder (vgl. Kriesi u.a. 2008 & 2012). Die Bundesrepublik macht dabei weder eine Ausnahme noch nimmt sie insgesamt eine Spitzenstellung in Sachen organisierter Fremdenfeindlichkeit ein. Die politischen Ausprägungen und Organisationsformen der rechten Globalisierungsfeinde sind in die jeweiligen nationalen politischen Kulturen eingebettet. Hier allerdings hat Deutschland ein besonders bedrohliches Profil. Während sich offen rechtspopulistische Parteien hierzulande nicht etablieren konnten, liegt das Schwergewicht rechtsextremer Praxis in Deutschland auf bewegungsförmigen Mobilisierungen, rechtsextremen (Jugend-) Milieus und radikalen politischen Parteien (gegenwärtige nur noch die NPD), die sich als Bewegungspartei verstehen, also auf außerparlamentarische Mobilisierungen setzen (vgl. Roth 2010: 20ff.). All diese Ausprägungen sind besonders gewaltaffin. Es fehlt jener Pazifizierungseffekt, der üblicherweise für rechtspopulistische Gruppierungen mit dem Weg in die Parteienkonkurrenz und Parlamentspräsenz verbunden ist. Übrig bleibt eine besonders gewalttätige Szene, die in einigen Landstrichen dominanten Charakter beansprucht. Für Zuwanderer und ihre Familien geht hiervon eine besondere Bedrohung aus. Neben der Verharmlosung rechtsextremer Attacken kommt es in diesem Kontext immer wieder zum „Blaming the Victim“, zur Täter/Opfer-Umkehr, zu verweigertem Schutz und zu sekundärer Viktimisierung durch Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte. Es zeichnet sich bislang kein Lernprozess aus dem multiplen „Staatsversagen“ ab, dass mit der Mordserie des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ sichtbar geworden ist (vgl. Amadeu Antonio Stiftung 2013). Die abschreckende Wirkung rechtsextremer Umtriebe auf potentielle Zuwanderer aus dem Ausland und die einheimische Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird in der deutschen Medienöffentlichkeit notorisch unterschätzt. Nach einer

---

<sup>13</sup> Riza Baran in einem Interview mit der taz vom 20./21. April 2013, S. 47.

<sup>14</sup> „Was wir brauchen ist ein Staatsbürgerschaftsrecht, das unserer vielfältiger werdenden Gesellschaft entspricht, faire Chancen und Teilhabe und Zugehörigkeit für alle eröffnet und das Selbstbild Deutschlands als ein weltoffenes Land unterstreicht“ (SPD-Regierungsprogramm 2013).

Umfrage der Universität Ankara sind 85 Prozent der über 14-jährigen Türkeistämmigen in Deutschland davon überzeugt, dass die Zwickauer Terroristen staatliche Unterstützung erhalten haben oder von Staat gedeckt bzw. beschützt wurden, 77 Prozent glauben, dass die Morde weitergehen und 60 Prozent sind überzeugt, dass Politiker versuchen werden, von den Morden abzulenken bzw. die Aufklärung zu verhindern. Dieser Vertrauensverlust löste bei 9,5 % der Befragten Auswanderungsgedanken aus, während 77 Prozent der Befragten sich davon unbeeindruckt zeigen und sich als fester Bestandteil der deutschen Gesellschaft sehen (MiGAZIN 2012).

## 4 Handlungsoptionen und Reformvorschläge

Die Willkommensdebatte hat bereits eine Fülle von Vorschlägen, Ratgebern und Handreichungen auf allen politischen Ebenen, von verschiedenen Gremien und von einigen gesellschaftlichen Organisationen hervorgebracht. Eine Auswahl wird nachfolgend in Grundzügen dargestellt. Mit ihrem engen Arbeitskräfte-Fokus können einige der Empfehlungen als Fortsetzung der Gastarbeiterpolitik betrachtet werden. Immerhin gibt es auch darüber hinaus weisende Vorschläge und Entwürfe, die Familien und das gesellschaftliche Umfeld der umworbenen Zuwanderer beachten.

„Deutschland muss sein altes Image des Nicht-Einwanderungslandes loswerden und ein klares Willkommenssignal an hoch qualifizierte Zuwanderer senden“ (Christine Langenfeld, SVR-Vorsitzende). Dabei sollen, so ihr Vorschlag, Migrationsbeauftragte in deutschen Botschaften ebenso helfen wie ein einfaches und transparentes Punktesystem für erwünschte Zuwanderung. Die institutionellen Voraussetzungen für gezielte Einwanderung könnten durch ein *Einwanderungs- und Integrationsministerium* verbessert werden. Gezielte Zuwanderung brauche flankierend ein „engmaschiges Netz an begleitenden Förderangeboten für die miteinreisenden Familien“ (Integrationsbeirat 2012: 6). Hinzu komme die inhaltliche und sprachliche Überprüfung administrativer Verfahren, die häufig vom Geist der Abwehr und Abschreckung geprägt seien (Integrationsbeirat 2012: 9). Von den Befürwortern eines Paradigmenwechsels werden ein gesellschaftlicher Grundkonsens pro Einwanderung, ein neues Leitbild, ein Mentalitätswandel in Richtung Diversität und „Migrationssensibilität“ eingefordert (Integrationsbeirat 2012: 6).

### *Im Zeichen von Fachkräftemangel und Demografie*

Im Juni 2011 hat die **Bundesregierung** ein „systematisches Fachkräftekonzept“ verabschiedet. Die Grundannahme lautet: „Die Sicherung von Fachkräften wird zur Achillesferse für unsere Wirtschaft“ (BMAS 2012: 4). Um dieser Herausforderung zu begegnen, werden fünf Sicherungspfade benannt (Aktivierung und Beschäftigungssicherung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Bildung und Qualifizierung). Einer von ihnen lautet „Integration und qualifizierte Zuwanderung“. Dabei stehen insgesamt die Wohlfahrtseffekte im Vordergrund. „Gelänge es in Deutschland, jährlich 100.000 qualifizierte Arbeitskräfte zusätzlich zur Verfügung zu haben, würde sich laut einer aktuellen Expertise des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) das Wirtschaftswachstum um 0,2 Prozentpunkte jährlich erhöhen ... In der langfristigen Perspektive bis zum Jahr 2025 kumuliert sich der Wertschöpfungsgewinn einer erfolgreichen Fachkräftesicherung auf insgesamt 450 Milliarden Euro. Dies entspricht in etwa dem heutigen Bruttoinlandsprodukt Bayerns“ (BMAS 2012: 8f.). Neben der Förderung der innereuropäischen Mobilität ist deshalb ein „aktives Zuwanderungsmarketing“ für hochqualifizierte Kräfte aus Drittstaaten angesagt. In ihrer Priorisierung des Fachkräftethemas weiß sich die Bundesregierung der Unterstützung in der Be-

völkerung (98 Prozent halten die Versorgung mit Fachkräften für wichtig oder sehr wichtig) und der Wirtschaft (zweitwichtiges Thema nach der Krise im Euroraum) sicher.

Um dem Fachkräftemangel zu begegnen, hat die Bundesregierung bereits in ihrer Demografiestrategie folgende Schwerpunktbereiche im Handlungsfeld „Integration und qualifizierte Zuwanderung“ formuliert:

- (1) Die Erschließung der Potenziale von Personen mit Migrationshintergrund unter besonderer Berücksichtigung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen,
- (2) eine gesteuerte Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften aus dem Ausland,
- (3) die Nutzung der Potenziale ausländischer Studierender und Auszubildender,
- (4) die Etablierung einer gesellschaftlich verankerten Willkommens- und Anerkennungskultur.

McKinsey hat daran erinnert, dass die staatlichen Organe „das Fachkräfteproblem nicht *für* die Unternehmen, sondern nur *mit* ihnen“ lösen können (McKinsey 2011: 9). Entsprechend viele trisektorale Kooperationen sind in diesem Feld bereits zu finden. Hintergrund für diese gemeinsame Aktion ist eine dramatische Diagnose: „Der neue ‚War for Talent‘ bezieht längst nicht mehr nur, wie zu Beginn des neuen Jahrtausends, die Topabsolventen der Hochschulen ein, sondern alle für den Erfolg der Unternehmen kritischen Mitarbeitergruppen“ (McKinsey 2011: 9).

Im Handlungsfeld (1) geht es um eine nachholende Integrationsförderung (Nachqualifizierung, Unterstützung in Bildung und beruflicher Bildung etc.), die viele Akteure in diesem Feld bereits seit Jahrzehnten fordern. Gegenwärtig lässt sich noch nicht absehen, wie weit dieses Vorhaben jenseits der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen sich entwickeln wird. Auch Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge sollen erreicht werden, wenn dies im Sinne des Anerkennungsgesetzes aussichtsreich erscheint (Integrationsbeirat 2012: 25).

Die Handlungsfelder (2) und (4) ziehen bisher das Gros der Anstrengungen auf sich. Sie werden meist als Phasenmodelle miteinander verknüpft. Der Integrationsbeirat der Bundesregierung hat dazu folgende Handlungsempfehlungen vorgelegt:

- Neues Leitbild entwickeln;
- Standortmarketing betreiben und Partnerschaften nutzen;
- Verfahren auf Willkommenskultur ausrichten, beschleunigen und transparent machen.

„Erforderlich ist die inhaltliche und sprachliche Umgestaltung der administrativen Verfahren zu Visumserteilung/Aufenthalt/Arbeitsmarktzulassung unter dem Blickwinkel ‚Zuwanderung/Integration/Willkommen sein‘ ... Diese Regelungen müssen einfach, transparent und attraktiv sein“ (Integrationsbeirat 2012: 10).

Dabei unterscheidet der Integrationsbeirat drei Etappen einer Willkommenskultur und macht für jede Phase spezifische Vorschläge:

1. Phase: Vorintegration im Zuwanderungsland, z.B.
  - a. durch eine Willkommenskultur in diplomatischen Vertretungen (Dienstleistungsorientierung, erleichterte Visaerteilung etc.),
  - b. Anlaufstellen in Deutschland benennen,

- c. Migrantenorganisationen zur Beratung von Zuwanderern nutzen,
  - d. Bereits im Herkunftsland vorbereitende Angebote entwickeln (Sprache, Qualifizierung etc.),
  - e. Studierende und Auszubildende für Deutschland gewinnen. Dabei sollten verstärkt deutsche Auslandsschulen genutzt werden.
2. Phase: Erstintegration bei der Einreise nach Deutschland.  
Gefordert sind Konzepte, die den lokalen Bedingungen Rechnung tragen. Elemente können sein: Welcome-Center, One-Stop-Government, Willkommenspakete, Mentoren- und Patenschaftsprogramme, Beratungs- und Betreuungsangebote für die Familien.
  3. Phase: Etablierung in Deutschland durch Verstetigung der Integration, z.B. durch Patenschaften in Unternehmen und die Unterstützung des sozialen Umfelds.  
(Integrationsbeirat 2012: 7ff.)

Die Arbeitsgruppe „Etablierung einer Willkommenskultur“ (bamf) hat kürzlich einige verwandte Vorschläge vorgelegt, die bei der Anwerbung und Erstorientierung von legalen Zuwanderern hilfreich sein sollen:

1. Willkommenspakete einsetzen,
2. Internetportale zentral, aktuell und übersichtlich gestalten<sup>15</sup>,
3. Zuwandernde per Telefon und E-Mail beraten,
4. Zuwandernde persönlich vor Ort beraten,
5. Vorinformation; die Orientierung und Willkommen vermitteln,
6. Migrantenorganisationen in die Verweisberatung einbinden,
7. Behörden öffnen und auf ihrem Weg zu „Willkommensbehörden“ unterstützen.

Zur Anerkennungskultur sollen dann im Wesentlichen interkulturell kompetente Träger der politischen Bildung, Bürgerplattformen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und Medienkampagnen beitragen. Auf die Notwendigkeit verbesserter rechtlicher Rahmenbedingungen wird zwar hingewiesen, sie bleiben jedoch im Detail ungenannt<sup>16</sup>. Vom Umbau der Ausländer- und Meldebehörden einmal abgesehen, verharrt das Gros der Vorschläge in professioneller Anwerbung für das Zuwanderungsland Deutschland, möglichst unterstützt von Migrantenorganisationen, die als Brückenbauer einbezogen werden sollen. Anfang März 2013 hat die Bundesregierung eine neue Beschäftigungsverordnung verabschiedet, die mit Zustimmung des Bundesrats im Sommer 2013 in Kraft treten könnte. Damit soll der deutsche Arbeitsmarkt auch für Absolventen von Ausbildungsberufen aus Staaten außerhalb der Europäischen Union geöffnet werden. Voraussetzungen sind unter anderem, dass die Berufe auf einer Positivliste von Engpassberufen stehen und es einen Arbeitsvertrag gibt. Auch an zeitliche Befristungen ist gedacht.

Offensichtlich wächst auch lokal die Bereitschaft, Asylsuchenden und Flüchtlingen den Zugang zur Arbeits- und Bildungsbeteiligung zu erleichtern. Ein Hamburger Modellprojekt zeigt, dass und wie dies möglich ist. Einer breiteren Umsetzung stehen bislang allerdings bundesgesetzliche Regelungen im Wege (Gag 2012). Eine Willkommens- und Anerkennungskultur ist lokal selbst für eine

---

<sup>15</sup> Hier sieht sich die Bundesregierung Ende 2012 mit dem Informationsportal „Make it in Germany“ auf einem guten Wege (BMAS 2012: 15).

<sup>16</sup> Die SPD fordert in ihrem aktuellen Bundestagswahlprogramm: „Wir wollen ein Einwanderungsrecht, das Fachkräften eine Chance am Arbeitsmarkt gibt. Deutschland muss offen sein für Talente aus aller Welt“. Neben einer neuen Willkommenskultur fordert sie die Abschaffung der Optionspflicht: „Die Optionspflicht ist ein integrationspolitischer Missgriff und ein bürokratisches Monstrum, das den Kommunen enorme Verwaltungskosten aufbürdet“ (SPD-Regierungsprogramm 2013).

unerwünschte Gruppe von „Armutswanderern“ aus Rumänien und Bulgarien machbar. Während der Bundesinnenminister in diesem Zusammenhang von einem „Flächenbrand und Sprengsatz für die europäische Solidarität“ gesprochen hat<sup>17</sup>, demonstrieren einige Kommunen, dass es durchaus sinnvoll ist, die Potentiale der „unerwünschten“ Zuwanderer zu berücksichtigen. Ein Tiefenprofiling dieser Zuwanderungsgruppe in Mannheim hat ergeben, dass diese Menschen durchaus in den deutschen Arbeitsmarkt vermittelt werden könnten. „20 Prozent haben einen Hochschulabschluss, 40 Prozent einen brauchbaren Berufsabschluss“ (FAZ vom 07.03.2013). Welche Potentiale durch gezielte Bildungs- und Integrationsangebote erschlossen werden können, macht auch ein aktueller analytischer Bericht aus Berlin Neukölln deutlich (Bezirksamt Neukölln 2013).

### *„Integration findet vor Ort statt“*

Auch wenn einige der Initiativen für eine Fachkräftezuwanderung von Bund und Ländern bzw. entsprechenden Unternehmenszusammenschlüssen ausgegangen sind, landet ein Gros der Vorschläge schließlich auf der lokalen und regionalen Ebene. Dies hat auch mit der Option „gezielte Zuwanderung“ selbst zu tun, denn es sind wesentlich lokale und regionale Unternehmen in den prosperierenden Regionen Deutschlands (allen voran Bayern, Baden-Württemberg und Hessen), die zuerst die Hand gehoben haben, um spezifische Fachkräftebedarfe zu signalisieren. Längst sind es einzelne Unternehmen und Mittelständler, die gezielt im Umfeld ihrer Auslandsniederlassungen und bei ihren ausländischen Geschäftspartnern (in Spanien, Portugal oder Griechenland) nach potentiellen Fachkräften für ihre Unternehmen suchen und entsprechende Aus- und Weiterbildungsangebote machen, die schließlich in Produktionsstätten der Bundesrepublik führen<sup>18</sup>. Die aktuellen Zuwanderungs- und Anerkennungsbedingungen (Arbeitsverträge etc.) legen solche dezentralen Aktivitäten nahe. Lokale und regionale Netzwerke von Unternehmen, Kammern, Gewerkschaften, Arbeitsagenturen, Politik, Bildungsträgern, Migrantorganisationen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren sind sinnvoll, um regionale Bedarfe und Möglichkeiten zu eruieren und angepasste Strategien zu erarbeiten.

Das Gros der lokalen Vorschläge bewegt sich nicht auf dieser Konkretisierungsebene, sondern bietet einen Einzelmaßnahmen orientierten Werkzeugkasten, wie z.B. die Handlungsempfehlungen des Integrationsbeirats (2012: 23):

- Stadtführungen,
- Integrationsfeste,
- Integrationspreise für gelungene Projekte,
- Einbindung in Vereine und in bürgerschaftliches Engagement,
- Kommunales Wahlrecht für (noch) Nichteingebürgerte,
- Vereinfachte Einbürgerung,
- Berufsbezogene Sprachförderung,
- Steigerung der Ausbildungsbeteiligung,
- Motivierende Vorbilder (Unternehmen, Gewerkschaftsvertreter).

Solche Sammlungen enthalten sicherlich die eine oder andere Anregung, auch wenn das Gros der Vorschläge bereits seit Jahrzehnten auf dem Tisch liegt und teilweise auch bereits umgesetzt wird.

---

<sup>17</sup> Vgl. „Migration und Bevölkerung“ 3/2013, S.1f.

<sup>18</sup> Eindrucksvolle Beispiele bieten Sven Astheimer und Bernd Freytag in „Azubis aus Tarragona“ (FAZ vom 12.04.2013, S. 19).

So existieren bereits seit Jahren vergleichsweise gut entwickelte und relativ weit verbreitete lokale Integrationskonzepte. Während einige Handlungsfelder (Querschnittsaufgabe, Vernetzung, bürgerschaftliches Engagement, interkulturelle Begegnungen etc.) bereits gut umgesetzt sind, fehlt bei anderen Handlungsfeldern noch weitgehend die Umsetzung. Dies gilt für die Förderung von Selbständigkeit und ethnischer Ökonomie, aber auch für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung – insbesondere mit Blick auf die Beschäftigung von Migranten. Fehlende Stellen und Ressourcen sind das kommunale Standardargument für die Existenz dieser Lücken. Sie tragen sicherlich zur Nichtanerkennung der produktiven Leistungen von Zugewanderten bei. Die geringe Sichtbarkeit von Migranten in öffentlichen Funktionen behindert zusätzlich den Weg zur „Normalität“ einer vielfältigen Stadtgesellschaft. Hinzu kommt, wie bereits beschrieben, ihre geringe politische Sichtbarkeit. Das politische Engagement von Migranten wird überwiegend in einflussarme Parallelstrukturen (Integrationsbeiräte etc.) abgedrängt. Jenseits der Großstädte, in Gemeinden mit einem geringeren Anteil von Zugewanderten und vor allem im ländlichen Raum fehlt es noch oft an einer gezielten lokalen Integrationspolitik (vgl. hierzu Gesemann u.a. 2012; Gesemann/Aumüller 2013) – mit dem paradoxen Effekt, dass dort wo Zuwanderung demographisch am dringendsten nötig wäre, die geringsten institutionellen Vorkehrungen bestehen.

In einer aktuellen Befragung hessischer Kommunen werden noch einmal zentrale Aufgaben lokaler Integrationspolitik bekräftigt:

- Strategisch orientierte Integrationsarbeit ausbauen (Integrationskonzept, Verankerung als Querschnittsaufgabe und „Chefsache“, Erfolgskontrollen/Monitoring),
- Abkehr vom Defizitansatz hin zu Potentialen und Ressourcen,
- vom Projekt zur Struktur: Verankerung von zentralen Integrationsaufgaben in kommunalen Einrichtungen,
- kommunale Vernetzung und wechselseitiges Lernen verankern,
- ermöglichende Landes- und Bundesprogramme (HMJIE 2013).

Ein Großteil der aktuell in der Debatte über eine lokale Willkommens- und Anerkennungskultur vorgestellten Maßnahmen und Strategien ist bereits seit längerem Bestandteil lokaler Integrationskonzepte und in einem beachtlichen Umfang auch der Integrationspraxis. Lokale Integrationspolitik ist besser als ihr Ruf in der Mehrheitsbevölkerung. Während die bereits vorhandene „Willkommenskultur“ bei Migranten stärkere Anerkennung findet (61 Prozent), gehen nur 45 Prozent der Nicht-Migranten von der Existenz einer lokalen Willkommenskultur aus (Bertelsmann 2012a: 8f.). Städte wie Bergen oder der Landkreis Ostprignitz-Ruppin („Mut zur Vielfalt – Willkommenskultur in Ostprignitz-Ruppin“) haben mit breiter gesellschaftlicher Beteiligung Konzepte für eine lokale bzw. regionale Willkommenskultur entwickelt, die generell auf Zuwanderung setzen, ohne ausschließlich zuwandernde Fachkräfte anzusprechen.

Auch wenn die aktuellen Vorschläge für eine lokale Willkommens- und Anerkennungskultur im Kontext der umfassenderen lokalen Integrationskonzepte und –strategien gesehen werden sollten, verdienen sie besondere Aufmerksamkeit. Zum einen haben sie eine offensive Zuspitzung, den lokale Integrationspolitik in Zeiten der Fachkräfteanwerbung benötigt. Viele Integrationsdebatten der letzten Jahre waren ausschließlich bestandsorientiert und standen oft unter dem Vorbehalt, „Zuwanderung“ nicht aktiv anstreben zu dürfen. Wie einige politische Akteure hervorheben, kann die Willkommensdebatte zum anderen neuen Schwung in die lokale Integrationspolitik und darüber hinaus bringen und einzelne Orientierung (z.B. an den Potentialen der Zugewanderten) und Handlungsfelder (z.B. der Umbau von Ausländerbehörden zu „Willkommenszentren“) aufwerten helfen.

(3) Hochschulen. Einige Modellprojekte, Expertisen und Initiativen (z.B. das HRK-Projekt „Nexus“), aber auch einzelne Hochschulen haben den Schwerpunkt internationale Studierende als Potential zur Gewinnung von qualifizierten Arbeitskräften aufgegriffen. Im Fortschrittsbericht der Bundesregierung wird auf das Projekt „Study and Work – ausländische Studierende in Ostdeutschland halten, Willkommenssignale setzen“ verwiesen (BMAS 2012: 53).

Noch bestehende Barrieren auf dem Weg in den deutschen Arbeitsmarkt sollen für sie abgebaut werden<sup>19</sup>. Aber zuvor gilt es, eine Willkommenskultur in den Hochschulen selbst auf- bzw. auszubauen (Mayer u.a. 2012). Von einigen ostdeutschen Hochschulen kommen immer wieder Klagen, dass die örtliche rechtsextreme Szene internationalen Studierenden auflauert. Aber auch Diskriminierungen innerhalb der Hochschule sind zum Gegenstand von Untersuchungen geworden (Czock u.a. 2012). Einige Hochschulen leisten ihren besonderen Beitrag zur Anerkennungskultur, indem sie Kurse zur Nachqualifizierung, Aktualisierung und Anerkennung ausländischer Hochschulabschlüsse anbieten.

Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Die 2011 ins Leben gerufene „Fachkräfteoffensive“ der Bundesregierung (federführend BMAS) ist ein Zusammenschluss zentraler Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteure (BA, BDA, DGB, DIHK, DRV, ZDH), der Antworten auf die „dramatische Entwicklung“ beim Fachkräftebedarf (BA-Präsident Frank-Jürgen Weise 2012) sucht. Jährliche Fortschrittsberichte sollen helfen, angemessene Strategien zu identifizieren. Einen interessanten Anknüpfungspunkt bieten die inzwischen *über 900 regionalen Netzwerke und Initiativen* (BMAS 2012: 16f.), die von einem Innovationsbüro „Fachkräfte für die Region“ betreut werden. Etwa ein Viertel dieser regionalen Netzwerke widmet sich auch dem Handlungsfeld „Integration und Zuwanderung“. Im Vordergrund steht dabei die bessere Integration der bereits Zugewanderten in den Arbeitsmarkt (Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen und Qualifikationen, Qualifizierungsangebote, berufsbezogene Sprachförderung). Zudem wurden spezifische Zielgruppen in den Blick genommen. Eine „Initiative Ressourcen stärken – Zukunft sichern: Erwerbsperspektiven für Mütter mit Migrationshintergrund“ erprobt Modelle verstärkter Arbeitsmarktteilnahme von Migrantinnen. „Während 72 Prozent der Mütter ohne Migrationshintergrund erwerbstätig sind, sind es nur 50 Prozent der Mütter mit Migrationshintergrund“ (BMAS 2012: 51).

Ein gemeinsames Internetportal „Working and living in Germany – Your Future!“ wurde nach dem Vorbild Ontarios (Kanada) eingerichtet. Aus den zahlreichen Initiativen von Ländern und Regionen, einzelnen Branchen und Zusammenschlüssen soll nur ein Exempel herausgehoben werden. Zusammenschlüsse der Bayerischen Wirtschaft werben gezielt für ausgesuchte Berufe (Gastronomie, Metall- und Elektroindustrie) u.a. in einer Hotelschule bei Madrid, flankiert von einem Rahmenprogramm in der jeweiligen bayerischen Region. Dazu gehören u.a. ein ständiger spanischsprechender Ansprechpartner, der bei Wohnungssuche und Behördengängen hilft, ein Veranstaltungs- und Exkursionsprogramm mit örtlichen Kultur- und Sportvereinen und vorbereitende kostenlose Sprachkurse in Spanien. Zudem werden Flug und Umzugskosten übernommen (Süddeutsche Zeitung vom 27./28. April 2013: 8).

Auch die betriebliche Willkommenskultur hat im Kontext der „skilled migration“ neuen Auftrieb erhalten. Diversity management und diversity trainings gehören schon seit längerem zum Alltag von

---

<sup>19</sup> „Ausländischen Studierenden, die in Deutschland einen Hochschulabschluss oder eine vergleichbare Qualifikation (z.B. Meisterprüfung) erwerben, werden wir ermöglichen, ohne Einschränkungen in Deutschland zu arbeiten“ (SPD-Regierungsprogramm 2013).

international operierenden Unternehmen. Mit der „Charta der Vielfalt“ existiert auch eine politische Plattform für dieses Themenfeld. Zum den Empfehlungen an die Unternehmen zählen:

- Förderung von interkulturellem Austausch im Unternehmen,
- Förderung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiter,
- Diversity-Strategien, betriebliche Anerkennung der Migrantenkulturen,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- Betriebskindergärten, Sprachförderung,
- Vermittlung außerbetrieblicher Sprachförderung,
- Mentoring-Programme,
- Willkommenspakete (BDA, Integrationsbeirat 2012: 20).

Über den Stand der Umsetzung dieser Vorschläge liegen noch keine Informationen vor. Als wichtige Zielgruppe werden KMUs angesehen.

## 5 Reichweite und Grenzen der vorgeschlagenen Maßnahmen

Die Mehrzahl der pragmatischen Vorschläge dürfte, entsprechende Investitionen vorausgesetzt<sup>20</sup>, umsetzbar sein und könnte durchaus positive Folgen für das Migrationsgeschehen haben. Kundenorientierte „Ausländerbehörden“ und neue Willkommensrituale können ebenso hilfreich sein wie ein verbesserter Spracherwerb vor der Zuwanderung. Dass sie zu einem Paradigmenwechsel in Sachen Zuwanderung und gesellschaftliche Vielfalt führen können, ist allerdings zu bezweifeln. Dazu ist der Abstand zwischen den benannten Zuwanderungsbarrieren und den Reformvorschlägen in Richtung Willkommens- und Anerkennungskultur zu erheblich. Diese Lücken sollen hier nicht noch einmal im Detail aufgegriffen werden. Dafür wird an einige weitere Dimensionen erinnert.

Wesentliche Elemente für eine gesellschaftliche Willkommenskultur werden nicht einmal behandelt (politische Partizipation der Angeworbenen, Abbau der Vorurteilmobilisierung durch die politischen Eliten und Medien etc.). Es fehlen übergreifende Leitbilder und die Bereitschaft, sich mit den möglichen ethischen und normativen Fragen auch nur zu befassen, die mit „skilled migration“ stets verbunden sind. Das Gros der Argumente im Kontext des „Fachkräftebedarfs“ ist stattdessen mit einem konservativen Versprechen verknüpft. Deutschland muss sich öffnen, damit alles (genauer die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das Wohlstandsniveau) so bleiben kann. Der Erhalt des Status Quo wird allerdings zur Utopie, wenn die Herausforderungen und Nebenwirkungen nicht mit bedacht werden, die mit einer wirksamen Willkommenspolitik verbunden sind. Zwei Hinweise sollen genügen. (a) Die unternehmensgetriebene Konkurrenz um die Zuwanderung von Fachkräften wird regionale Disparitäten in der Bundesrepublik weiter verschärfen. Für die strukturschwachen, sich entvölkernden ländlichen Regionen bietet eine Fachkräftestrategie keine erschwingliche und damit realisierbare Perspektive. Voraussetzung wäre u.a. eine attraktive öffentliche Infrastruktur, die eher im Schwinden begriffen ist. Gleichzeitig wächst mit der qualifizierten Zuwanderung der Druck auf die Arbeits-, Wohnungs- und Bildungsmärkte in den prosperierenden Regionen. (b) Qua-

---

<sup>20</sup> Da wesentliche Bestandteile kommunaler Integrationspolitik zu den „freiwilligen Leistungen“ der Kommunen zählen, ist die kommunale Finanzausstattung eine wesentliche Einflussgröße, wenn es an die Umsetzung einer anspruchsvollen lokalen Willkommens- und Anerkennungspolitik geht. Dafür sprechen auch britische Erfahrungen (vgl. Andrews 2012).

lifizierte Zuwanderung verschärft die Konkurrenz auf Teilarbeitsmärkten, schließlich auch auf Bildungs- und Ausbildungsmärkten. Die alte Gastarbeiterpolitik fand breite Unterstützung in der Bevölkerung, weil sie weithin mit einer „Unterschichtung“ durch wenig qualifizierte Zuwanderung verbunden war. Gerade einheimischen Facharbeitern und angelernten Arbeitskräften versprach sie einen gesellschaftlichen Aufstieg, weil „mindere“ Arbeiten von den Angeworbenen verrichtet wurden. Gelingt die Anwerbung von Fachkräften und Hochqualifizierten, kommen jene Teile der einheimischen Bevölkerung unter Druck, die als Bildungsverlierer und auf dem Arbeitsmarkt sich selbst als neue Unterschicht erfahren oder erfahren werden, die durch den Zuzug von Qualifizierten aus dem Ausland noch geringere Erfolgchancen auf dem Arbeits- und Bildungsmarkt haben dürften. Einen eher harmlosen Vorgeschmack auf die damit möglichen politischen Verwerfungen bieten die Schweizer Auseinandersetzungen um den Zuzug von deutschen Akademikern.

Politisch kommt es deshalb darauf an, verstärkt über eine transnationale „Willkommenskultur“ zu sprechen, d.h. Migrationschancen, Vielfalt, Toleranz in Kontexten zu diskutieren, die von großen gesellschaftlichen Mehrheiten positiv besetzt werden können. Der Paradigmenwechsel hin zu einer aktiven Zuwanderungspolitik erhöht den ethischen Begründungszwang und verlangt nach einem normativen Rahmen (eine „normative map“ – vgl. Zapato-Barrero 2012). Verzichtbar wären solche Abwägungen nur, wenn von einem gleichzeitigen dreifachen Nutzen („triple-win“ – s. SVR 2011a) ausgegangen werden kann: dem für die Herkunftsgesellschaft, dem für den Migranten und dem der Zuwanderungsgesellschaft. Dies dürfte jedoch eher eine Ausnahme sein. Wahrscheinlicher ist es doch, dass des einen „brain drain“ des anderen „brain gain“ darstellt. Eine ausschließlich nutzenorientierte und kompetitive Orientierung greift beim Thema „skilled migration“ zu kurz, weil sie die politischen und gesellschaftlichen Folgen externalisiert.

Vermieden werden sollte auch eine falsche Eindeutigkeit, die Unwägbarkeiten und Ambivalenzen der jeweils gewählten Strategien leugnet. Zentrale Fragen sind dabei:

- (1) Welchen Anteil sollen Binnenstrategien im Verhältnis zur externen Anwerbung haben?
- (2) Für wen sollen die Grenzen geöffnet werden?
- (3) Welche Konsequenzen hat dies für die Entsendungsstaaten?
- (4) Wie verändern sich die Beziehungen der EU-Mitgliedstaaten?

(1) Die Fachkräfteoffensiven des Bundes und der Länder, aber auch diverser, von Unternehmen und ihren Zusammenschlüssen geprägten Netzwerke zeichnen sich dadurch aus, dass sie mehrere nach innen gerichtete Strategien (Qualifizierungsangebote, bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Unterstützung von bildungsfernen Milieus etc.) mit externer Anwerbung verbinden. Dabei gibt es länderspezifische Initiativen (z.B. Thüringen), bei denen die externe Anwerbung fast keine Rolle spielt. Angesichts eines noch immer beachtlichen Niveaus an Dauerarbeitslosigkeit und eines Anteils von „Problemjugendlichen“ ohne gute Arbeitsmarktperspektiven, der zwischen 10 und 20 Prozent eines Jahrgangs taxiert wird, könnte eine primär auf externe Öffnung setzende Willkommensstrategie unter Druck geraten. Die legitime Frage wäre, wird denn genug getan, um die Chancen von bildungsfernen Jugendlichen, Müttern und Zugewanderten auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern? Es kommt also auf eine Balance zwischen diesen alternativen und womöglich konfligierenden Handlungsoptionen an.

(2) Weitere Balancen gilt es zwischen Sicherheitsinteressen bzw. Grenzkontrollen und Menschenrechten, zwischen nationalen und EU-Interessen, zwischen den Interessen der einheimischen Bürgerschaft und denen der Zuwanderungswilligen, zwischen nationalen und kosmopolitischen

Zugehörigkeiten zu suchen. Gegenwärtig kommen sie nur situativ, widerspruchsvoll und konfliktgeladen zur Sprache, wenn auf der einen Seite vor einer drohenden Armutswanderung aus anderen EU-Ländern gewarnt wird, andererseits auf qualifizierte Zuwanderung nicht zuletzt aus der EU gesetzt wird.

(3) Hier geht es um schwierige Abwägungen und einen fairen Ausgleich zwischen den positiven und negativen Effekten, die in den Entsendungs- und den Einwanderungsländern zu erwarten sind. Dabei spielen auch Fragen der Rückwanderung und der zirkulären Migration eine zunehmend gewichtige Rolle. Ein Blick auf das Wanderungsgeschehen insgesamt (und nicht nur die entsprechenden Salden) macht deutlich, dass wir mit zunehmender Mobilität rechnen müssen und können. Das Leitbild von Ein- und Auswanderung als einer biografisch einmaligen und verbindlichen Entscheidung wird der Realität von Wanderungsprozessen immer weniger gerecht. Dies gilt besonders für die EU-Binnenmigration. Die Öffnung für Fachkräftezuwanderung sollte ein Ausgangspunkt dafür sein, über institutionelle Formen nachzudenken, die diesem heraufziehenden mobilitätsgeprägten Migrationsalltag gerecht werden können.

(4) Mit ihren Mobilitätsrechten haben EU-Bürgerinnen und –Bürger im Prinzip die Chance, sich unabhängig von Grenzregimen innerhalb der EU frei zu bewegen (von den realen Einschränkungen war bereits die Rede). Damit ist auch ein Markt geschaffen, der dem nationalen und regionalen Wettbewerb besondere Gelegenheiten eröffnet. Gegenwärtig profitiert die Bundesrepublik als Land, das vergleichsweise unbeschadet aus den EU- und Euro-Krisen seit 2008 hervorgegangen ist, besonders stark von diesem Wettbewerb. Gleichzeitig trägt die Bundesrepublik ein gehöriges Maß an Mitverantwortung an einer EU-Krisenpolitik, die den Abwanderungsdruck in den südlichen Ländern der EU verstärkt. Für die weitere Zukunft der EU ist es sicherlich nicht unerheblich, ob solidarische Lösungen für die Bearbeitung dieser Asymmetrien gefunden werden (zu einigen dieser Aspekte vgl. Zapata-Barreo 2012: 1195f.).

Utilitaristische Erwägungen allein können auf keine dieser Abwägungsfragen befriedigende Antworten geben, weil sie dazu tendieren, die jeweils anderen Interessen und übergeordnete politische Gesichtspunkte zu vernachlässigen. Solche Scheuklappen kennzeichnen die Mehrzahl der Beiträge in der aktuellen Willkommensdebatte. Es ist zwar ein Fortschritt, dass selbstbewusst handfeste Interessen an Zuwanderung in Deutschland benannt und fremdenfeindliche Ressentiments marginalisiert werden, gleichwohl sollte die abwägende normative Ebene nicht ignoriert werden.

## **6 Deutschland im Kontext – Internationale Erfahrungen mit qualifizierter Zuwanderung**

Es gibt zwar durchaus Forschung zum Bereich „skilled migration“ (vgl. Freitas u.a. 2012), aber es fällt schwer, daraus unmittelbare Schlussfolgerungen zu ziehen: zu unterschiedlich sind die einzelnen Fälle, ihre institutionelle und zeitgeschichtliche Einbettung.

Kanada kann mit einigem Recht beanspruchen, besonders offen für gezielte Zuwanderung zu sein und diese erfolgreich umzusetzen. Als wesentliche Erfolgselemente werden – einmal abgesehen von einem Punktesystem - hervorgehoben:

- unbefristetes Aufenthaltsrecht bei der Einreise,
- schneller Zugang zur Staatsbürgerschaft,
- integratives politisches Leitbild Multikulturalität,
- Fehlen fremdenfeindlicher Parteien, stattdessen eine Parteienkonkurrenz um die Unterstützung von Zugewanderten (Triadafilopoulos 2012; Berlin Institut 2012).

Auch wenn in einigen Dimensionen seit dem Jahr 2000 kleine Fortschritte erzielt wurden, erfüllt die Bundesrepublik keine dieser Voraussetzungen. Es zeichnen sich auch keine politischen Mehrheiten ab, die diese Agenda voranbringen könnten. Selbst wenn dafür die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen würden, brauchte es zusätzlich eine seriöse Debatte über Diskriminierung und Rassismus, aber auch eine „Vision für eine gemeinsame Zukunft in Vielfalt“, denn „eine Willkommenskultur kann zwar gesetzlich implementiert werden, sie wirkt aber nur dann authentisch, wenn sie auch real empfunden wird“ (Foroutan 2012: 124).

In den USA und in Kanada gibt es verschiedene Netzwerke, die lokale und regionale Initiativen für eine stärkere lokale Willkommenskultur zusammenbringen („cities of migration“, „welcoming cities“, „receiving cities“ etc.). Lokale und regionale Willkommensinitiativen starteten vor etwa einem Jahrzehnt. Ihre Erfahrungen sind jüngst in Werkzeugkästen und Handreichungen zusammengefasst worden (Downs-Karkos 2011; Jones-Correa 2011). Eine „welcoming city“ ist demnach eine Stadt, die sich für ein zugewanderungsfreundliches Umfeld einsetzt. Die „welcoming city“

- (1) plans: All relevant sectors, such as government, business, non-profit, and others are engaged to work together to create a welcoming community climate that supports long-term integration;
- (2) commits: Commitments are made to institutionalize strategies that ensure the ongoing inclusion and long-term economic and social integration of newcomers;
- (3) builds Communities. Newcomer and long-time residents are engaged to find common ground and shared leadership;
- (4) communicates. Messages of unity and shared values permeate the community through the media, through voices of leaders, and among residents;
- (5) sustains. Policies and practices are considered in order to ensure that interactions between new and longer-term Americans remain positive ones and the community's economic vitality remains strong ([www.welcomingamerica.org/resources/cities/](http://www.welcomingamerica.org/resources/cities/)).

Auch wenn viele Themen angesprochen werden, die auch die lokale Integrationspolitik in Deutschland auszeichnen und in der Debatte über eine neue Willkommenskultur eine Rolle spielen, wird in den USA der Integrationsbereitschaft der örtlichen Gemeinschaft eine hervorgehobene Bedeutung zugeschrieben. Ein Klima des Willkommens soll nicht nur Zuwanderer anziehen, sondern sie aktiv in die Stadtgesellschaft einbinden und dabei wechselseitige Belange aushandeln helfen. Es geht nicht nur um einen Appell an Toleranz und Vielfalt, sondern um Handlungsstrategien, die auf folgenden Ebenen ansetzen:

- auf Individueller Ebene: „fostering greater mutual understanding and respect among individual residents by creating opportunities for direct contact between immigrant and long-term residents“;
- auf institutioneller Ebene: „engaging a wide range of organizations and their leaders, from the business community, faith community, community based organizations, and media outlets“;

- auf der Ebene lokaler Politik: „advancing welcoming policies and practices for the benefit of the whole community“ (Welcoming Cities: Framing the Conversation, [www.welcomingamerica.org/resources/cities/](http://www.welcomingamerica.org/resources/cities/)).

Die US-Initiativen versuchen zwei weitgehend vernachlässigte Dimensionen des Integrationsprozesses gezielt aufzugreifen. Zum einen geht es darum, den Integrationsprozess nicht allein den Zuwanderern aufzubürden, sondern als Leistung des gesamten Gemeinwesens zu begreifen. Zum anderen geht es um Ängste und Abwehrhaltungen in der einheimischen Bevölkerung, die mehr Aufmerksamkeit verdienen (Jones-Correa 2011: 39). „Receiving“ und „welcoming communities“ stiften Begegnungen und Kontakte zwischen Zugewanderten und Einheimischen, um dadurch beide Herausforderungen angehen zu können.

In Ländern mit einem stark privat und kommerziell geprägten Bildungssektor, wie den USA, Großbritannien und Australien gibt es seit längerer Zeit eine Konkurrenz um kaufkräftige Bildungsnachfrage, die erheblich zu „welcoming universities, schools, classrooms“ beigetragen haben dürfte. Ähnliches gilt für Krankenhäuser und andere Leistungen des Gesundheitswesens. Ein systematischer Transfer könnte die deutsche Debatte befruchten, auch wenn es sich hierzu-lande weitgehend um öffentliche Einrichtungen handelt, die eine „Kundenorientierung“ stärker vermeiden können.

Eine weitere Quelle von Anregungen für eine praktische Ausgestaltung einer Willkommenskultur könnte aus der „experience economy“ kommen. Es handelt sich um Branchen und Geschäftsbereiche, in denen emotionale Bindungen eine wichtige Rolle spielen. Willkommenskultur gilt in diesem Zusammenhang als wichtige Voraussetzung, damit sich Beschäftigte, aber auch Kunden und Geschäftspartner wohlfühlen. Die Erlebnisökonomie begreift emotionale Bindung als Vehikel für Partizipation, Engagement und Leistung. Auch wenn ihre ökonomietheoretische Leistungskraft umstritten ist, kann dieser Ansatz mit einigen praktischen Anregungen zur konkreten Ausgestaltung von Willkommenskulturen beitragen

## 7 Fazit und Empfehlungen

### *Zum Begriff*

Die Begriffshülle „Willkommenskultur“ beginnt sich allmählich zu füllen, mit der Unschärfe des Begriffs werden wir allerdings auch in Zukunft leben müssen. Es lohnt, den Begriff „Willkommenskultur“ integrationspolitisch zu nutzen, weil er eine veränderte Blickrichtung unterstützt. Es geht um eine Grundhaltung der Offenheit für und Wertschätzung von Migranten, um eine positive Bewertung von Vielfalt und Interkultur. Diese Perspektive spielte bereits in der Integrationsdebatte des letzten Jahrzehnts eine Rolle. Sie war aber oft überlagert von einseitigen Assimilationserwartungen an die Zugewanderten. Mit dem Terminus „Willkommenskultur“ wird dagegen auf aktive Anstrengungen der Aufnahmegesellschaft verwiesen, die sich für gezielte Zuwanderung fit machen will und muss. Es ist sinnvoll, das dazugehörige Tätigkeitsfeld weit aufzufächern. Analytisch können wir zwischen der individuellen, der interpersonalen, der institutionellen und der gesamtgesellschaftlichen Ebene. Auf jeder Ebene lassen sich Aufgaben und Strategien beschreiben, die zu den Zielen Offenheit und Akzeptanz beitragen können. Anti-Bias-Konzepte und Toleranzerziehung können dazu ebenso beitragen wie interkulturelle Begegnungen,

Willkommensbehörden ebenso wie Betriebe, die mit Vielfalt positiv umgehen und Diskriminierungen vermeiden. Schließlich braucht es gesellschaftliche Leitbilder, die den Abschied von der Leitidee der nationalen Container mit homogener Bevölkerung beschleunigen, die grenzüberschreitende Mobilität und Vielfalt als produktiven Normalfall begrüßen. Letztlich gilt es, dieser Grundhaltung auch in Gesetzen und Normen Ausdruck zu verleihen und sie auf Dauer zu stellen. Da es um eine „Kultur“ geht, kommt der lokalen Praxis ein besonderes Gewicht zu. Hier müssen die neuen Haltungen alltäglich erlebt und gelebt werden. Ein Großteil der Vorschläge zur Stärkung einer lokalen Willkommenskultur spielte bereits in den lokalen Integrationskonzepten eine Rolle. Es braucht jedoch flankierende Landesgesetze und Landesprogramme, damit die Kommunen diese Aufgabe schultern können. Auch wenn die OECD die Fortschritte im gesetzlichen Rahmen gelobt hat, ist die Bundespolitik noch weit davon entfernt, jene Offenheit an den Tag zu legen, wie sie für traditionelle Zuwanderungsnationen typisch ist (unbürokratische Aufenthaltstitel, schnelle Einbürgerung, weitgehende Bürgerrechte, politische Repräsentation etc.), kann Landes- und Bundespolitik die gewünschte Grundhaltung bekräftigen und verstärken. Schließlich spielt die EU eine wichtige Rolle für die neue Offenheit (Abbau von Mobilitätshemmnissen im Innern, poröse Außengrenzen etc.).

Willkommenskultur kann nur gelingen, wenn nicht nur die Politik, sondern alle gesellschaftlichen Bereiche ihren Beitrag leisten. Zivilgesellschaftliche Gruppen und Organisationen sind gefragt, wenn es darum geht aktiv auf Neuankömmlinge zuzugehen, ihnen als Lotsen und Mentoren auf dem Weg in die für sie neue Gesellschaft zur Verfügung zu stehen. Da Unternehmen und Arbeitsmärkte die zentralen Pull-Faktoren sind, erscheint es besonders sinnvoll, sie in trisektorale lokale bzw. regionale Netzwerke einzubinden, wie dies bereits vielerorts geschieht, um angepasste lokale Lösungen zu finden.

Schließlich kann es hilfreich sein, von einem Phasenmodell der Zuwanderung auszugehen und ihm verschiedene Begriffe zuzuordnen. „Willkommenskultur“ bezieht sich aus dieser Sicht bereits auf gezielte Aktionen in den Entsendungsländern, indem sich Deutschland als offen für Zuwanderung präsentiert und entsprechende Unterstützung (von Sprachkursen bis zu den Reisekosten) anbietet. Hinzu kommt die erste Zeit in Deutschland (die Unterstützungen bei An- und Ummeldungen aller Art, bei der Schulsuche etc.), für die bereits einige Willkommenskits entwickelt worden sind. Nach einiger Zeit geht es verstärkt um eine „Anerkennungskultur“, die in allen Lebensbereichen Kompetenzen wertschätzt, Diskriminierungen vermeidet und gleiche Lebenschancen bietet. „Willkommenskultur“ ist somit ein differenziertes und mehrdimensionales Konzept, das Konkretisierungen, Kontextualisierungen und Schwerpunktbildungen verlangt.

### *Widerstände*

„Willkommenskultur“ gewinnt ihr spezifisches Profil nicht zuletzt durch die Blockaden, die ihr im Wege stehen. Im Vergleich mit erfolgreichen Einwanderungsgesellschaften wird deutlich, dass die deutsche Debatte über eine Willkommens- und Anerkennungskultur in zentralen Dimensionen verkürzt geführt wird. Dies gilt nicht nur für Halbherzigkeiten und Widerstände, die einer gezielten Zuwanderungspolitik im Wege stehen - nicht nur in der Bevölkerung, sondern gerade auch in den politischen Eliten.

- Auch erwünschte Zuwanderer erhalten keinen unbefristeten, sondern einen mehrfach gestuften und vielfach konditionierten Aufenthaltsstatus.

- Statt eines schnellen Zugangs zur vollen Bürgerschaft bietet die Bundesrepublik lange Wartezeiten und einen Hindernislauf.
- Zuwanderer erleben ein weitgehend abgeschottetes politisches System, in dem sie weder von Parteien noch in Parlamenten angemessen repräsentiert werden. In den Medien spiegelt sich diese Ausgrenzung. Drittstaatenangehörigen wird noch immer das Wahlrecht vorenthalten.
- Diskriminierung und Rassismus werden in der Bundesrepublik nicht ernst genug genommen. Dies hat nicht zuletzt die Mordserie der NSU deutlich gemacht. Bereits vor Prozessbeginn bestätigt das Münchner Oberlandesgericht erneut diesen Eindruck.
- Die einheimische Bürgerschaft wird weitgehend in Ruhe gelassen, wenn es um die Öffnung der einheimischen Gesellschaft für Zugewanderte geht. Aber sie ist entscheidend für eine alltägliche Willkommenskultur, die robust genug ist, um Konflikte zu verkraften.

Gemessen an diesen Bleigewichten nehmen sich die Versuche, in einem pragmatischen Rahmen Willkommenskulturen zu entwickeln, eher bescheiden aus. Notlagen in der EU und außerhalb Europas werden für weitere Zuwanderung sorgen. Die positiven Anreize einer Willkommens- und Anerkennungskultur erscheinen demgegenüber bislang eher marginal. Es droht vielmehr ein nutzen- und unternehmensgetriebener Öffnungsprozess, der – wie die Erfahrungen der Gastarbeiterphase zeigen – nicht ausreicht, um gesellschaftliche Integration voranzubringen. Die Widerstände in der Bevölkerung dürften dieses Mal ungleich stärker ausfallen, weil die Zuwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten keinen Aufstieg für niedriger qualifizierte Einheimische mit sich bringen wird. Die durch qualifizierte Zuwanderung ermöglichten Wohlfahrtsgewinne werden, wenn sich die bestehenden Verteilungsregeln nicht verändern, dem unteren Drittel der Bevölkerung kaum zu gute kommen.

### *Handlungsstrategien*

Die Besichtigung der Widerstände gegen eine Willkommenskultur soll nicht dazu verführen, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Vielmehr werden auf diesem Wege die Herausforderungen deutlicher. Jedes Konzept, das zu den gewünschten Haltungsänderungen beiträgt, ist zu begrüßen. Im Prinzip kommen dabei alle Bereiche (Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft) und politische Ebenen in Betracht. Es braucht einigen zusätzlichen analytischen Aufwand, um diese Optionen systematisch durchzumustern. Darauf wird hier verzichtet. Einige gut begründbare Empfehlungen müssen genügen:

- (1) Es ist sinnvoll und notwendig, die aktuelle Fachkräftedebatte zu nutzen, um die generelle Bereitschaft zu mehr Vielfalt und größerer Offenheit in der deutschen Gesellschaft zu fördern. Die Unschärfe der Willkommens- und Anerkennungskonzepte erlaubt zudem Interventionen, die eigene Schwerpunkte setzen und voranbringen können. Dies gilt besonders mit Blick auf die EU-Binnenmigration, die in Zeiten krisenbedingter Abschottungstendenzen umstrittener geworden scheint. Diese europapolitische Dimension der Willkommensdebatte verdient mehr Aufmerksamkeit.
- (2) Zu unterstützen sind pragmatische und nützliche Einzelmaßnahmen (Willkommenspraxis in Hochschulen, Ausländerämter in Willkommensbehörden umgestalten, lokale Willkommens-events etc.), von denen die richtigen Signale ausgehen. Wichtig ist, dass sie von den zentralen Akteuren der jeweiligen Handlungsfelder gemeinsam entwickelt und im Konsens getragen werden. Es bleibt sonst bei „aufgesetzten“ Einzelaktionen, die gegenteilige Reaktionen hervorrufen können.

- (3) Es gilt, am bewährten Kanon lokaler Integrationspolitik festzuhalten - erinnert sei an die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Integrationsplan - und die vorhandenen Umsetzungslücken zu verkleinern (interkulturelle Öffnung, lokale Antidiskriminierungspolitik, ethnische Ökonomie etc.). Zentrale Instrumente der Integrationspolitik – von den obligatorischen Integrationskursen bis zu den Einbürgerungstests – sollten darauf überprüft werden, ob sie zu einer Willkommens- und Anerkennungskultur beitragen. Ansätze, die dies bereits tun, gilt es zu stärken<sup>21</sup>. Die inzwischen in beachtlicher Zahl entstandenen Integrationskonzepte gilt es fortzusetzen. Die große Mehrzahl ist ohnehin erst im letzten Jahrzehnt entstanden und hatte noch keine Bewährungschance.
- (4) Die Umstellung vom Bestand auf gezielte Zuwanderung erfordert jedoch einige zusätzliche Aktivitäten und neue Akzente in der kommunalen Integrationspolitik. Dazu gehören u.a.
- ein regional differenziertes Arbeitsmarkt-Monitoring, das lokale Bedarfe sichtbar macht und gezielte Anwerbung erlaubt, aber auch die Potentiale der bereits Zugewanderten anerkennt und fördert,
  - eine enge regionale Kooperation von Politik, Migrantenvertretungen und Zivilgesellschaft mit Unternehmen, Kammern, Arbeitsagenturen und Gewerkschaften, die gezielte Zuwanderung anstreben bzw. – wo es solche Vernetzungen bereits gibt – ihre entsprechende thematische Öffnungen,
  - Kooperation und Förderung von Migrantenorganisation, um sie (erneut) für Willkommensleistungen für Neuzuwanderer zu gewinnen,
  - Ausbildung und Förderung von Mentoren und Paten (z.B. über Freiwilligenagenturen und Unternehmen durch Corporate Citizenship), die bei der Erstorientierung der Zuwanderer und ihrer Familien hilfreich sein können,
  - die Ergänzung und Überarbeitung lokaler Integrationskonzepte mit Blick auf eine aktive Förderung von Zuwanderung.
- (5) Erst die Einbindung der Zivilgesellschaft, von Nachbarschaften, von Religionsgemeinschaften, Vereinen und Unternehmen in eine lokale Willkommenskonzepion schafft die Voraussetzung, dass solche Leitbilder nicht Papier bleiben, sondern sich in alltäglichen interkulturellen Begegnungen bewähren können. Dazu sollten auch demokratiepolitische Innovationen, wie z.B. Bürgerforen oder die in Vorarlberg erprobten Bürger-Räte genutzt werden, wo eine repräsentativ zusammengesetzte Gruppe von Einwohnern mit Unterstützung Vorschläge für eine lokale Willkommenskultur erarbeitet und in der Bürgerschaft vorstellt.
- (6) Eine dringende Aufwertung benötigen die Erwartungen, die Wünsche, Bedarfe und Erfahrungen der Menschen, deren Zuwanderung erwünscht ist. Es gilt, die angestrebte Willkommens- und Anerkennungskultur mit ihnen gemeinsam zu entwickeln. Sie brauchen eine Stimme. Migrantenorganisationen können dabei helfen, vor allem wenn sie grenzüberschreitend aktiv sind.
- (7) Eine Schlüsselfunktion kommt der Beteiligung der lokalen und regionalen Medien an einer breit geführten Zuwanderungsdebatte zu, die gezielt und ergebnisoffen Chancen und Herausforderungen, Konflikte und Abwägungen in diesem Feld debattiert. Die medial vermittelten

---

<sup>21</sup> Vgl. hierzu exemplarisch die Evaluation der Integrationskurse durch das Integrationspanel (Lochner u.a. 2013)

„Realitäten“ und „Problemsichten“ haben sich gerade in der Bundesrepublik in bedrohlicher Weise von den Alltagserfahrungen abgekoppelt.

- (8) Der Öffnung der Willkommensdebatte für Flüchtlinge, Asylsuchende und andere Zugewanderte ohne legalen Aufenthaltsstatus (sanctuary cities, „Kein Mensch ist illegal“), der Anerkennung ihrer Menschenrechte, Ressourcen und Leistungsmöglichkeiten kommt eine wichtige Rolle zu. Nur so kann verhindert werden, dass die neue Willkommenskultur zusätzliche Diskriminierungen mit sich bringt und bestehende Ausgrenzungen verschärft.
- (9) Es gilt, eine öffentliche Debatte über eine notwendige Ethik der Migration (globale Verantwortung, menschenrechtliche Maßstäbe, regionale Entwicklungen etc.) zu führen, die sich nicht auf individuelle Nutzenkalküle reduzieren kann, wenn sie nicht entsprechende Vorbehalte und Gegenwehr von jenen Personengruppen provozieren will, die von Öffnungsprozessen eher Nachteile erwarten. Der erhoffte Dreifachnutzen und die gemeinsame Verantwortung stehen auf der Tagesordnung, wenn es um gezielte Anwerbung geht.
- (10) Wie aus der Entwicklungszusammenarbeit bekannt und im EU-Raum unabdingbar, kann es nicht nur um kurzfristige, konkurrenzbetonte deutsche Anwerbestrategien gehen. Gefragt sind Entwicklungspartnerschaften, die den gemeinsamen Nutzen der erwünschten Wanderungsbewegungen für die Abwanderungsregionen und die Migranten im Blick behalten. Regionale und Städtepartnerschaften können dazu beitragen, dass Dreifachnutzen kein seltenes Nebenprodukt bleibt, sondern als Kooperationsziel gestärkt wird.
- (11) Willkommens- und Anerkennungskultur ist als Gemeinschaftsaufgabe/Pflichtaufgabe in den Kommunen zu verankern. Dies verlangt auch finanzielle Stärkung der Kommunen für diese Funktion - nicht nur aus dem Steueraufkommen, sondern auch durch gemeinsame Integrationsfonds, an denen sich auch Unternehmen und Stiftungen beteiligen sollten.
- (12) Die Förderung lokaler Willkommenskulturen durch den Bund und die Länder ist notwendig. Dies kann zunächst durch die Unterstützung von Netzwerken geschehen, die sich über gute Praxis austauschen. Mit dem NRW-Programm „Komm-In“ gibt es zudem ein gutes Beispiel, wie Bundesländer ihre Kommunen bei der Wahrnehmung neuer integrationspolitischer Aufgaben unterstützen können, ohne diese detailliert vorzuschreiben.
- (13) Die Unschärfe der Ideen über eine Willkommens- und Anerkennungskultur macht es auch notwendig, den Blick auf die vorhandenen Barrieren zu richten. Unrealistische Erwartungen, kleine Schritte könnten sie spielerisch abbauen, wie sie mit der schnellen Rede vom Paradigmenwechsel geweckt werden, gilt es zu vermeiden. Gleichzeitig bieten neue und alte Einwanderungsländer, wie z.B. Schweden und Kanada genügend Stoff für realistische Utopien.
- (14) Von einer Willkommenskultur sollte schweigen, wer nicht über Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Rechtsextremismus reden will. Der Schock über das „Totalversagen“ der Behörden im Kontext des Terrors der NSU bietet Anlass genug, neue Wege in der Auseinandersetzung mit dieser nicht selten gewalttätigen Opposition gegen Vielfalt und Zuwanderung zu gehen.

## Literatur

- Amadeu Antonio Stiftung (Hg.) 2013: Staatsversagen. Wie Engagierte gegen Rechtsextremismus im Stich gelassen werden. Ein Report aus Westdeutschland. Berlin: Amadeu Antonio Stiftung
- Andrews, Rhys et al. 2012: Managing Migration? EU enlargement, local government capacity and performance in England. In: Public Administration, 1, 1-21
- Bade, Klaus J. 2012: Abwehrhaltungen und Willkommenskultur in der Einwanderungsgesellschaft. In: Bertelsmann Stiftung, 47-58
- Bade, Klaus J. 2013: Kritik und Gewalt. Sarrazin-Debatte, ‚Islamkritik‘ und Terror in der Einwanderungsgesellschaft. Schwalbach/Ts.: Wochenschau
- Bade, Klaus J. 2013a: „Willkommenskultur“. Ein aktueller Beitrag zum Märchen „Des Kaisers neue Kleider“? In: MiGAZIN – Integration und Migration in Deutschland (8. April 2013)
- Bayerischer Industrie- und Handelskammertag 2012: Fachkräfte sichern für Bayern. Handlungskonzept der bayerischen IHKs. München: IHKs in Bayern
- Bayme/vbm/vbw 2012: Wir für Bayern – Aktionsprogramm Fachkräftesicherung. München: www.bayme.de
- Beaverstock, Jonathan V. 2011: Highly skilled international labour migration and world cities: expatriates, executives and entrepreneurs. In: Derudder, Ben (ed.): International Handbook of Globalization and World Cities. London: Edward Elgar, S. 240-250
- Beirat Integration 2012: Willkommen – Empfehlungen für einen gesamtgesellschaftlichen Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik im Sinne einer Willkommenskultur.
- Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2012: Nach Punkten vorn. Was Deutschland von der Zuwanderungs- und Integrationspolitik Kanadas lernen kann. Berlin: Berlin Institut
- Bertelsmann Stiftung 2002: Memorandum - Neue Strategien gegen den Fachkräftemangel. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2009: Zuwanderer in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2012: Deutschland, öffne dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2012a: Willkommenskultur in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung 2013: Integration in OWL – Zentrale Trends und Ergebnisse aus dem Wegweiser Kommune. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung/BMI (Hg.) 2005: Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- BAMF 2012: Projekte zur Förderung des sozialen Zusammenhalts durch Etablierung einer Willkommenskultur. Internetpräsentation. Nürnberg: bamf
- BAMF 2013: Willkommens- und Anerkennungskultur. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele. Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“. Nürnberg: bamf
- BBSR 2012: Fachkräftemangel. Ein neues, demografisch bedingtes Phänomen? Tagungsdokumentation. Bonn: BBSR-Online-Publikation, Nr. 02/2012

- BDA 2012: Willkommenskultur – Ein Leitfaden für Unternehmen. Berlin: BDA
- Bezirksamt Neukölln (Hg.) 2013: 3. Roma-Statusbericht. Entwicklung der Zuzüge von EU-Unionsbürgern aus Südosteuropa. Berlin: Bezirksamt
- BMAS 2012: Fortschrittsbericht 2012 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung. Berlin: BMAS
- BMI 2011: Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland. Berlin: BMI
- BMWi 2012: Unternehmen positionieren. Willkommenskultur im Unternehmen. Berlin: BMWi
- BMWi 2013: Zuwanderung & Fachkräftesicherung. Vorlage zum 2. Demografieipfel am 14.05.2013. Berlin: BMWi
- Bundesregierung 2011: Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes. Berlin: BMI
- Burr, Kathleen 2011: Local Immigration Partnerships: Building Welcoming and Inclusive Communities through Multi-Level Governance. Horizons: Policy Research Initiative ([www.pri-prp.gc.ca](http://www.pri-prp.gc.ca))
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) 2013: Communication No. 48/2010. Veröffentlicht am 4. April 2013
- Czock, Heidrun/Donges, Dominik/Heinzelmann 2012: Diskriminierungsfreie Hochschule – Mit Vielfalt Wissen schaffen. Endbericht zum Projekt. Berlin: ADS
- Decker, Oliver/Kiess, Johannes/Brähler, Elmar 2012: Die Mitte im Umbruch. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2012. Bonn: Dietz
- Degirmenci, Arzu 2012: Was zu einer Willkommenskultur dazugehören sollte: Normalität. In: MiGAZIN – Integration und Migration in Deutschland (11. Oktober 2012)
- De Jong, Gordon F./Tran, Quynh-Giang 2001: Warm Welcome, Cool Welcome: Mapping Receptivity Toward Immigrants in the U.S. In: Population Today: Population Reference Bureau
- Depner, Wolfgang/Teixeira, Carlos 2012: Welcoming Communities? An Assessment of Community Services in Attracting and Retaining Immigrants in the South Okanagan Valley (British Columbia, Canada), with Policy Recommendations. In: Journal of Rural and Community Development, 7 (2), 72-97
- Downs-Karkos, Susan 2011: The Receiving Communities Toolkit: A Guide for Engaging Mainstream America in Immigrant Integration. ([www.welcomingamerica.org/resources/cities/](http://www.welcomingamerica.org/resources/cities/))
- EURISLAM 2010: Integrated Report on Media Content. EURISLAM Workpackage 2. ([www.eurislam.eu](http://www.eurislam.eu))
- EURISLAM 2012: European Policy Brief. ([www.eurislam.eu](http://www.eurislam.eu))
- EURISLAM 2012a: EURISLAM Research Brief. ([www.eurislam.eu](http://www.eurislam.eu))
- European Commission 2012: Europeans have their say. Analysis report – Public consultation 2012. Luxembourg: EU
- European Commission 2013: EU Citizenship Report 2013 (<http://ec.europa.eu/justice/citizen>)
- Frech, Siegfried/Meier-Braun, Karl-Heinz (Hg.) 2007: Die offene Gesellschaft. Zuwanderung und Integration. Schwalbach/Ts.: Wochenschau
- Freitas, Any/Levatino, Antonia/Pécoud, Antoine 2012: Introduction: New Perspectives on Skilled Migration. In: Diversities (14) 1, 1-7

Fiedrich, Lena/Waibel, Stine 2012: Local Integration Concepts in Germany – Diffusion of an Integration Model? In: IMIS-Beiträge 41/2012, S. 53-72

Foroutan, Naika 2012: Wie geht die deutsche Gesellschaft mit Vielfalt um? Das Beispiel Muslime. In: Bertelsmann Stiftung, S. 109-128

FutureLab Europe 2013: Europe's lost generation? Young Europeans' perspectives on the crisis. Brussels: FutureLab Europe ([www.futurelabeurope.eu](http://www.futurelabeurope.eu))

Gag, Maren 2012: Berufliche Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Hamburg – verschlungene Wege vom Modell zur Struktur. Hamburg (City Report Hamburg, Project: Integration of refugees into the European educational and labour market: Requirements for target oriented approach (EduAsyl))

Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (eds.) 2012: The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents. Osnabrück: IMIS (IMIS-Beiträge 40/2012)

Geis, Wido 2012: Der Beitrag der Zuwanderung zur Fachkräftesicherung. In: IW-Trends (2) 39, s. 1-16

Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta 2012: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin: BMVBS

Gesemann, Frank/Aumüller, Jutta 2013: Potenzialbericht. Forschungs-Praxis-Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel. Berlin: DESI

Hanewinkel, Vera 2012: Die Abwanderung hochqualifizierter türkeistämmiger deutscher Staatsangehöriger in die Türkei. In: MiGAZIN vom 8. Mai 2012

Heckmann, Friedrich 2012: Willkommenskultur – Was ist das, und wie kann sie entstehen und entwickelt werden? Bamberg: efms

Hedrick, James 2011: Welcoming the Huddled Masses: Sanctuary Policies in American Cities (Ms.)

Heinz, Andreas/Kluge Ulrike (Hg.) 2012: Einwanderung – Bedrohung oder Zukunft? Frankfurt/M: Campus

Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) 2012: Deutsche Zustände. Folge 10. Berlin: Suhrkamp

Heß, Barbara 2009: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Nürnberg: Bamf (working paper 28)

Heß, Barbara 2012: Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland. Nürnberg: Bamf (working paper 44)

Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa 2013: „Integration findet vor Ort statt“. Befragung der hessischen Kommunen zum Stand ihrer Integrationspolitik. Wiesbaden: HMJIE

Hunger, Uwe 2003: Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer. Bonn: FES

Innovationsbüro Fachkräfte für die Region (Hg.) 2012: Gute Praxis – Ideen und Anregungen zur Fachkräftesicherung in der Region. Berlin: DIHK

Integrationsbeirat der Bundesregierung 2012: Willkommen. „Working and living in Germany – Your future“.

IQ-Netzwerk Sachsen-Anhalt (Hg.) 2012: Fachkräftemangel in Sachsen-Anhalt. Neu Perspektiven der Arbeitsmarktintegration und beruflichen Qualifizierung für MigrantInnen. Magdeburg: Netzwerk IQ

Jacobs, Dirk 2012: Survey findings of the EURISLAM project. ([www.eurislam.eu](http://www.eurislam.eu))

Jones-Correa, Michael 2011: All Immigration Is Local. Receiving Communities and Their Role in Successful Immigrant Integration. [www.americanprogress.org](http://www.americanprogress.org)

Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold 2012: Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates. Hamburg: Edition HIS

Kösemann, Orkan 2012: Willkommensinfrastrukturen in Kanada: Von der Ankunft bis zur Einwanderung. In: Bertelsmann Stiftung, 263-295

Kösemann, Orkan 2012a: Deutschland auf dem Weg zu einer selbstbewussten Einwanderungsgesellschaft: Wo wir stehen und wie es weitergeht. In: Bertelsmann Stiftung, 297-308

Koopmans, Ruud/Dunkel, Anna/Schaeffer, Merlin/Veit, Susanne 2011: Ethnische Diversität, soziales Vertrauen und Zivilengagement. Berlin: WZB

Kriesi, Hanspeter u.a. 2008: West European Politics in the Age of Globalization. Cambridge: Cambridge UP

Kriesi, Hanspeter u.a. 2012: Political Conflict in Western Europe. Cambridge: Cambridge UP

Leggewie, Claus 2012: Zukunft im Süden. Wie die Mittelmeerregion Europa wiederbeleben kann. Hamburg: edition Körber

Lochner, Susanne/Büttner, Tobias/Schuller, Karin 2013: Das Integrationspanel. Langfristige Integrationsverläufe von ehemaligen Teilnehmenden an Integrationskursen. Working Paper 52. Nürnberg: bamf

Mayer, Matthias M. u.a. 2012: Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk. Nürnberg: bamf

McKinsey Deutschland 2011: Wettbewerbsfaktor Fachkräfte. Strategien für Deutschlands Unternehmen. Berlin: McKinsey

MiGAZIN 2012: NSU-Umfrage: Vertrauen der Türken in den Sicherheitsdienst und in die Politik ist erschüttert (11. Januar 2012)

Möbbeck, Susi (2012): Anerkennung und Willkommenskultur in Sachsen-Anhalt. In: IQ-Netzwerk, 6-8

Mühlenhoff, Kirsten 2013: Neue Wege gemeinsam gehen – Entwicklung eines stadtteilorientierten Integrationskonzepts für Jena-Lobeda. In: Schultze, Günther/Süzen, Talibe (Hg.): Sozialraumorientierung und Interkulturalität in der Sozialen Arbeit. Bonn: FES, S. 60-66

Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne 2012: Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland. Nürnberg: bamf

Nationaler Normenkontrollrat 2011: Einreiseoptimierung. Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten. Berlin: NKR

Nickel, Katharina 2011: Vom Ingenieur zum Tellerwäscher? Die Frage nach den Chancen ausländischer Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt (Ms.)

Oberndörfer, Dieter 2007: Einwanderungsland Deutschland: Worüber reden wir eigentlich. In: Frech/Meier-Braun, S. 59-88

- OECD 2012: Integration von Zuwanderern: OECD-Indikatoren 2012. OECD Publishing
- OECD 2013: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland. OECD Publishing
- Oltmer, Jochen 2012: Globale Migration. Geschichte und Gegenwart. München: Beck
- Overwien, Bernd/Prenzel, Annedore (Hg.) 2007: Recht auf Bildung. Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen in Deutschland. Opladen & Farmington: Barbara Budrich
- Pascouau, Ives 2013: Intra-EU mobility: the “second building block” of EU labour migration policy. Brussels: European Policy Centre
- Petermann, Sören 2011: Räumlicher Kontext, migrationsbezogene Vielfalt und Kontakte zu Ausländern in der Nachbarschaft. Göttingen: [www.mmmg.mpg.de/workingspapers](http://www.mmmg.mpg.de/workingspapers)
- Prognos AG 2011: Arbeitslandschaft 2030. 2. Auflage. München: vbw
- Ramm, Beate 2012: „Ausländerbehörde – Ihr Partner!“ Institutionalisierte Willkommenskultur. In: Bertelsmann Stiftung, 233-262
- Reichwein, Alfred/Rashid, Khadija 2012: Interkulturelle Öffnung in Kommunen und Verbänden. Bonn: FES
- Riano, Yvonne 2012: The Invisibility of Family in Studies of Skilled Migration and Brain Drain. In: Diversities (14) 1, 25-44
- Roth, Roland 2010: Demokratie braucht Qualität! Beispiele guter Praxis und Handlungsempfehlungen für erfolgreiches Engagement gegen Rechtsextremismus. Berlin: FES
- Roth, Roland 2012: „Vertrauen stärken“ – Potentiale interkultureller und milieuübergreifender Begegnungen. Expertise für die Robert Bosch Stiftung. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung
- Roth, Roland 2012a: Politische Inklusion von Migrantinnen und Migranten. Untersuchung im Auftrag des vhw – Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung. Berlin: vhw
- Roth, Roland 2013: Fonds und Budgets – unterschätzte Formen wirksamer politischer Beteiligung. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 1, 7-10
- Schaeffer, Merlin 2012: Ethnic Fractionalisation and Social Cohesion. The Relation between Immigration, Ethnic Fractionalisation and Potentials for Civic, Collective Action in Germany. Amsterdam: Diss
- Schammann, Hannes/Kretzschmar, Nikolas/Gölz, Robert 2012: Willkommens- und Anerkennungskultur: Konkretisierung eines Begriffs. In: Bertelsmann Stiftung, 27-46
- Schön, Susanne/Haack, Yasemin/Mohajeri, Safaa 2012: Wie können Kommunen für qualifizierte Zuwanderer attraktiv werden? Zwischenergebnisse der Zuwanderungs- und Fachkräfteanalyse. Berlin: BMVBS
- Seibert, Holger/Wapler, Rüdiger 2012: Aus dem Ausland kommen immer mehr Akademiker. IAB-Kurzbericht 21/2012. Nürnberg: IAB
- Steller, Birte 2012: Willkommen in Hamburg – über die Willkommenskultur und das Welcome Center der Hansestadt. In: Bertelsmann Stiftung, 177-206
- Strom, Christina 2011: Wie gehen Ausländerbehörden mit hochqualifizierten Migranten um? Eine Fallstudie in Deutschland. Saarbrücken: VDM
- SVR-Migration 2011: Die Visitenkarte einer Stadt? Ausländerbehörden und ihr Angebot für hoch qualifizierte Migranten. Berlin: SVR

SVR-Migration 2011a: Triple-Win oder Nullsummenspiel? Chancen, Grenzen und Zukunftsperspektiven für Programme zirkulärer Migration im deutschen Kontext. Berlin: SVR

SVR-Migration 2012: Migration, Integration, Politik und wissenschaftliche Politikberatung in Deutschland. Symposium anlässlich des Abschieds von Prof. Dr. Klaus J. Bade. Berlin: SVR

SVR-Migration 2012a: Benachteiligungserfahrungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Ost-West-Vergleich. Berlin: ADS

SVR-Migration 2013: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer. Berlin: SVR

SVR-Migration 2013a: Muslime in der Mehrheitsgesellschaft: Medienbild und Alltagserfahrungen in Deutschland. Berlin: SVR

Thränhardt, Dietrich 2008: Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Bonn: FES

TNS Emnid 2012: Willkommenskultur in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Triadafilopoulos, Triadafilos 2012: Willkommen bei der Ankunft: Die Bedeutung des unbefristeten Aufenthaltsrechts für die Integration von Zuwanderern in Kanada. In: Bertelsmann Stiftung, 93-106

Uslucan, Haci-Halil/Yalcin, Cem Serkan 2012: Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration – Analyse bestehender Forschungsstände. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Wiest, Delia/Krobisch, Verena (2011): AMICALL Country research report – Germany. Bamberg: efms

Wolfeil, Nina/Kunze, Monika 2012: Mittendrin dank Integrationsangeboten – Willkommenskultur an der BTU Cottbus. In: Bertelsmann Stiftung, 207-232

Wood, Phil/Landry, Charles 2008: The Intercultural City. Planning for Diversity Advantage. London: Earthscan

Zapata-Barrero, Ricard 2012: European Migration Governance: From ‚Anything Goes‘ to the Need for an Ethical Code. In: American Behavioral Scientist 56 (9), S. 1183-1203





## **Kontakt**

Claudia Walther

Integration und Bildung

Telefon 05241 81-81360

Mobile 0173 2664779

Fax 05241 81-681360

E-Mail [claudia.walther@bertelsmann-stiftung.de](mailto:claudia.walther@bertelsmann-stiftung.de)

**[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)**