

Entscheidungen in den Ländern zurückgeführt werden können. Einen solchen verfassungsrechtlichen bzw. demokratietheoretischen Maßstab stellt jedenfalls auch das in diesem Beitrag betonte Ziel einer Kongruenz von Bevölkerung und Staatsvolk dar.

Seit 1990 – um hier der Einfachheit halber einmal nur die Zeit seit der Wiedervereinigung zu beleuchten – liegt die Ausländerquote stabil über 7 % der Gesamtbevölkerung. Mitte der 1990er Jahre stieg sie auf etwa 9 % an, um sich nunmehr leicht darunter einzupendeln. Es ist diese bedeutsame Bevölkerungsminderheit von heute immer noch deutlich über sieben Millionen Menschen, der die Teilnahme am Kern des demokratischen Lebens in der Bundesrepublik verwehrt ist. Und dies, obwohl sie zu einem großen Teil bereits Jahrzehnte im Land lebt: Allein über zwei Drittel sind bereits 10 Jahre und länger in Deutschland; etwa 40 % halten sich sogar 20 Jahre und länger in Deutschland auf. Stellt man auf die für die Einbürgerung regulär erforderlichen acht Jahre Voraufenthalt ab, sind es fast

drei Viertel der im Land lebenden Ausländer. Bemerkenswert ist auch, dass selbst das Kriterium der Geburt und des Aufwachens in Deutschland nicht mit größerer Sicherheit zur deutschen Staatsangehörigkeit führt. Denn unter den Ausländern in Deutschland haben knapp 22 % keine eigene Migrationserfahrung, ohne aber eben Deutsche zu sein.⁴¹ Eine Situation, in der es dem Einbürgerungsrecht und der -praxis seit nunmehr weit über zwei Jahrzehnten nicht gelungen ist, den Ausländeranteil, also den Teil der Bevölkerung, der beherrscht wird, ohne an der Herrschaft selbst teilhaben zu können, signifikant zu senken, wird danach nicht als erfolgreich bewertet werden können. Dies sollte auch in den Ländern Anlass sein, über die verstärkte Ausschöpfung der tatsächlichen und rechtlichen Spielräume mehr Einbürgerungen anzustreben.

41 Vgl. zu statistischen Daten 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, BT-Drs. 17/10221, Tabellenanhang, Tab. 1, 4 und 10.

*Dr. Burak Copur, Essen/Birte Steller, Hamburg**

Etablierung von Willkommensstrukturen im Verfahren und in der Organisation der Zuwanderung

Dieser Beitrag beschäftigt sich als zweiter Teil einer ‚Willkommenstrilogie‘ mit der Frage, welche Neugestaltungen im administrativ-institutionalisierten Verfahren und in der Organisation von Zuwanderung notwendig sind, um den Prozess der Zuwanderung für Zuwandernde als ‚Willkommenserfahrung‘ auszuformen. Grundlage ist die Veränderung des bisher auf Abwehr ausgerichteten Zuwanderungsrechts hin zu einem sich öffnenden Einwanderungsrecht. Im Fokus steht dabei die Gruppe der qualifiziert Zuwandernden, d. h. der Ausbildungs- und Erwerbsmigranten, wobei die Bedeutung einer Willkommenskultur für alle Zuwandernden integrativ einbezogen wird.

1. Der Begriff Willkommens- und Anerkennungskultur

Mit der Diskussion um den Fachkräftemangel und den Herausforderungen des demographischen Wandels rückte ein neuer Begriff in die politische Öffentlichkeit: die ‚Willkommenskultur‘.¹

Dieser Terminus beschreibt im Prinzip, dass Deutschland sich langsam von seiner skeptischen Haltung zur Zuwanderung befreien und einen neuen Zugang zu dieser Frage finden will. Der Spiritus Rector der Migrationsforschung, *Bade*, bringt die bisherige klassische deutsche Zuwanderungspolitik auf den Punkt:

„Deutschland war lange ein in seiner Selbsterkenntnis verspätetes Einwanderungsland wider Willen. Es litt an der aus der defensiven Erkenntnisverweigerung seiner politischen Eliten re-

sultierenden realitätsfernen Selbstdefinition als ‚Nicht-Einwanderungsland‘. Daraus resultierte eine durch stets neu geschürte Überforderungsängste angetriebene Unterschätzung seiner eigenen Integrationskraft als Einwanderungsgesellschaft.“²

Die Debatte um die Willkommenskultur ist heute Ausdruck eines vorsichtigen Paradigmenwechsels in Deutschlands Umgang mit Zuwanderung: „Neuzuandernde werden in diesem Sinne nicht mehr als ‚Bedrohung‘ oder ‚Überforderung‘ gesehen, sondern als Bereicherung und Gewinn. ‚Willkommenskultur‘ lenkt den Blick von der Integrationsbereitschaft der Migranten auf die Aufnahmegesellschaft und ihre Attraktivität und verweist damit auf die zweite Seite der Integrationsmedaille“,

* Dr. Burak Copur ist Politikwissenschaftler und Lehrbeauftragter an der Fakultät für Geisteswissenschaften der Universität Duisburg-Essen. Birte Steller ist Oberregierungsrätin und Leiterin des Hamburg Welcome Center. Ausdrücklichen Dank gebührt Michael Gwosdz, Leiter der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung in Hamburg, für die kritische Würdigung der Ausführungen zum Verfahren der Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

1 Insbesondere die Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung unter den Vorsitzenden *Laschet* und *Struck* hat maßgeblich zum öffentlichen Gebrauch dieses Begriffes beigetragen. Vgl. Abschlussbericht der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung, 2011.

2 *Bade*, Abwehrhaltungen und Willkommenskultur in der Einwanderungsgesellschaft, in: Bertelsmann Stiftung, Deutschland, öffne dich!, 2012, S. 47f.

schreiben Kober und Süssmuth.³ Die Autoren fragen deshalb: „Erleben Einwanderer – bildlich gesprochen – verschrankte Arme, wenn sie mit Deutschland in Kontakt kommen, oder erfahren sie Offenheit und Hände, die sich entgegenstrecken?“⁴ Es geht also nicht mehr (nur) um die Frage der notwendigen Anpassungsleistungen der Zuwandernden, sondern auch darum, wie die Aufnahmefähigkeit und Integrationsfähigkeit Deutschlands für Neuankömmlinge verbessert werden kann.⁵ Der Adressat des Willkommenskultur-Begriffs ist damit die Aufnahmegerütschaft.

Der Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Schmidt, erweitert diesen Begriff und spricht ebenso von einer „Anerkennungskultur“, die auch für die bereits in Deutschland lebenden Migranten (sog. „Bestandsmigranten“) entwickelt werden müsse.⁶ Mit der Erweiterung der Bezeichnung „Willkommenskultur“ um den der „Anerkennungskultur“ wird die Wertschätzung und Anerkennung der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund unterstrichen und ein differenzierterer Umgang mit kultureller Vielfalt gefordert.⁷

1.1. Drei-Phasen-Modell der Willkommenskultur

Der Beirat Integration der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration hat ein Drei-Phasen-Modell zur Entwicklung einer Willkommenskultur präsentiert.⁸ In der ersten Phase handelt es sich um die „Vorintegration“, die bereits im Herkunftsland der Neuzuandernden stattfindet (Etablierung einer Willkommenskultur in deutschen Auslandsvertretungen, umfassende Information und Beratung zu Deutschland als neuen Lebensmittelpunkt, frühzeitige Sprachkursangebote etc.). Die zweite Etappe charakterisiert die „Erstintegration“, die im zeitlichen Zusammenhang mit der Ankunft der Zuwandernden in Deutschland steht (administrative/betriebliche Willkommenskultur).⁹ In der dritten Phase geht es um die langfristige Etablierung, also um die „Verfestigung“ der Integration der Zugewanderten (Vereinfachung von Einbürgerungsverfahren, Einbürgerungsfeiern, kommunales Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger etc.).¹⁰ Für alle dieser drei Phasen sind umfangreiche und detaillierte Handlungsempfehlungen erarbeitet worden, die als praktischer Leitfaden für den Aufbau einer Willkommenskultur dienen können.¹¹

1.2. Gesetzliche Rahmenbedingungen für eine Willkommenskultur

Zum Aufbau einer Willkommenskultur für Neuzuandernde und einer Anerkennungskultur für Bestandsmigranten sind gesetzliche Rahmenbedingungen erforderlich, die den Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik nachhaltig fördern und zu einem Mentalitätswandel in den Institutionen verstärkt beitragen. Die Gesetzgebung hat bereits hier – wenn auch sehr zaghaft – mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 (ZuwandG) und seiner Reform von 2007 Vorarbeit geleistet. Im Sinne einer Stärkung der Anerkennungskultur der bereits in Deutschland lebenden Zuwanderer ist das Allgemeine Gleichbehandlungsge-

setz (AGG) 2006 sowie das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (BQFGE) am 1.4.2012 in Kraft getreten. Mit der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie (HQRL) zum 1.8.2012 wurde ein weiterer Schritt zur Erleichterung der Einwanderung von Hochqualifizierten vollzogen.¹²

1.3. Exkurs: Verfahren der Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Das zum 1.4.2012 in Kraft getretene „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (BQFGE)¹³ dient dem Ziel, im Ausland erworbene Qualifikation und Berufserfahrung, kurz die „individuellen Bildungslebensläufe“¹⁴, besser für die tatsächlichen Beschäftigungschancen der zugewanderten Person auf dem Arbeitsmarkt würdigen zu können und damit zunehmend qualifikationsnahe Tätigkeiten zu ermöglichen.¹⁵

Das Herzstück des BQFGE ist das „Gesetz über Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen“.¹⁶ Dessen wesentliche Eckpunkte sind:

- Ein einheitlicher Rechtsanspruch auf Anerkennung unabhängig von der Staatsangehörigkeit (vgl. §§ 2 II i. V. m. 4 I bzw. 9 I BQFG);
- die Möglichkeit, Anträge auch aus dem Ausland online stellen zu können (direkt bei der zuständigen Stelle via Anerkennungsfinder oder über die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen [ZAB]);
- Berücksichtigung auch von Berufserfahrung möglich (§ 3 I BQFG);

3 Kober/Süssmuth, Nachholbedarf: Vom Einwanderungsland wider Willen zu einem Land der Willkommenskultur, in: Bertelsmann Stiftung, (o. Fn. 2), S. 13-15.

4 Kober/Süssmuth, a. a. O., S. 15.

5 Aus stilistischen Gründen verwenden wir keine geschlechtergerechte Sprache. Es ist aber auch immer die weibliche Form gemeint.

6 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Blickpunkt Integration, 01/2011, S. 10.

7 Zur weiteren Konkretisierung des Begriffs Willkommens- und Anerkennungskultur vgl. Schammann/Kretzschmar/Götz, in: Bertelsmann-Stiftung, (o. Fn. 2), S. 27-46.

8 Beirat Integration, Willkommen „Working and Living in Germany – Your Future“, Beirat der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2012, S. 7.

9 Für eine Willkommenskultur auch in Unternehmen vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Unternehmen positionieren Willkommenskultur in Unternehmen, 2012; Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), Willkommenskultur – Ein Leitfaden für Unternehmen, 2012.

10 Zu einem „ganzheitlichen“ Willkommensprozess, der auch die Wirtschaft bzw. Unternehmenskultur und die Zivilgesellschaft mit einbezieht vgl. Steller/Kuhn, geplant in ZAR 3/2013.

11 Lesenswert für weitere Handlungsempfehlungen ist auch der Bericht des Nationalen Normenkontrollrates. Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), Einreiseoptimierung. Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften, 2011.

12 Vgl. Steller, ZAR 2013, 1 ff.

13 BGBl. 2011 I, S. 2515 ff.

14 Vgl. Berichterstattung auf der Homepage des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) v. 5.11.2012, <http://www.bmbf.de/de/15644.php> [30.12.2012].

15 Vgl. § 1 BQFG.

16 Vgl. Art. 1 BQFGE, (o. Fn. 13).

- Verfahren muss binnen drei Monaten entschieden werden (vgl. § 6 III BQFG: die zuständige Stelle muss binnen drei Monate über die Gleichwertigkeit entscheiden);
- Anerkennungsverfahren auch im Falle fehlender oder unzureichender Unterlagen möglich (§ 14 BQFG).¹⁷

Das Bundesgesetz regelt allerdings nur im eigenen Zuständigkeitsbereich liegende Berufe (§ 2 I BQFG) und richtet sich im Schwerpunkt auf reglementierte Berufe (vgl. Definition reglementierte Berufe in § 3 V BQFG); z. B. das zulassungspflichtige Handwerk. Die meisten bundesrechtlichen reglementierten Berufe wie Ärzte, Pflegeberufe oder juristische Berufe werden weiterhin über das Fachrecht geregelt.¹⁸ Der Rechtsanspruch richtet sich aber auch auf die nicht reglementierten Berufe (§ 4 BQFG), z. B. die rund 350 Ausbildungsberufe im dualen System nach dem Berufsbildungsgesetz und im Handwerk. Der einheitliche Rechtsanspruch auf die Durchführung des Anerkennungsverfahrens, den es bisher so nur für Spätaussiedler gab,¹⁹ gilt gleichermaßen für Unionsbürger und Drittstaatsangehörige. Antragsberechtigt sind gem. § 2 II BQFG alle Personen, die im Ausland einen Ausbildungsnachweis erworben haben und darlegen, im Inland eine ihrer Berufsqualifikation entsprechende Tätigkeit ausüben zu wollen.

Gemäß §§ 10, 11 BQFG ist geregelt, welche Maßnahmen zu treffen sind, wenn die Gleichwertigkeit nicht festgestellt werden kann: z. B. die Absolvierung eines höchstens dreijährigen Anpassungslehrganges oder das Ablegen einer Eignungsprüfung, wobei grundsätzlich seitens des Berechtigten ein Wahlrecht besteht.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung berichtet ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes, dass ein großes Interesse an dem neuen Verfahren bestünde. Das Online-Angebot ‚Anerkennung in Deutschland‘ habe seit seiner Freischaltung zum 1.4.2012 über 180.000 Besucher verzeichnet, wovon rund 43 % der Nutzer aus dem Ausland zugegriffen hätten. Auch würden die Beratungsstellen von einem massiven Anstieg der Beratungszahlen berichten.²⁰ Allein in den IHK-Berufen seien bis Mitte Oktober 2012 rund 1.600 Anträge gestellt worden und 270 Anerkennungsbescheide ausgestellt worden. Der weitaus größte Anstieg sei in den reglementierten Berufen (Ärzte, Pflegeberufe) zu verzeichnen, in denen von den Ländern bestimmte Stellen für Anerkennungsverfahren zuständig sind.

Niedrigschwellige, mehrsprachige Informationsangebote hält das Portal www.anerkennung-in-deutschland.de vor; das auch auf eine Hotline verweist. Lotsend informieren die Portale des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie www.make.it-in-germany.de (deutsch und englisch) und das seitens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge viersprachig gestaltete Portal ‚Willkommen in Deutschland‘.

1.4. Zur Hamburger Willkommens- und Anerkennungspraxis

Bereits zum November 2010 hatte die Freie und Hansestadt Hamburg eine landeseigene Beratungstelle für die Anerkennung von Berufsqualifikationen geschaffen,²¹ die ‚Zentrale Anlauf-

stelle zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen²², flankiert von einem länderstaatlichen Stipendienprogramm für qualifizierende Maßnahmen, z. B. für Lehrgänge, Sprachkurse und Übersetzungen. Zur Bündelung der städtischen Willkommensmaßnahmen ist dabei perspektivisch eine räumliche Zusammenlegung mit dem Angebot des Hamburg Welcome Centers angedacht.²³

Das Hamburg Welcome Center (HWC) bietet seit April 2007 allen nach Hamburg Neuzuandernden umfassende Beratung rund um den Start nach Hamburg in deutscher und englischer Sprache an. Die Beratung erfolgt persönlich, telefonisch oder per E-Mail. Für EU-Bürger wird außerdem die melderechtliche Erledigung vorgenommen. Für Drittstaatsangehörige, die aus Gründen der Ausbildungs- und Erwerbsmigration einreisen, erledigt das Hamburg Welcome Center als behördlicher One-Stop-Shop auch die Aufenthaltserteilung. Bilinguale Erstinformationen und Formulardownloads für melde- und ausländerrechtliche Angelegenheiten hält die seitens des HWCs betreute Homepage www.welcome.hamburg.de bereit. Da im Rahmen der Blauen Karte EU (§ 19a AufenthG) nun die Ausländerbehörden in vielen Fällen selbst die Anerkennbarkeit bzw. Gleichwertigkeit des akademischen Abschlusses würdigen, hat sich die Zusammenarbeit des HWCs mit der ZAA noch einmal wesentlich intensiviert. Zugunsten des Kunden können auch in unklarer Fällen (z. B. Fallgestaltungen, die in der Datenbank ‚anabin‘ – Informationsportal zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse <http://anabin.kmk.org> – noch nicht vorgenommen sind) schnell und unbürokratisch Entscheidungen herbeigeführt werden können.

Weiterhin bietet das Pilotprojekt ‚Anpassungsqualifizierung im Handwerk‘ Anerkennungssuchenden, bei denen im Anerkennungsverfahren wesentliche Unterschiede zum inländischen Referenzberuf festgestellt wurden, die Möglichkeit, die Qualifikationsunterschiede praxisnah in Betrieben des Handwerks auszugleichen.²⁴

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat außerdem ein Länderanerkennungsgesetz (HmbABQG)²⁵ erlassen, das zum 1.12.2012 in Kraft getreten ist und u. a. als ‚klares Bekenntnis zur Willkommenskultur‘²⁶ einen eigenen Beratungsanspruch

17 Dies ist besonderes wichtig für Zugewanderte, die über eine Qualifikation verfügen, aber auf Grund ihrer Zuwanderungsgeschichte (z. B. Flucht) nicht die erforderlichen Nachweise beibringen können.

18 Vgl. BMBF, Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes, 15.3.2012, (http://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320_eraeuterungen_zum_anerkennungsg_bund.pdf), S. 4 [6.1.2013].

19 Vgl. Berichterstattung auf der Homepage des BMBF v. 5.11.2012, (o. Fn. 14).

20 Ebenda.

21 Finanziert wird die Beratungsstelle aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Bundeslandes Hamburg.

22 Vgl. auch in Saarbrücken und München den Start frühzeitiger Pilotprojekte seitens des BMBF.

23 Vgl. Pressemitteilung der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration v. 3.4.2012, <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/3361974/2012-04-03-basfi-anerkennungsgesetz.html> [29.12.2012].

24 Ebenda.

25 Hamburgisches Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, HmbGVBl. Nr. 28 v. 3.7.2012, S. 254 ff.

26 So der zuständige Senator Scheele in einer Pressemitteilung v. 3.4.2012, (o. Fn. 23).

im Anerkennungsverfahren vorsieht. Regelungsbereiche sind z. B. in die Länderzuständigkeit fallende Berufsgruppen wie Ingenieure, Erzieher und Lehrer.

1.5. Positive Strahlwirkung des Anerkennungsverfahrens für Zuwandernde insgesamt

Die Frage der Anerkennbarkeit von ausländischen Qualifikationen spielt eine herausragende Rolle nicht nur im Bereich der Ausbildungs- und Erwerbsmigration, sondern allgemein bei Zuwanderungsinteressierten und Zugewanderten. Die neu geschaffene institutionalisierte Möglichkeit der Würdigung des Berufspotentiales von Migranten,²⁷ kombiniert mit einem tatsächlichem, interkulturell und mehrsprachig aufgestellten Beratungsangebot,²⁸ wie es z. B. der hamburgischen Praxis entspricht, bietet damit auch EU-Bürgern, Familienangehörigen und Flüchtlingen, folglich sowohl Qualifizierten als auch ‚Chancenmigranten‘, allgemein eine wesentlich verbesserte Möglichkeit, sich in der Bundesrepublik mit einer erfolgreichen Beschäftigungsgeschichte zu realisieren.

Der neu geschaffenen, gesetzlichen Anspruchsmöglichkeit auf Anerkennung der Qualifikation in Verbindung mit einem diesbezüglichen interkulturellen Informationsmanagement kommt damit eine Schlüsselkunft für alle Gruppen der Zuwanderung und für die Institutionalisierung von wirksamen Willkommensstrukturen im Zuwanderungsbereich zu.

2. Institutionalisierung von Willkommensstrukturen

Die oben aufgeführten gesetzlichen Änderungen und Reformen sind wichtige Eckpfeiler und Fundamente zur Etablierung von ‚administrativen‘ Willkommensstrukturen.

Zunächst sollen nun die organisatorischen Notwendigkeiten der ersten Phase (Vorintegration im Herkunftsland) für den Aufbau einer Willkommenskultur in den Fokus genommen werden. Im Anschluss daran werden institutionelle Überlegungen der Etablierung einer Willkommenskultur für die zweite Phase (Erstintegration/Ankunft im Zuwanderungsland) diskutiert.

2.1. Phase der Vorintegration und ihre Akteure

Die sog. Phase der Vorintegration²⁹ findet im Herkunftsland statt: Bei der Frage, wie Deutschland sich als attraktiv für potentielle Zuwandernde darstellen kann, kommt der Frage der Information über ‚Land und Leute‘ eine wesentliche Schlüsselrolle zu. Entsprechend stellt der Beirat Integration fest, dass „die Zeiten vor der Auswanderung nach Deutschland [...] besser genutzt werden [müssen].“³⁰

Im Fokus als Akteure der Vorintegration stehen hier in allen Fällen der visumspflichtigen Einreise die Deutschen Auslandsvertretungen und Einrichtungen wie die Goethe-Institute, der DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst), Inwent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung) oder das IfA (Institut für Auslandsbeziehungen).³¹ Aber auch verbandliche Einrichtungen wie Außenhandelskammern oder regionale Liaison Offices können wichtige Rollen im Rahmen des Informa-

tionstransfers zukommen. Für die Bedienung von regionalen Themen sollte an regionale Ansprechpartner im Zielland verwiesen werden können (vgl. 2.1.3.)

Weitere Multiplikatoren könnten durch Kooperationen mit (Partner-)Städten, Universitäten, Unternehmen, aber auch Vertretungen von deutschen Touristeninformationen in den Herkunftslandern gefunden werden.

In Fällen der visumfreien Einreise stehen von Anfang an auch die Ausländerbehörden bzw. die lokalen Beratungsstellen vor Ort als Informationsmittler im Fokus.

2.1.1. Zur Bedeutung eines umfassenden Informations- und Beratungsmanagements

Nach Ansicht des Beirates Integration sollten auch in der Phase der Vorintegration „frühzeitige Förderangebote [...] als Teil einer Willkommenskultur; [...] nach individuellem Bedarf zu Sprache, Beruf, Kultur, Politik, Bildungswesen“³² angeboten werden. Aus der Praxis des Hamburg Welcome Centers bestätigt sich, dass regelmäßig schon sehr frühzeitig, auch aus dem Herkunftsland, Fragen nach dem erforderlichen Behördenprozess für den Aufenthalt, angemessenem Wohnraum, Arbeitsplatz und Qualifikation, Versicherung und Steuern, Sprachkurs, Kultur, Kita und Community gestellt werden. Weiterhin kommt neben der direkten, telefonischen oder E-Mail-Beratung zunehmend dem virtuellen Informationsmanagement eine wichtige Schlüsselrolle zu. So finden sich zwischenzeitlich viele virtuelle, teilweise auch mehrsprachige Informationsportale.³³ Dem Hamburg Welcome Center obliegt z. B. die redaktionelle Verantwortung für den Betrieb des bilingualen Newcomerinformationsportals der Freien und Hansestadt Hamburg www.welcome.hamburg.de.

Parusel/Schneider weisen daneben auf den Bedarf eines Angebotes der interkulturellen Beratung zu einem ‚Jobmatching von Anfang an‘ hin,³⁴ weiterhin wären mehrsprachige und niedrigschwellig erschließbare Informationen zum Arbeitsmarkt und über die Arbeitskonditionen nach deutschem Recht auch von Vorteil.³⁵

2.1.2. Bedarf an berufsbezogenen Deutschkursen

Aus Sicht des Hamburg Welcome Centers kann weiterhin festgestellt werden, dass ein erheblicher Bedarf an einem Angebot

27 Die Bedeutung des Berufspotentials gerade von weiblichen Familienangehörigen, insbesondere Müttern, wird auch im 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2012, dargestellt; S. 122, 137.

28 Vgl. Webseite der Zentralen Anlaufstelle Anerkennung unter www.anlaufstelle-anerkennung.de.

29 Vgl. Beirat Integration, (o. Fn. 8), S. 7.

30 Beirat Integration, a. a. O., S. 12.

31 Vgl. <http://www.kulturportal-deutschland.de/kp/international.html>, auch für weitere Akteure im kulturellen Bereich [6.1.2013].

32 Beirat Integration, (o. Fn. 8), S. 12.

33 Vgl. oben unter Gliederungspunkt 1.3.

34 Parusel/Schneider, Working Paper 32 der nationalen Kontaktstelle des EMN und der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung, S. 72.

35 Vgl. Steller, ZAR 2013, 1 (10).

berufsbezogener Deutschkurse von Anfang an besteht, also mit dem Sprachniveau A 1 beginnend. Denn sowohl qualifiziert Zuwandernde als auch Familienangehörige, EU-Bürger, aber natürlich auch Flüchtlinge, die sich in den deutschen Arbeitsmarkt integrieren möchten und auf Grund ihres Potentiales auch könnten, haben regelmäßig auch ein großes Interesse am und auch Bereitschaft für den Erwerb der deutschen Sprache, selbst wenn sie dies für die Ausübung der spezifischen Tätigkeit in dem Beruf nicht benötigen sollten. Insbesondere für die optimierte Zusammenarbeit am Arbeitsplatz mit deutschen Kollegen, die nicht so fremdsprachenausgerichtet sind, wird eine Ansprache in der Landessprache seitens der Zuwandernden als wünschenswert formuliert. Und für qualifizierte Familienangehörige ohne Arbeitsplatzangebot könnte dies die Beschäftigungsfindungschancen signifikant erhöhen, gerade wenn in den Kursen von Anfang an auch auf den Erwerb eines Vokabulars, das üblicherweise im Berufskontext relevant ist, ein Schwerpunkt gelegt werden könnte.

2.1.3. Verknüpfung mit kooperativem Beratungsmanagement auf kommunaler Ebene

Mit zu bedenken ist, dass die Beratung der Akteure im Herkunftsland synergetisch verknüpft werden sollte mit der spezifischen Regionalberatung vor Ort in den Kommunen im Zielland, also systematisch eine Verbindung des externen, übergeordnet gehaltenen Beratungsmanagements mit den regionalen Beratungsstellen aufgebaut werden sollte. Voraussetzung und Herausforderung für ein erfolgreiches Verweismanagement in die Kommunen ist allerdings, dass vor Ort auch für Themen wie Wohnungssuche, Schulbesuch oder Kindertagesbetreuung die Beratung möglichst in mehreren, mindestens aber auch in englischer Sprache angeboten werden kann.

Besteht z. B. Bedarf, Informationen über den Standort Freie und Hansestadt Hamburg zu vermitteln, könnte ein Verweis der externen Akteure an das HWC erfolgen. Dieses hält gegenwärtig bereits ein interkulturell orientiertes und verzahntes Informationsangebot für Zuwandernde auch in der Phase der Vorintegration bereit.

Die virtuelle und persönliche bilinguale Lotsenberatung des Hamburg Welcome Center als melde- und ausländerrechtlicher ‚Erstanlaufinstitution‘ (vgl. oben unter 1.4.) informiert selbst oder verweist zielführend weiter an die mehrsprachige Zentrale Anlaufstelle für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, an die Beratung der ZAV der hamburgischen Arbeitssagentur, die zunehmend auch Income-Beratung vorhält, an die mehrsprachige Beratungsstelle EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit, an das Service Center für Unternehmensgründer der Handelskammer Hamburg, an das Berufs-, Schul- und Jugendinformationszentrum, Familienberatungsstellen sowie an Migrationsberatungsstellen oder Flüchtlingsberatungen.³⁶ Natürlich findet auch umgekehrt eine entsprechende Verweisberatung statt.

Der Bedarf für dieses kooperative Beratungsmanagement besteht übrigens auch bzw. gerade für den Zuzug von Unionsbürgern und könnte z. B. auch die Tätigkeit von EURES (europäisches Portal zur beruflichen Mobilität) zielgenau unterstützen.

2.1.4. Marketing-Maßnahmen der Informationsvermittlung in der Vorintegration

Geeignete Instrumente des aktiven Marketings können neben dem Aufbau des aktiven Informationsmanagements und entsprechender Angebote seitens der oben genannten Akteure auch die Teilnahme an Messen, z. B. den jährlich veranstalteten International Days in Brüssel oder der Auswanderermesse in Utrecht zukommen sowie Fachmessen, z. B. für den IT-Sektor in Indien. Staaten wie Kanada, Neuseeland und Australien überzeugen auf diesen Messen durch ihr professionelles, sowohl bundesstaatliches als auch regional akzentuiertes Angebot; skandinavische Anbieter haben ganzheitliche Attraktionsangebote, teilweise inklusive dem Angebot an Wohnraum, im Programm.

2.1.5. Interkulturelle Anpassung der Amtssprachenregelung nach VwVfG

Anzuregen wäre auch die Anpassung des § 23 Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), das als Amtssprache gegenwärtig ausschließlich die deutsche Sprache zulässt. Das interkulturelle und dienstleistungsorientierte Selbstverständnis der beteiligten Akteure beinhaltet den Anspruch, komplette Verwaltungsabläufe für ein besseres Verständnis der Kunden auch in anderen Sprachen vorzuhalten. Ein sehr positiver Effekt ist nicht nur, dass die Kunden einmal mehr den Eindruck haben, transparent und zugewandt das System erklärt zu bekommen. Wesentlicher Vorteil ist gleichfalls, dass die Akteure damit sicher gehen können, dass die Kunden die oft nicht ganz unkomplizierten und für sie relevanten Informationen auch verstanden haben. Gegenwärtig bewegen sich alle Anbieter aber in einer rechtlichen auf das Informelle beschränkten Grauzone, da eine rechtsverbindliche Verwaltungserledigung nur unter Verwendung der deutschen Amtssprache möglich ist. Eine flexible Öffnungsklausel wäre daher von Vorteil. Auch anzudenken wäre in diesem Zusammenhang, die Dokumente mehrsprachig, wenigstens auch in englischer Sprache zu verfassen, wie dies bei amtlichen Dokumenten anderer Nationen durchaus üblich ist.

2.2. Neuausrichtung des Verfahrens im Zuwanderungsrecht

Grundsätzlich wird gefordert, die Regelungen zur Beantragung eines Visums, zum Aufenthalt, zur Arbeitsmarktzulassung und zur Einreise sollten „einfach, transparent und attraktiv“ sein.³⁷ Neben dem Aufbau eines Informationsmanagementsystems in der Phase der Vorintegration wird der Beschleunigung des Verfahrens und in dem Zusammenhang dem Instrument der Elektronisierung wesentliche Bedeutung eingeräumt.

Insgesamt solle das Visumverfahren beschleunigt werden, z. B. auch durch Einführung von Online-Verfahren.³⁸ Weiterhin

³⁶ Vgl. dazu Behörde für Soziales, Arbeit, Familie und Integration: Willkommen in Hamburg. Integrationsangebote für Zuwanderer, Hamburg 2011.

³⁷ Beirat Integration, (o. Fn. 8), S. 10.

³⁸ Beirat Integration, a. a. O., S. 11.

käme zur Entlastung der Auslandsvertretungen eine ausgeweitete Nutzung externer, interkulturell orientierter Dienstleister zur Durchführung der Visaerteilung in Betracht.

2.2.1. Beschleunigung im Verfahren der Arbeitsmarktzulassung

Eine wesentliche Beschleunigungswirkung verspricht bereits gegenwärtig der im Rahmen der Umsetzung der HQRL neu geschaffene § 14a BeschVerfVO für das Verfahren der Arbeitserlaubnis.

In § 14a II BeschVerfVO ist nun die Möglichkeit der generellen ‚Vorabprüfung‘ vorgesehen. Danach soll die Bundesagentur für Arbeit bereits vor der Übermittlung der Zustimmungsanfrage der Ausübung der Beschäftigung gegenüber der zuständigen Stelle zustimmen oder prüfen, ob die arbeitsmarktsbezogenen Voraussetzungen für eine spätere Zustimmung vorliegen, wenn der Arbeitgeber die hierzu erforderlichen Auskünfte erteilt hat und das Verfahren dadurch beschleunigt wird. Hierdurch kann der eigentliche Visumerteilungsvorgang durch das bereits erleidige Verfahren der Zustimmungsanfrage auf den ausländerrechtlichen Prozess zeitsparend reduziert werden, außerdem kann damit eine grundsätzliche Zustimmung für gleichförmige Beschäftigungen bei dem betreffenden Unternehmen schon vorab geklärt werden. Gerade dieser Beschleunigungsschritt war eine wesentliche Forderung aus Unternehmensperspektive.³⁹

Kombiniert mit der nun gem. § 14a I BeschVerfVO eingespielten Zustimmungsfiktion nach 14 Tagen im Rahmen des Zustimmungsverfahrens (regelmäßig wird nun seitens der Arbeitsagentur so umgehend entschieden, dass der Zeitraum gar nicht ausgeschöpft wird!) konnten hiermit bereits zwei wesentliche Instrumente (Vorabprüfung und Zustimmungsfiktion) zur Beschleunigung des Verfahrens eingeführt werden.

2.2.2. Bedarf der vollkompatiblen elektronischen Kommunikation

Weiterhin wird immer wieder zu Recht die Vollelektronisierung des Verfahrens gefordert. Alle beteiligten Akteure (Auslandsvertretungen, Arbeitsagenturen, Ausländerdienststellen vor Ort) sollten vollkompatibel im Online-Verfahren miteinander kommunizieren können.⁴⁰ Damit ginge eine wesentliche Ersparnis von Personalaufwand einher, da gerade das händische Übermitteln von Unterlagen und Daten sehr zeitintensiv ist. Gegenwärtig ist der elektronische Erschließungsgrad sehr unterschiedlich. Es werden noch Papierakten geführt, teilweise ist elektronische Aktenführung innerhalb eines Zuständigkeitskreises realisiert, teilweise sind die Schnittstellen bereits überregional bzw. gegenüber anderen Akteuren vollständig online kompatibel.

2.3. Zur Rolle der Ausländerbehörden in der Erstintegration: Auf dem Weg von Ordnungs- zu Dienstleistungsbehörden?

Um Zuwandernden bei ihrer Ankunft und Erstintegration adäquat Hilfe leisten und Beratung anbieten zu können, bedarf es der Etablierung von geeigneten Willkommensstrukturen in den

Institutionen. Insbesondere sind in diesem Kontext die Ausländerbehörden als erste Anlaufstelle für Zuwandernde im Inland zu nennen, denen zunehmend eine Schlüsselfunktion in der Anwerbung von internationalen Fachkräften zukommt. Sie sind neben den Auslandsvertretungen in den Herkunftsländern das „Aushängeschild bzw. die Eintrittstür und repräsentieren das behördliche Gesicht Deutschlands“.⁴¹ Damit stellen Ausländerämter im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe einen wesentlichen ‚weichen‘ Standortfaktor dar, der zu einem positiven Image einer Stadt beitragen kann. Die Bedeutung dieser Schlüsselfunktion wird zunehmend Thema in der Organisation von kommunalen Abläufen im Bereich der Zuzugsgestaltung. So folgt z. B. die Stadt Essen dem Hamburger Modell eines städtischen Welcome Centers und eröffnet voraussichtlich in diesem Jahr das erste Welcome Center in Nordrhein-Westfalen.⁴²

Bis heute werden viele Ausländerämter als reine Vollzugsbehörden wahrgenommen, die sich ausschließlich auf ihre ordnungsbehördlichen Pflichten berufen. Mit Blick auf die Verwaltungspraxis in Asyl- und Flüchtlingsfragen sind bis in die Gegenwart Konflikte zwischen Flüchtlings- und Menschenrechtsverbänden auf der einen und Ausländerbehörden auf der anderen Seite erkennbar. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) hält fest:

„Gerade weil Ausländerbehörden Aufenthaltstitel erteilen oder versagen können, werden Besuche dort häufig als unangenehm und schwierig empfunden, das Image der Behörden ist nach wie vor entsprechend schlecht.“⁴³

Seit einigen Jahren ist zweifelsohne auch bei Ausländerbehörden – zumeist mit Blick auf den Fachkräftemangel und die demographische Herausforderung – ein Mentalitätswandel eingetreten. Dieser Perspektivenwechsel hat insbesondere mit der Pionierarbeit der Stiftungen zu tun, die frühzeitig die Bedeutung der Ausländerbehörden erkannten und dieses Thema auf die politische Agenda setzten. Denn ausländische Studierende und Wissenschaftler sammeln in diesen Ämtern nicht nur die ersten Erfahrungen mit der Verwaltung, sondern ihr Deutschland-Bild wird durch diese Behördengänge in einem nicht unerheblichen Maße geprägt. Selbst bei temporären Aufenthalten sind diese Menschen wichtige Botschafter einer Stadt. So hatten die Alexander von Humboldt-Stiftung und der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft von 2003-2005 eine Preisauszeichnung für die freundlichste Ausländerbehörde in Deutschland eingeführt.⁴⁴ Die Bertelsmann Stiftung organisierte am

39 Die Idee wurde analog dem Intra-Company-Transfer entwickelt; vgl. Statistisches Bundesamt, Projektbericht Einreiseoptimierung, Stand 14.9.2011, Tabelle 8.1.1., Vorschlag 1; S. 199.

40 Statistisches Bundesamt, ebenda.

41 Schammann/Kretzschmar/Götz, in: Bertelsmann Stiftung, (o. Fn. 7), S. 38.

42 Zum Welcome Center ausführlich vgl. Steller, Willkommen in Hamburg – über die Willkommenskultur und das Welcome Center der Freien und Hansestadt Hamburg, in: Bertelsmann Stiftung, (o. Fn. 2), S. 177-206.

43 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.), Die Visitenkarte einer Stadt? Ausländerbehörden und ihr Angebot für hoch qualifizierte Migranten, 2011, Download unter http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2011/08/svr-info-auslanderbehorden_08_2011.pdf [7.1.2013].

44 Vgl. <http://www.humboldt-foundation.de/web/fab.html> [7.1.2013].

9.3.2011 unter dem Thema „Ausländerbehörden – Ihr Partner“ eine Fachtagung zur serviceorientierten Gestaltung von Ausländerbehörden und leitete aus den Ergebnissen der Veranstaltung wichtige **Handlungsempfehlungen ab**.⁴⁵ Die Studie des SVR nahm die drei Ausländerbehörden in Berlin, Frankfurt a. M. und Hamburg als Modellbeispiele und entwickelte daraus einen Bündel an Vorschlägen für einen dienstleistungsorientierten Ansatz.⁴⁶

Auf der Ebene der Politik widmete sich schon früh der ehemalige Integrationsbeauftragte des Landes NRW, *Kufen*, in einer Broschüre der interkulturellen Öffnung und Best-Practice-Beispiele von Ausländerbehörden.⁴⁷

2.3.1. Unterschiedlicher Entwicklungsgrad in der Modernisierung von Ausländerbehörden

Aus den oben genannten Initiativen heraus haben sich viele Ausländerbehörden in Groß- und Kleinstädten sowie Landkreisen auf den Weg der Modernisierung gemacht. Exemplarisch können hier die Ausländerbehörden in Berlin, München, im Kreis Düren, Frankfurt a. M., Hamburg, Hamm, im Kreis Hersfeld-Rotenburg, Köln, Wuppertal, Solingen und Erlangen hervorgehoben werden. Sie alle haben grundlegende Reformen in ihren Organisationsstrukturen vorgenommen und die Gewichtung zwischen Ordnungs- und Integrationspolitik neu justiert. Viele dieser Ämter sind deshalb für ihre Vorreiterrolle durch Stiftungen ausgezeichnet worden.⁴⁸

Positiv ist hervorzuheben, dass viele der genannten Beispilkommunen sich nicht nur auf den „Bedarf von Erwerbspotential“ zur Abfederung des demographischen Wandels fokussiert haben und daher auch nur für diese Zielgruppe ein besonderes, willkommensorientiertes Angebot vorhalten. Städte wie Köln und Solingen setzen auf einen ganzheitlichen und damit humanbezogenen Ansatz,⁴⁹ in dem z. B. Migrationsberatungen auf dem Flur gleich vis-à-vis zur Erteilungsstelle untergebracht sind, ein enger kooperativer Austausch gewährleistet wird und durch gegenseitige Hospitationen Einseitigkeitsdenken und Vorurteilsbildung sowie unterschiedlicher Behandlung „nach Klassen“ nachhaltig begegnet wird.

Es wäre auch zu untersuchen, inwieweit diese dienstleistungsorientierten Organisationen mit gutem „Guidance“ nicht auch aus Effizienzgründen (Konsolidierungsbedarfe) sinnvoll sein können. Bei routinierter Vorplanung des Termins kommt es fast nie zu einem Ausfall des angestrebten Erteilungszwecks, da vorab geklärt wurde, welche Erteilung möglich ist und welche Unterlagen dafür mitgebracht werden müssen. Kommunale und bezirkliche Beispiele zeigen, dass ein solches System für alle Zuwanderungszielgruppen funktioniert, nicht nur für die der Ausbildung- und Erwerbsmigration. Selbst wenn Leerzeiten entstehen sollten, können diese sofort zu weiterem Terminmanagement, der Beantwortung von Anfragen, Spontanberatungen und der Erledigung von Post genutzt werden.

Von hoher Relevanz ist außerdem, dass ein kundenzugewandtes Managementsystem auch für die Mitarbeiterzufriedenheit sehr wertvoll ist. Das Team des Hamburg Welcome Center sieht sich sehr motiviert und wertgeschätzt durch per-

sönliche positive Feedbackbemerkungen, durch die Auswertung des ausliegenden Feedbackbogens und durch die Eintragungen in dem in der Wartezone des HWCs ausliegenden Gästebuches. Entsprechend fördert dies die Anstrengung, jedem Kunden stets das individuell beste Ergebnis im Rahmen der Erteilung zu bieten und auch dem allgemeinen Beratungsbedarf umfänglich nachzukommen. Weiterhin bedeutsam ist die Würdigung und Förderung der Sachbearbeitungsleistung durch die Führung.

Wenn Kunden beschreiben sollen, was ihnen am Hamburg Welcome Center gefällt, nennen sie an erster Stelle die Freundlichkeit des Personals, gefolgt von der guten Terminplanung, den kundenfreundlichen Öffnungszeiten, der guten Erreichbarkeit und der ansprechenden räumlichen Atmosphäre, dem vielfältigen Informationsangebot und der Tatsache, dass alle Leistungen auch in englischer Sprache zu erhalten sind. Regelmäßig wird nach diesem ersten Eindruck auch gleich die ganze Stadt Hamburg als „nice, open and friendly“ bewertet.

Gleichwohl existieren noch immer Ausländerbehörden, die sowohl durch ihre ungünstige räumliche Lage und Erreichbarkeit als auch durch ihre räumliche Ausstattung (z. B. einem „Sicherheitsschleusensystem“ für die Besucher) eher an einen Hochsicherheitstrakt als an eine moderne Verwaltungseinrichtung erinnern. Wie einerseits die Sicherheit der städtischen Mitarbeiter gewährleistet und andererseits eine Willkommenskultur gelebt werden kann, machen andere Ausländerämter – denen ebenfalls die Fürsorgepflicht ihrer Mitarbeiter von hoher Bedeutung ist – mit alternativen Sicherheitskonzepten vor.⁵⁰

Weiterhin wäre auch zu fragen, inwieweit die räumliche Ausstattung selbst (hell, offen transparent, hochwertig und gepflegt) und die Organisation des Arbeitsablaufes (z. B. Terminvereinbarung, Mehrsprachigkeit) das respektvolle Verhalten der Kunden auch wesentlich mit beeinflusst.

Maßstab könnte für die Organisationsverantwortlichen vielleicht auch immer sein, welchen Empfang in räumlicher und verfahrenstechnischer Hinsicht sie sich selbst beim Ankommen in einer neuen Heimat wünschen bzw. erwarten würden? Erfahrungsgemäß unterscheiden sich die Individuen – gleich aus welchem Mentalitätskreis die Herkunft ist – zwar sehr bei ihrer Erwartungshaltung, nicht aber bei ihrem Wunschmaßstab.

Festzuhalten bleibt damit, dass der Grad der Entwicklung in der Verwaltungsmodernisierung von Ausländerbehörden hin zu einem wertschätzenden Prozessmanagement nicht überall identisch ist und sehr ungleichzeitig stattfindet. Entscheidungsrelevant ist dabei offenbar die Frage, welche Bedeutung der Thematik seitens der Leitungsgremien von Politik und Verwaltung

45 Vgl. <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-D24499E8-16912537/bst/hs.xsl/106204.htm> [7.1.2013].

46 SVR, (o. Fn. 43).

47 Der Integrationsbeauftragte der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Interkulturelle Entwicklungen in der Ausländerbehörde*, 2010.

48 Ramm, „Ausländerbehörde – Ihr Partner“ – Institutionalisierte Willkommenskultur, in: Bertelsmann Stiftung, (o. Fn. 2), S. 233-262; SVR, (o. Fn. 43).

49 Vgl. zum neu entwickelten Begriff des „people-centered-system“ Steller, ZAR 2013, 1 (10).

50 U. a. Alarmknopf am PC der Mitarbeiter, der andere Kollegen sofort informiert; unauffälliger Sicherheitsdienst im Gebäude; Deeskalationstraining der Mitarbeiter etc.

eingeräumt wird und entsprechend ein ‚Top-down-Prozess‘ initiiert wird.

Insgesamt lassen sich aber wichtige Eckpunkte für die Etablierung einer dienstleistungsorientierten Willkommenskultur in Ausländerbehörden definieren, die im Folgenden vorgestellt werden sollen.

2.3.2. Handlungsempfehlungen für die Etablierung einer Willkommenskultur in Ausländerbehörden⁵¹

➤ *Neuausrichtung der Ausländerbehörde starten, Prozess als Chefsache sehen!*

Eine serviceorientierte Ausrichtung und interkulturelle Öffnung der Ausländerbehörde liegt oftmals in der Organisationshoheit des Oberbürgermeisters und sollte Chefsache des Verwaltungschefs sowie des Verwaltungsvorstandes sein. Diese Führungsentscheidung müsste frühzeitig im Dialog mit dem Stadt- und Gemeinderat bzw. Kreistag vorbereitet und diskutiert werden. Die Wertschätzung und Anerkennung der Mitarbeiter in der Ausländerbehörde sollte hierbei besonders betont und die Nutzung aller rechtlichen Ermessungsspielräume im Sinne der Migranten deklariert werden.

➤ *Leitbildentwicklung forcieren, Willkommenskultur verankern!*

Willkommenskultur ist eine Grundeinstellung, die sich im Verwaltungshandeln – nicht nur in Ausländerbehörden – wiederfinden sollte.⁵² Der Paradigmenwechsel von einer reinen Ordnungs- hin zu einer Dienstleistungsbehörde muss konzeptionell und systematisch angegangen werden. Aktionistische Einmalhandlungen sind nicht zielführend. Die Verankerung einer Willkommenskultur kann nur in einem Netzwerk mit vielen Unterstützern gelingen. Die Entwicklung eines neuen Leitbildes sollte daher möglichst durch die Einbindung weiterer Verwaltungsvorstände, der Politik, Wissenschaft, Migrantenorganisationen, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Wohlfahrtsverbänden, Wirtschaft und anderen relevanten kommunalen Akteuren organisiert werden.

➤ *Verwaltungsabläufe optimieren, Organisationsstrukturen reformieren!*

Eine effiziente Service- und Dienstleistungsstruktur erfordert die Optimierung von Verwaltungsabläufen für die Kunden. Eine sinnvolle Maßnahme ist hierfür das One-Stop-Government-Modell, indem die Kunden ihre Verwaltungsangelegenheiten durch ‚kurze Wege‘ an einem Ort erledigen können.

Das schafft kurze Bearbeitungsdauern, geringe Wartezeiten bei den Kunden und weniger Arbeitsbelastung bei den Mitarbeitern. Die Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit wird folglich erhöht. Zu prüfen wäre es deshalb, die Organisationstrukturen zu reformieren und Zuständigkeiten insbesondere für die Ressorts Aufenthalt und Integration in einer Verwaltungseinheit (oder räumlich) zusammenzulegen.

➤ *Mitarbeiter interkulturell und serviceorientiert schulen, Migranten einstellen!*

Mitarbeitereschulungen in den Bereichen interkulturelle Kompetenz, Mehrsprachigkeit und Diversität gehören heute zu dem Fortbildungsangebot jeder modernen Verwaltung. Gerade Mitarbeiter in Ausländerbehörden sollten von diesen Angeboten Gebrauch machen. Denn das Wissen um die kulturellen Besonderheiten der Kunden trägt maßgeblich zum gegenseitigen Verständnis und zur Minimierung von Missverständnissen bei. Die Einstellung von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund in der Ausländerbehörde trägt zudem weiter zur interkulturellen Öffnung der Behörde bei. Gerade die meist immanenten Kenntnisse von Sprachen und Kulturen sollte hier auch im Auswahlverfahren als besondere Kompetenz selbstverständlich gewürdigt werden können. Gleichzeitig darf hier aber angemerkt werden, dass Personen mit einer Zuwanderungsgeschichte nicht immer interkulturelle Kompetenz mitbringen, auch für diesen Personenkreis kann daher eine Schulung in Offenheit gegenüber allen Mentalitätsgruppen durchaus angezeigt sein. Die Leitungen und vorgesetzten Stellen werden dabei jeweils eine wesentliche Vorbildrolle ausüben.

➤ *Haushalte konsolidieren, interkulturelles Fallmanagement einführen!*

Oft wird das Sozialamt nur als ‚Zahlstelle‘ und die Ausländerbehörde als ‚Aufenthaltserteilungsstelle‘ verstanden. Ein Informationsaustausch über die Potentiale der Kunden, die in beiden Ämtern geführt sind, findet zwischen den zwei Ämtern selten statt. Doch durch eine guten Koordination, einen verbesserten Informationsfluss und eine engere Zusammenarbeit zwischen Ausländerbehörde, Jobcenter, Agentur für Arbeit und Unternehmen kann die Vermittlung von Asylbewerbern und Bleiberechtsflüchtlingen mithilfe zielgruppenspezifischer Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden (Modellkreis Hersfeld-Rotenburg).⁵³ Die Vermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen erhöht auf der einen Seite bei den Betroffenen die Chance auf einen sicheren Aufenthalt und auf der anderen Seite spart die Kommune die Auszahlung der Sozialleistungen ein. Dieser Weg könnte insbesondere für Kommunen mit einer prekären Haushaltssituation von Interesse sein.

➤ *Konflikte frühzeitig entschärfen, kommunale Härtefallkommission einrichten!*

Zwischen den Flüchtlingsorganisationen und Ausländerbehörden herrscht angesichts der Flüchtlingsthematik zum Teil ein ‚Klima des Misstrauens‘ und ein Grabenkampf, der gelegentlich

51 Die Handlungsempfehlungen sind mit eigenen Akzenten angelehnt an die der SVR-Studie (o. Fn. 43) und denen der Bertelsmann Stiftung (o. Fn. 45).

52 Vgl. Steller, Willkommenskultur heute – Modell für eine wertschätzende Verwaltungskultur von morgen?, in: AWV-Informationen special, Optimierung der Verwaltungspraxis zur Einreise ausländischer Fach- und Führungskräfte, 2012, S. 38-41.

53 Ramm, in: Bertelsmann Stiftung, (o. Fn. 48).

auch in den Medien ausgetragen wird. Um den öffentlich ausgetragenen Konflikt frühzeitig zu entschärfen, haben sich einige Städte und Kreise (z. B. Duisburg, Düren, Köln) entschlossen, eine kommunale Härtefallkommission einzurichten. In dieser Kommission – die lediglich eine Beratungsfunktion hat – sitzen Flüchtlingsverbände, Mitarbeiter der Ausländerbehörde und Vertreter der Politik zusammen, um im Vorfeld über die Gesetzeslage, humanitäre Gesichtspunkte und eventuelle Ermessungsspielräume der jeweils Betroffenen nichtöffentlich zu beraten. Mithilfe eines solchen Runden Tisches konnten die Ausländerbehörden nicht nur den Vorwurf der Intransparenz und Willkür entkräften, sondern die Flüchtlingsverbände wurden auch bei notwendigen Abschiebemaßnahmen vorab informiert und eingebunden. Eine derartige Härtefallkommission kann damit ebenfalls einen Beitrag für den Aufbau eines positiven Images einer Ausländerbehörde leisten.

➤ *Qualitätssicherung vorwärts bringen, Kundenorientierung stärken!*

Im verbesserten Umgang mit Migranten sind Maßnahmen der Qualitätssicherung und Kundenorientierung eine wichtige Voraussetzung. Die Ausländerbehörde in Frankfurt a. M. wurde beispielsweise als erste deutsche Ausländerbehörde nach einer DIN-Norm (EN ISO 9000: 2000) zertifiziert. Bei dieser international anerkannten Zertifizierung werden Organisationen mit Blick auf ihre Qualitätsstandards und Managementmethoden von einem externen Unternehmen überprüft. Zur Stärkung der Kundenorientierung hat die Berliner Ausländerbehörde sowohl ein Beschwerdemanagement als auch zur Dokumentation der Kundenzufriedenheit erstmals ein Kundenmonitoring eingeführt.⁵⁴

➤ *Lotsenfunktion etablieren, Beratung ausbauen!*

Ausländerämter sind größtenteils die erste Anlaufstelle der Neuzuandernden im Zielland. Sie können damit eine zentrale Lotsenfunktion rund um die Fragen der Bildung, Kinderbetreuung, Wohnungssuche, Freizeit- und Kulturmöglichkeiten übernehmen. In Kooperation mit anderen Verwaltungsressorts, der Wirtschaft, Migrantorganisationen und freien Trägern können die Anfragen gezielt beantwortet werden und die Möglichkeit potentialorientierter Integration und Selbstverwirklichung auch gerade auf dem Beschäftigungsmarkt zielführender erreicht werden. Darüber hinaus wäre ein flächendeckendes Angebot einer Beratung in mindestens englischer Sprache durchaus erfolgsversprechend. Wichtige Informationen in den gängigen Herkunftssprachen der Einwandernden sollten ebenfalls bereitgehalten werden.

3. Fazit und Ausblick

Viele Ausländerbehörden haben sich vorgewagt, mit einer serviceorientierten Haltung zu einer Willkommenskultur in Deutschland durch die Etablierung von Willkommensstrukturen in Organisation und Dienstleistungsrichtung beizutragen. Mit der

Einleitung eines solchen Paradigmenwandels haben sie deutlich gemacht, dass es kein Widerspruch ist, ordnungsbehördliche Pflichten mit integrationspolitischen Aufgaben zu verbinden. Dieses Spannungsfeld zwischen der Erfüllung von hoheitlichen Regeln und der Etablierung von Willkommensstrukturen auszuhalten, bleibt weiterhin eine zentrale Herausforderung deutscher Ausländerbehörden. Mit Blick auf Aufgaben wie der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels oder den Personaleinsparungen aufgrund von angespannten Haushaltsslagen einiger Kommunen kommen immer wieder zusätzliche Arbeitsbelastungen und bürokratische Aufwände auf die Ausländerbehörden zu. Dennoch bleibt der Weg der Einführung einer Willkommenskultur in Ausländerbehörden eine große Chance für die Städte im Kampf um internationale Spitzenkräfte.

Werden nun zunehmend zuwanderungsfreundlich orientierte Angebote wie das Anerkennungsverfahren für Qualifikationspotential, eine interkulturell aufgestellte Beratung zum Jobmatching, eine allgemeine Beratung zu Arbeitsmarktkonditionen, ein interkulturell mehrsprachig geschultes, dienstleistungsorientiertes Melde- und Ausländerwesen sowie eine allgemein lotsende Vermittlung rund um den individuellen Start im neuen Lebensumfeld der Zuandernden vorgehalten und können zusätzlich alle diese Leistungen auch schon im Herkunftsland abgerufen werden, wird damit im Bereich des administrativen Verfahrens eine solide Grundlage im Sinne einer nachhaltigen Willkommensarchitektur – im Bund, in den Ländern und Kommunen – geschaffen.

So bedeutsam aber Willkommensstrukturen zur Gewinnung von qualifizierten Kräften bei ihrer Ankunft sind, ausschlaggebend werden die Erfahrungen im weiteren Integrationsprozess der Zuandernden in Deutschland sein.

54 SVR, (o. Fn. 43).