



Attraktion und Abwehr: Reaktionen der Bundesverwaltung auf die Diskussionen um eine „Willkommenskultur“

Hannes Schammann, Universität Hildesheim

Tagungsbeitrag für „Deutschland als Einwanderungsland zwischen Willkommenskultur und Diskriminierung“ (Leipzig, 06.12.2014)

Gliederung

1. Vorbemerkungen zu Gegenstand und Methodik
2. „Willkommenskultur“ – Genese eines migrationspolitischen Modewortes
3. Reaktionen der Bundesverwaltung
 - 3.1 Ein willkommener Begriff: Konzeptionelle Arbeit im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
 - 3.2 Modellprojekt: „Jeder Mensch hat Potenzial“ (BA, BAMF)
4. Migrationspolitische Diskursverschränkung und ihre Ursachen
5. Fazit und Ausblick: Neue Selektionsmechanismen

1. Vorbemerkungen

- Fokus auf Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
- Forschungsleitende Frage für die Fallstudie:
„Wie agiert das BAMF als politischer Akteur in der Diskussion um Willkommenskultur warum und mit welcher Wirkung?“
- „Dichte Beschreibung“ (Dokumentenanalyse, Beobachtungen...)
- Theoretische Bezugspunkte u.a.:
 - Verwaltung ist in alle Phasen des Policy Cycle eingebunden (u.a. Bogumil/Jann 2009).
 - Inkrementalismus ist das bevorzugte Prinzip der Politikgestaltung (u.a. Lindblom 1959).
 - Die Rationalität politischer Entscheidungen ist begrenzt (u.a. Simon 1955).

2. „Willkommenskultur“ – Genese eines migrationspolitischen Modewortes



Thomas de Maizière: „Wir haben in Deutschland leider keine ‚Willkommenskultur‘. Entscheidend ist doch auch, wie die Menschen behandelt werden, die zu uns kommen. Da liegt manches im Argen.“ (6. August 2010 im *Handelsblatt*)



Annette Schavan: „Deutschland muss aktiv an dem Wettbewerb um die besten Köpfe teilnehmen. Die müssen spüren, dass es hier die besten Angebote gibt. Wir brauchen eine Willkommenskultur.“ (8. August 2010 in der *Berliner Morgenpost*)



Thilo Sarrazin: „Wenn ich den Muezzin hören will, buche ich Urlaub im Morgenland.“ (24. August 2010 in der *BILD*)

2. „Willkommenskultur“ – Genese eines migrationspolitischen Modewortes



- „Willkommenskultur“ findet ab 2010/2011 Eingang in die Rhetorik und ab 2012 auch in die Wahlprogramme der meisten im Bundestag vertretenen Parteien:
 - CDU: 3 Nennungen im BT-Wahlprogramm 2013
 - FDP: 2 Nennungen im BT-Wahlprogramm 2013
 - GRÜNE: 2 Nennungen im BT-Wahlprogramm 2013
 - SPD: 1 Nennung im BT-Wahlprogramm 2013

- Im Jahr 2014 gehört „Willkommenskultur“ zum Standard-Repertoire in migrations- und integrationspolitischen Konzepten auf allen föderalen Ebenen:
 - „Wir wollen in Nieheim eine neue Willkommenskultur schaffen.“
(Rainer Vidal, Bürgermeister der 6.500-Einwohner Stadt Nieheim, NRW, am 14.10.2014 in der *Neuen Westfälischen*)



3.1 Ein willkommener Begriff: Konzeptionelle Arbeit im BAMF



- BAMF, Geschäftsbereich BMI, Aufgaben insb.:
 - Asylverfahren und damit zusammenhängende Aufgaben
 - Integration: Integrationskurse, Migrationsberatung, Projekte
 - (Begleit-)Forschung
- Sonderfall § 45 AufenthG: Bundesweites Integrationsprogramm: Publikation Herbst 2010; anschließend Auftrag erfüllt?
- Führungswechsel im Dez. 2010
- Arbeit an „Willkommenskultur“ seit Dez. 2010; „Runder Tisch Aufnahmegesellschaft“; Projektförderung unter Begrifflichkeit; Initiierung von Modellprojekten, u.a. mit BA



3.2 Modellprojekt „Jeder Mensch hat Potential...“ (BAMF und BA)



Projekttitel: „Jeder Mensch hat Potential – Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“

Ziel: Arbeitsmarktintegration noch während des Asylverfahrens vorbereiten durch Kompetenzfeststellung und Sprachkurse

BAMF: Identifikation von Asylbewerbern, bei denen Anerkennung wahrscheinlich ist

AA: Durchführung von Kompetenzfeststellung und Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt

Standorte: Augsburg, Bremen, Dresden, Freiburg, Hamburg, Köln

4. Migrationspolitische Diskursverschränkungen...



Bislang getrennte Diskurse werden zusammengedacht:

- Asyl: humanitäre Begründung, defizitorientiert
- Fachkräfte: ökonomische Begründung, potenzialorientiert

→ Utilitaristische Erwägungen halten Einzug in humanitäre Debatten.

→ Kategorisierung des Einzelnen als „guter/schlechter Migrant“ erfolgt nicht mehr nur anhand des gewählten Zuwanderungskanals, sondern liegt zunehmend auf der individuellen Ebene:

→ Der Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln wird stärker diskutiert.

„Hat jemand seinen Leistungswillen unter Beweis gestellt, sollte er im Land bleiben dürfen - unabhängig vom Aufenthaltsstatus.“

(Rainer Reichhold, HWK-Präsident Region Stuttgart, in *Die Welt* am 01.12.2014)



...und ihre möglichen Ursachen

- „Typisches“ Verwaltungshandeln:
 - Kurzfristige Reaktionen auf Anforderungen aus Politik
 - Erhaltung des eigenen Gestaltungsspielraums
 - Ringen um Einheit der eigenen Behörde (Asyl und Integration)
 - Begünstigende Faktoren (Nähe BA, Führungswechsel)

Aber: Inhaltliche Ausrichtung dadurch schon erklärbar?

- Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (2014):
„Hegemoniales Projekt“ des „Migrationsmanagements“

- Inkrementales Verwaltungshandeln auf dem Boden einer als konsensual empfundenen utilitaristischen Grundausrichtung

5. Fazit und Ausblick



In der Reaktion des BAMF auf die Debatte um „Willkommenskultur“ zeigt sich eine Diskursverschränkung, die (zunächst auf untergesetzlicher Ebene) einen Paradigmenwechsel vorantreibt.

Dieser Paradigmenwechsel ist jedoch nicht derjenige hin zu einer „offeneren“ Gesellschaft. Er besteht vielmehr darin, dass die Selektion von erwünschten Zuwanderern nach einem stärker utilitaristisch geprägten und individualisierten Verfahren erfolgt, das auch die rechtlichen Zuwanderungskanäle in Frage stellt.

Es ist zu erwarten, dass der Paradigmenwechsel weiter vollzogen wird. Ob er sich bereits in anderen Ressorts, auf Länderebene oder in Kommunen wiederfindet, wäre Gegenstand weiterer Untersuchungen.



Vielen Dank!

Kontakt:

Hannes Schammann

Institut für Sozialwissenschaften, Universität Hildesheim

E-Mail: hannes.schammann@uni-hildesheim.de

Telefon: 05121/883-10712