

## 5. Für ein differenziertes Denken und Handeln bei Migration und Integration

Im anwendungsorientierten Forschungsprojekt *ZuSudo* haben wir mittels einer umfangreichen empirischen Erhebung in ausgewählten Kommunen des Ruhrgebiets sowie in den Herkunftsändern Bulgarien und Rumänien Fragen zu vier wichtigen Akteursgruppen beantwortet, die in Migrationsprozessen eine Rolle spielen: die Migrierenden und ihre Familien selbst, die Herkunftskommunen, die Ankunftskommunen und die migrantischen Selbstorganisationen (vgl. Abbildung 1.5 in Kapitel eins). Auf der *Ebene der Migrierenden und ihrer Familien* war es uns insbesondere wichtig, die typischen Muster der Migration, die relevanten Motive und die dabei gemachten Erfahrungen sowie die auf Ankommen, Teilhabe und Integration ausgerichteten Handlungsorientierungen herauszustellen. Migration als komplexer sozialer Prozess ist prinzipiell dynamisch und offen für (intergenerationale) Aushandlungen und kann verschiedene Formen bzw. Typen annehmen. Empirisch ließen sich in dieser Studie *Einwanderer*, *Rückkehrorientierte*, *zirkulär Migrierende* und *transnational Migrierende* als die vier Idealtypen von Migrierenden identifizieren. Jeder Typ hat dabei ganz eigene Orientierungen und Muster des Ankommens sowie der (grenzüberschreitenden) Teilhabe und Integration. Neben dem Fokus auf das Sichtbarmachen und Einordnen der Komplexität von Migrations- und Teilhabeerfahrungen stellten wir auch die Fähigkeiten der Migrierten und teilgruppenspezifischen Bedarfe heraus. Im Hinblick auf Bildungsabschlüsse zeigen die Befragten ein sehr breites Spektrum, das von kaum formalisierter Bildung bis zum Universitätsabschluss reicht. Sozialisationserfahrungen können sehr stark variieren, auch innerhalb von ethnisch-kulturellen oder Bildungsgruppen. Diskriminierung und Ausgrenzung in Herkunfts- und Ankunftsändern können mit unterschiedlichen Merkmalen verbunden sein (man wird bspw. als Roma wahrgenommen und stigmatisiert, als ungebildeter Arbeiter in einer Fleischfabrik oder als aus einem „Dritte-Welt-Land“ stammend), zu verschiedenen Erfahrungen führen und so das Verhältnis zu Nachbarschaft und Behörden in den Ankunftsändern auf unterschiedliche Weise prägen. Türkischsprachige Bulgaren erfahren bspw. noch immer häufig die Ablehnung etablierter Türkeistämmiger. Außerdem zeigen sich einige Unterschiede zwischen den Migrierendengruppen.

pen sowohl im Hinblick auf die formulierten Unterstützungsbedarfe als auch auf die Muster der Arbeitsmarktbeteiligung im Zeitverlauf. Insgesamt widersprechen die überaus differenzierten Ergebnisse in Kapitel zwei den häufig auftretenden stereotypen Vorannahmen zu „den Zuwanderern“ oder „den Roma“.

Auf der *Ebene der Ankunftscommunen* haben wir in Kapitel drei und vier zunächst die jeweils lokalen Spezifika der Wahrnehmungsmuster und -kontakte der Migration aus Rumänien und Bulgarien sowie die Entwicklung der Strukturen des lokalen Integrationsmanagements im Hinblick auf EU2-Länder nachvollzogen. Trotz erheblicher Unterschiede zwischen den untersuchten Kommunen zeigte sich, dass der Schwerpunkt der Wahrnehmungen, Projekte und Kooperationen überwiegend auf gering Qualifizierte, prekäre Lebenslagen und Nachbarschaftskonflikte ausgerichtet ist. Roma werden zwar oft nur implizit als Zielgruppe genannt, jedoch besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung von problembelasteter Armutsmigration und den als Roma gelesenen Migrationsgruppen. Verstärkt bzw. reproduziert wird dies durch lokale Medienberichterstattungen sowie politische Debatten und Kommentare. Demgegenüber stehen zunehmend Bemühungen, die die Defizitperspektive überwinden möchten und eine Positivbesetzung dieser Wanderungsprozesse anstreben. Es zeigte sich auch, dass die im Rahmen von vorangegangenen Migrationen gesammelten Erfahrungen bei der Wahrnehmung der Migrierten in den Ankunftscommunen kaum eine Rolle spielen. Wir konnten zudem zeigen, dass anhaltende Mobilitätsorientierungen und -muster eher negativ bewertet werden und Integrationsmaßnahmen nur dann als erfolgreich wahrgenommen werden, wenn sich dabei langfristige Bleibeabsichten entwickeln. Schließlich stellten wir fest, dass die *Wahrnehmungs-Muster Migration-Integration (WAMMI)* selbst bei Akteursgruppen mit ähnlichen Positionen im lokalen Integrationsmanagement und sogar innerhalb derselben Stadt stark variieren können. Wir konnten sechs typische WAMMIs identifizieren, in denen sich die zentralen Dimensionen des Wanderungsgeschehens (*Migration, Ankommen, Teilhabe und Integration*) auf unterschiedliche Art und Weise abbilden und die lokale Integrationsarbeit prägen.

Auf der *Ebene der rumänischen Herkunftscommunen* zeigte sich ein ebenso diverses Bild. Migrierende, die einen intensiven Lebensbezug zu ihren Herkunftscommunen besitzen und dort für die meiste Zeit des Jahres leben, werden von diesen nicht als solche wahrgenommen, sondern als temporär im Ausland Beschäftigte. Das kann auch dann der Fall sein, wenn sich die Aufenthalte über einen sehr langen Zeitraum erstrecken

und mehrere Familienmitglieder involvieren wie etwa in Toflea. Die Unterstützungs möglichkeiten für diese Gruppe von Migrierenden variieren jedoch zwischen den Kommunen und Regionen. Während einige Akteure eigene Mittel einsetzen können, um diesen Personengruppen verschiedene migrationsbezogene Dienstleistungen anzubieten, müssen sich andere Kommunen auf ein Minimum beschränken. Andere Gruppen Migrierender wiederum werden eher als überwiegend Ausgewanderte mit nur schwacher Anbindung an die Herkunftskommunen und kaum Unterstützungsbedarf wahrgenommen. Insgesamt sehen sich viele Herkunftskommunen mit verschiedenen Formen von Migration gleichzeitig konfrontiert. Es gibt sowohl eine anhaltende, grenzüberschreitende Lebensbezüge entwickelnde Migration der eigenen Bevölkerung als auch Rückkehrbewegungen sowie Migrations- und Fluchtbewegungen aus dem Ausland.

Auf der *Ebene der Migrantenorganisationen und -netzwerke* lag unser Fokus auf einigen ausgewählten Roma-Organisationen und der Skizzierung von Bedingungen, die für ein erfolgreiches Einbinden spezifischer MOs in das jeweilige lokale Integrationsmanagement notwendig sind. Dabei wurde unter anderem die enge Anbindung dieser Organisationen an die Kommunen deutlich, die sowohl mit Vor- als auch Nachteilen verbunden ist. Während ein Vorteil ist, dass in Kommunen beschäftigte MO-Mitglieder über diese Anstellung ein Einkommen generieren können, liegt der Nachteil in der Übertragung der in kommunalen Aushandlungsprozessen inhärenten Widersprüche (zwischen integrativen und kontrollorientierten Maßnahmen) und damit verbundenen Erwartungen in die MOs. Dieser Prozess kann die Organisationen und ihre Mitglieder vor große Herausforderungen stellen. Hinzu kommt ein umfassender Bedarf an unterstützenden (Professionalisierungs-)Maßnahmen.

Im Laufe des Projekts diskutierten wir die Zwischen- und Endergebnisse mit Akteuren des lokalen Integrationsmanagements im Rahmen mehrerer Veranstaltungen. Über die gemeinsame Reflexion der empirischen Ergebnisse sollten Kommunen als Orte des Ankommens und der Aushandlung von Teilhabe und Integration unterstützt, Teilhabechancen von migrierten Personen aus Rumänien und Bulgarien verbessert und Migrantenorganisationen mit EU2-Bezug gestärkt werden. Alle Ebenen verbindend lassen sich folgende vier Handlungsausrichtungen für ein erfolgreiches lokales Integrationsmanagement identifizieren:

### 5.1 Differenzieren

Für die Weiterentwicklung des lokalen Integrationsmanagements ist es zunächst einmal zentral, das zu enge Verständnis von Migration als klassische *Einwanderung* mit langfristiger Bleibeabsicht zu erweitern. Zu dieser Differenzierung zählt erstens die Unterscheidung typischer Migrationskonstellationen, bei der wir auf der Basis eigener und anderer Studienergebnisse die vier Idealtypen Einwanderer, Rückkehrorientierte, zirkulär Migrierende und transnational Migrierende identifizieren konnten. Differenzieren bezieht sich zweitens auf die verschiedenen Dimensionen in Wanderungsprozessen: Migration, Ankommen, Teilhabe und Integration. Jedoch gilt das Gebot des Differenzierens nicht nur für die Migrierenden selbst, sondern drittens auch für die typischen Muster der Wahrnehmung von Migration und Integration in den Kommunen als räumliche Ankerpunkte von Migrationsprozessen. Schließlich bezieht sich Differenzieren auch darauf, dass die Migrierenden ihre Migrationsprojekte im Laufe der Zeit meistens verändern, anpassen oder ganz neu bestimmen.

Nimmt man die Forderung nach Differenzierung ernst, so sollten vor allem die Ankunfts- und auch die Herkunftskommunen ihre lokalen Unterstützungsstrukturen für Migrierende überdenken. Denn in der Regel fokussieren sich die Ankunftscommunen bei der Entwicklung ihrer Serviceleistungen auf den Typus der Einwanderer. Die Verantwortung für die Ankommens- und Teilhabeaufgaben in Bezug auf saisonale bzw. zirkuläre Migration wird oft den beschäftigenden Unternehmen zugeschrieben, während die Kommunen primär darauf bedacht sind, Skandale etwa bezüglich der Unterbringung oder Beschäftigungsbedingungen durch Einbezug von Dienstleistungen wie beispielsweise „Faire Mobilität“ zu vermeiden. Zirkuläre und transnationale Migration sollten aber höchstens als Abweichung von den eigenen kommunalen Erwartungen und als durchaus üblicher Teil von Migrationsprozessen verstanden werden. Um den Handlungsorientierungen der verschiedenen Migrationstypen gerecht zu werden, schlagen wir daher vor, das kommunale bzw. lokale Integrationsmanagement zu *Kommunalen Services für Migration, Ankommen, Teilhabe und Integration (KOSMATI)*; vgl. Tabelle 5.1) zu erweitern.

*Tabelle 5.1: Kommunale Services für Migration, Ankommen, Teilhabe und Integration*

<i>Kommunale Services für Migration</i>	Daten, Wissen, Länderkenntnisse ausbauen, globale und europäische Trends kennen, Regionen potentieller Migration identifizieren
<i>Kommunale Services für Ankommen</i>	Informieren, vernetzen, Sprachfähigkeiten entwickeln, Ankommen als dynamischer, längerer Prozess mit unklarem Ausgang mitgestalten
<i>Kommunale Services für Teilhabe</i>	Partizipation an Erziehung, Bildung, Ausbildung; Wirtschaft und Arbeitsmarkt; Gesundheit, Rechts- und Sozialsystem; Kultur, Netzwerke
<i>Kommunale Services für Integration</i>	Chancen-/verteilungsgleiche Beteiligung in allen relevanten gesellschaftlichen Bereichen innerhalb der freiheitlich-demokratischen Grundordnung

Quelle: Eigene Ausarbeitung

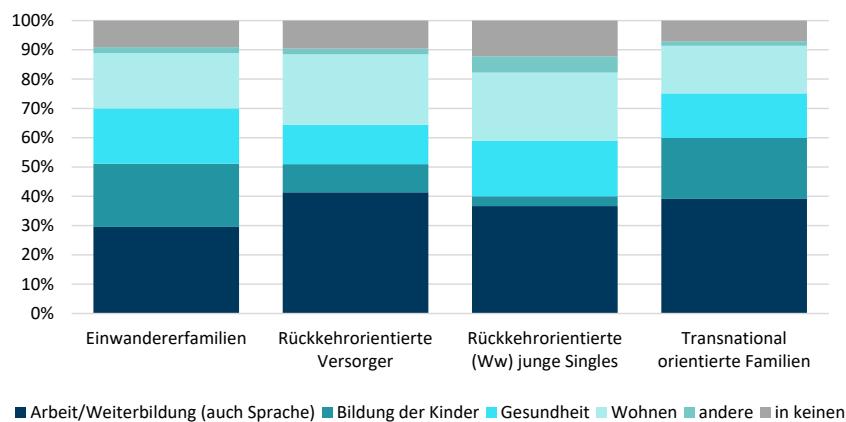
Dabei sollte auf das Grundverständnis einer interaktionistischen Perspektive auf Integration als Aushandlungsprozess zwischen Eingewanderten und Alteingesessenen zurückgegriffen werden. Als Ausgangspunkt für die ersten Orientierungs- und Beratungsgespräche mit Neuangekommenen könnte die Erfassung von Migrationserfahrungen, momentanen Weiterwanderungsperspektiven und Teilhabeorientierungen dienen. Dabei sollte stets die bereits betonte Prozesshaftigkeit und die damit verbundene Möglichkeit des Wandels dieser Orientierungen berücksichtigt werden. Im Einzelnen lassen sich die Elemente von KOSMATI wie in Tabelle 5.1 zusammenfassen. Sie sind jedoch nicht als hierarchisch oder stufenweise miteinander verbunden aufzufassen, sondern stehen jeweils für sich. Die konkrete Ausgestaltung von KOSMATI sollte sich zunächst an den vor Ort jeweils bereits bestehenden Strukturen orientieren. Einige Kommunen wie Dortmund sind in dieser Hinsicht konzeptionell bereits weit fortgeschritten. Andere kleinere Kommunen wie Oer-Erkenschwick brauchen dabei sicher u. a. konzeptionelle Unterstützung.

Wir plädieren damit auch für eine grundsätzliche Weiterentwicklung des Migrationsdiskurses in Deutschland. Während die Nutzung des Begriffs Einwanderungsland bis Anfang der 2000er verweigert worden war und man danach nur eher zögerlich von einem Zuwanderungsland sprach, dominiert in Deutschland heute das Selbstverständnis, Deutschland ist ein Einwanderungsland. Wenn wir jedoch den Herausforderungen gegenwärtiger komplexer Migrationen gerecht werden wollen, müssen wir auch unser Verständnis von Migration anpassen und anerkennen: Deutschland ist ein Migrationsland. Das ist deshalb so wichtig, weil es zusätzliche Anstren-

## 5. Für ein differenziertes Denken und Handeln bei Migration und Integration

gungen erfordert in gesellschaftlichen Bereichen wie bspw. Bildung, die ohnehin derzeit als unterfinanziert bzw. unter Fachkräftemangel leidend gelten. Schulen müssten viel besser auf grenzüberschreitende Bildungswege und temporäre Aufenthalte von Schülerinnen und Schülern vorbereitet werden. Auch sollten Nachfolgegenerationen flexiblere Bildungs- und Berufsausbildungsperspektiven eröffnet werden. Dass die verschiedenen Migrationstypen durchaus mit variierenden Erwartungen hinsichtlich der Unterstützungsleistungen in den Ankunftscommunen einhergehen, zeigt die Abbildung 5.1. In unserer Befragung variieren nicht nur der formulierte Bedarf im Bereich Wohnen (wo rückkehrorientierte Migrierende häufiger Erfordernisse sehen) deutlich (und statistisch signifikant), sondern auch die Bedarfe hinsichtlich der Bildung der Kinder (wo umgekehrt die Einwanderer- und transnational orientierten Familien große Unterstützungserwartungen angeben).

*Abbildung 5.1: Migrationstypen und Lebensbereiche mit Unterstützungsbedarf*



■ Arbeit/Weiterbildung (auch Sprache) ■ Bildung der Kinder ■ Gesundheit ■ Wohnen ■ andere ■ in keinen

Quelle: Eigene Ausarbeitung

Wie wir zeigen konnten, eignen sich stereotype Vorannahmen über EU2-Migrierte nicht als Grundlage für die Entwicklung von individuellen Handlungsmustern oder Programmausrichtungen in Organisationen. Da sie sich aber bereits in Form von bestimmten *Wahrnehmungsmustern von Migration/Integration* (WAMMIs) verfestigt haben, sollte eine Anstrengung darin bestehen, diese wieder aufzubrechen. Dazu müssen Kommunen in der Lage sein, maßgeschneiderte Angebote für spezifische Bedarfsgruppen (im

Sinne der Migrationstypen aber auch im Hinblick auf die in Kapitel 2 beschriebene Diversität der Migrierenden) zu kreieren. Die hier vorgelegten Daten zu teilgruppenspezifischen Fähigkeiten und Bedarfen können dabei als Orientierung dienen

### 5.2 *Informieren*

Mit dieser Handlungsausrichtung unterstreichen wir die Notwendigkeit, die Kommunikation und Information mit Blick auf alle vier beteiligten Gruppen – die Migrierenden und ihre Familien, die Herkunftskommunen, die Ankunftskommunen und die migrantischen Selbstorganisationen – und alle vier in der Tabelle 5.1 skizzierten Dimensionen von kommunalen Services für Migration, Ankommen, Teilhabe und Integration zu verbessern. Außerdem sollten Herkunfts- und Ankunftskommunen ihr Wissen über die jeweils besonders relevanten Drehpunkte von Migration erweitern. Dafür benötigen sie fundierte Kenntnisse über die wichtigsten Herkunfts- bzw. Ankunftsänder und die entsprechenden sozialen Sicherungssysteme, aber auch über die sozialkulturellen Gewohnheiten und politischen Kulturen. So werden in vielen postsozialistischen Ländern die staatlichen Einrichtungen, aber auch die Gewerkschaften und politischen Parteien mit wesentlich mehr Argwohn betrachtet als etwa in Deutschland. Dies ist angesichts von Traditionen staatskontrollierter Gewerkschaften, Korruption und Vetternwirtschaft vor und nach den gesellschaftlichen Transformationen verständlich. Die fehlenden Kenntnisse und das geringe Vertrauen führen letztendlich dazu, dass die Migrierenden auch in den Ankunftskommunen selten die zuständigen Behörden etwa wegen Sozialleistungen oder Gesundheitsversorgung kontaktieren.

Hier schalten sich nicht selten unlautere Vermittler und Agenten ein, die gegen Bezahlung Auskünfte geben oder Anträge ausfüllen. Informelle Vermittler- und Übersetzerdienste werden noch immer häufig genutzt und haben sich auch grenzüberschreitend in digitaler Form weiterentwickelt. Grundsätzlich können sie eine sinnvolle Ergänzung zu Dienstleistungen sein, die lokal/kommunal nicht immer vollumfänglich zu leisten sind. Andererseits sind sie oft mit Geldzahlungen oder weiterreichenden Abhängigkeiten verbunden, können inkorrekt sein und zu äußerst problematischen Situationen mit Behörden und Unternehmen, einschließlich Finanzinstitutionen führen. Ein besserer Informationsaustausch zwischen den relevanten Akteuren in den Herkunfts- und Ankunftskommunen kann dabei

helfen, angepasste Dienstleistungen zu entwickeln und unseriöse Vermittlungsagenturen zu kontrollieren. Für diesen Bereich der Information birgt die Expertise der migrantischen Selbstorganisationen ein oft unterschätztes Potential.

Für Menschen, die vor der Entscheidung stehen, ob und wohin sie mit welchen spezifischen Zielen migrieren sollen, sind entsprechende seriöse und neutrale Informationen von großem Wert. Ausgewanderte und Rückkehrmigrerende schildern ihre Erfahrungen in dem Migrationsankunftsland oft entweder besonders positiv oder besonders negativ. So entstehen in den Herkunftsregionen stereotype Vorstellungen über gute Verdienstmöglichkeiten oder ständige Diskriminierungen. Herkunfts- und Ankunftscommunen sollten ihr Interesse an möglichst differenzierter Information für (potentiell) Migrerende stärken, weil dies zukunftsfähige Migrationsprojekte fördert und wechselseitige Vorteile ermöglicht. Hierzu gehört etwa auch die Aufklärung über Sprachanforderungen oder Möglichkeiten, sich in den Ankunftsregionen praktisch zu bewegen. Denkbar sind gemeinsame Informations-, Sprach- und andere Projekte, in denen Herkunfts- und Ankunftscommunen auf der Basis klarer Interessenbekundungen und Aushandlungen kooperieren. So ist in der Regel den Ankunftscommunen, die dringend Arbeitskräfte für bestimmte Sektoren (wie Pflegebereich, Medizinberufe oder Erntearbeit) suchen, nicht bekannt oder es ist ihnen gleichgültig, welche Folgewirkungen die Abwanderung in den Herkunftsregionen auslösen kann.

Spezifische Informationen zu den Herkunfts- und auch Ankunftsregionen, ihren relevanten Einrichtungen (gesetzlichen Regelwerken, Behörden, Organisationen, Verwaltungsaufbau etc.) sowie ihren sozialkulturellen Institutionen und Gepflogenheiten (angemessene Formen der Kommunikation, Formen des Vertrauensaufbaus, familien- oder geschlechterbezogene ‚Fettäpfchen‘ etc.) sind für alle beteiligten Akteursgruppen wichtig und müssen laufend weiterentwickelt werden. Hierbei können migrantische Selbstorganisationen eine wichtige Vermittlerrolle zwischen Migrierenden und deren Herkunfts- sowie Ankunftsregionen einnehmen. Generell gilt für alle beteiligten Akteursgruppen, dass sie ihre Arbeit immer auch in einer transnationalen Perspektive ausgestalten müssen.<sup>160</sup> Dies kann helfen, wechselseitige Erfahrungen und Erwartungen auszutauschen und anzugleichen. Dazu sollten auch neuere Kommunikationsformen genutzt werden

---

160 Vgl. z.B. Pries 2011 und Boldt-Jaremkó et al. 2022 zu transnationaler sozialer Arbeit.

und auf bereits bestehende Initiativen zur Entwicklung digitaler Anwendungen (Apps) zurückgegriffen werden.<sup>161</sup> Wichtig wäre hier, auch Angebote für Menschen ohne Lese- und Schreibfähigkeiten in einfacher Sprache oder ausschließlich audiovisuell zu entwickeln. Solche Apps könnten die „Mängelmelder-Apps“ ergänzen, die einige Kommunen bereits entwickelt haben, um Bürgerbeschwerden zu verarbeiten.<sup>162</sup>

### 5.3 Anerkennen

Im Bereich der Anerkennung befinden sich Maßnahmen, die auf die positive Konnotation der EU2-Migration abzielen und seit jüngerer Zeit bereits in einigen Kommunen erprobt werden. Bisher ist es aber nur in Ansätzen gelungen, die hier vorgestellte differenziertere Perspektive auf EU2-Migration in die öffentliche Debatte einzubringen.

Bei der Anerkennung sollte es zum einen darum gehen, die formalen, aber auch die non-formalen Wissensbestände, Fähigkeiten und Fertigkeiten zu erkennen und zu würdigen. Wie unsere Studie zeigt, verfügen die von uns Befragten über ein beachtliches Sprachpotential, welches kaum produktiv eingebracht werden kann. Sprachkenntnisse von EU2-Migrerenden, die von Behördenangestellten in den Ankunftscommunen nur als mangelnde Deutschkenntnisse wahrgenommen werden, können sich in der Praxis aufgrund vorhergehender Migrationserfahrungen als reichhaltige Fähigkeiten z. B. in Italienisch oder Spanisch erweisen. So verfügen Migrerende aus Bulgarien nicht selten über türkische Sprachkenntnisse. Dass wir in unserer Erhebung 33 Ankunftsänder und insgesamt 23 gesprochene Sprachen zählen konnten, sollte Anlass genug sein zu prüfen, inwieweit eine Anpassung oder Neuentwicklung der bereits bestehenden Ansätze zur Kompetenzfeststellung oder der Weiterqualifizierung von formal gering Qualifizierten möglich und von Nöten ist.

Dies gilt aber nicht nur für Sprachfähigkeiten, sondern auch für die Anerkennung von Arbeitserfahrungen. Schon die Anerkennung formaler Ausbildungsabschlüsse und deren Äquivalenz zu in Deutschland erworbe-

161 Vgl. bspw. [https://www.hagen.de/web/de/hagen\\_de/01/0101/010101/PM\\_533633.htm](https://www.hagen.de/web/de/hagen_de/01/0101/010101/PM_533633.htm).

162 Vgl. bspw. in Essen [https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/0513/interkulturrelle\\_orientierung/Endfassung\\_Konzept\\_Zusammenleben\\_in\\_Vielfalt\\_Ratschluss.pdf](https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/0513/interkulturrelle_orientierung/Endfassung_Konzept_Zusammenleben_in_Vielfalt_Ratschluss.pdf).

nen Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen gestaltet sich unserem Land als Herausforderung. Im Jahr 2020 wurde die Dreimonatsfrist bei 41 Prozent der Anerkennungsverfahren zu nicht reglementierten Berufen nicht eingehalten.<sup>163</sup> Für reglementierte Berufe „stieg die Dauer zwischen einem Bescheid mit der ‚Auflage‘ einer Ausgleichsmaßnahme und dem endgültigen Bescheid bis 2021 auf durchschnittlich 490 Tage und damit auf weit über ein Jahr an.“<sup>164</sup> Hier könnten auf kommunaler Ebene flexible Zwischenlösungen in Kooperation mit Arbeitgebenden und Gewerkschaften vereinbart werden. Auch migrantische Selbstorganisationen könnten hier ihre Erfahrungen und Kompetenzen einbringen, wenn ihnen die angemessen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden und ihre Professionalisierung jenseits von „Projektitis“ nachhaltig gestärkt wird.

Schließlich sollten auch die Herkunfts- und die Ankunftscommunen die Potentiale von Migration anerkennen und für sich zu nutzen lernen. Die meisten Ankunftscommunen von EU2-Migration arbeiten zur Zeit schon daran, die von diesen und anderen Migrationsbewegungen angestossenen Lernprozesse durch konzeptionelle und (finanz-)strukturelle Weiterentwicklungen ihres lokalen Integrationsmanagements umzusetzen. Wie sich gezeigt hat, ist dieser Prozess in einigen Kommunen bereits weiter fortgeschritten als in anderen. Diese Erkenntnis gliedert sich in die empirische Migrationsforschung ein, die besagt, dass Migrationsprozesse komplexe wechselseitige Lern- und Entwicklungsprozesse sind, die sich nicht einfach oder einseitig steuern lassen. Der Umgang mit Migration – sei es als wiederkehrendes ‚Neuankommen‘ (mit teils sehr großer Varianz in Zu- und Fortzügen, siehe Kapitel 4.1) oder dauerhafte Einwanderung ganz verschiedener Gruppen (Herkunftsänder, Migrationsumstände, rechtlicher Status etc.) – sowie die Eröffnung von entsprechenden Teilhabechancen sind demnach als Daueraufgaben zu verstehen, die die Kommunen auch in Zukunft leisten müssen. Zur Bewältigung dieser Aufgaben sollte ihnen jedoch die geeignete (finanzielle) Anerkennung von Land-, Bund- und EU-Ebene entgegengebracht werden. Weniger nützlich sind zeitlich begrenzte und thematisch zu eng gestaltete Projektzuschnitte, die in bereichsübergreifend organisierten Strukturen mit ausgeprägten gegenseitigen Abhängigkeiten bearbeitet werden müssen.

---

163 Vgl. etwa SVR 2022: 29ff. <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pr/o/aktuelles-dauer-der-verfahren.php>.

164 Vgl. <https://www.bibb.de/de/169373.php>.

Für die Herkunftskommunen der Migration bedeutet Anerkennen vor allem, sich ehrlich zu machen hinsichtlich der Ursachen, möglichen Folgewirkungen und Potentiale dieser verschiedenen Wanderungsbewegungen. Nicht selten wird Migration in den Gemeinden und Verwaltungen der Herkunftsregionen entweder tabuisiert oder heroisiert. Das Ausblenden der Migrationstatsachen bei lokalen Behörden kann aus unterschiedlichen Gründen erfolgen. In einigen Fällen werden die Migrerenden als eher zu vernachlässigende ‚Außenseiter‘ des dörflichen oder städtischen Lebens angesehen. In anderen Fällen klammern lokale Verwaltungen das Thema aus, weil die (dauerhaften oder auch zirkulären) Auswanderungen zeigen, dass es nicht gelungen ist, den Menschen eine Zukunft am Herkunftsor zu eröffnen. Nicht selten wird die Migration auch als *Brain Drain*, also als Abfluss von dringend im eigenen Land benötigten Fachkräften wahrgenommen. Migrerende selbst betonen in ihren Herkunftsgemeinden häufig die positiven Seiten der Migration wie etwa das vergleichsweise bessere Verdienstniveau in Deutschland, um ihre Wanderungsentscheidungen zu legitimieren und Erfolg zu demonstrieren.

Für einen angemessenen Umgang mit Migration sind die Herkunftskommunen und die Migrerenden selbst gut beraten, einen differenzierten und gut informierten Blick auf deren Chancen und Risiken zu werfen. Werden diese komplexen und oft widersprüchlichen Zusammenhänge anerkannt, dann können die sich durch Migration ergebenden Entwicklungsmöglichkeiten für die Menschen und Regionen auch besser genutzt werden. So bergen etwa die aus Arbeitsmigrationen entstehenden Geldrücküberweisungen (*Remittances*) und vor allem die im Ausland erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen erhebliche Potentiale für die Entwicklung von Familien und Gemeinden. Viele Studien zeigen, dass Remittances zwar hauptsächlich für den konsumtiven Unterhalt in Haushalten verwendet werden, jedoch unterstützen sie dadurch auch lokale Ökonomien oder werden für produktive Investitionen genutzt.<sup>165</sup> Hier gibt es inzwischen auch positive Beispiele für die systematische Kanalisation von Remittances in die Regionalentwicklung der Herkunftsländer. So existiert in Mexiko seit fast zwei Jahrzehnten das Programm „Drei-für-Eins“, in dessen Rahmen für jeden US-Dollar, den mexikanische Arbeitsmigrerende aus den USA in ihre Herkunftsgemein-

---

165 Vgl. allgemein World Bank 2006 und <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT>; Grabowska et al. 2017; Pries 2023.

den für gemeinschaftliche Projekte aufwenden, die lokale, Landes- und Bundesbehörden jeweils einen weiteren US-Dollar zusätzlich beisteuern.<sup>166</sup>

#### 5.4 Kooperieren

Die Ergebnisse unserer Studie unterstreichen, dass alle beteiligten Akteursgruppen des lokalen Umgangs mit Migration, Ankommen, Teilhabe und Integration intensiver kooperieren sollten. Dabei sind sowohl interne Kooperationsbemühungen in ein und derselben Behörde als auch grenzüberschreitende Zusammenarbeiten zwischen unterschiedlichen Organisationen erwünscht. Grund für die Notwendigkeit einer Kooperation ist, dass die einer Kommune angehörenden Ressorts verschiedene Aufträge besitzen, die häufig mit widerstreitenden Wahrnehmungsmustern in Bezug auf Migration und Integration einhergehen und miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Ein zentrales und oft als Spannungsverhältnis wahrgenommenes Kooperationsgefüge ist das zwischen ordnungsrechtlich und eher sozial-integrativ ausgerichteten Akteuren. Hier zeigen die Interviews, dass ordnungsrechtliche Maßnahmen besonders dann als erfolgreich bewertet werden, wenn auch die Zusammenarbeit mit sozial-integrativen Akteuren von beiden Seiten als eher vertrauensvoll und positiv wahrgenommen wird. Die Interviews sowie das WAMMI-Muster *Engagierter Bürokrat* verweisen auf potentielle Ausbaumöglichkeiten dieser Kooperationsbeziehung. Dazu müssten jedoch Formate jenseits von formalen Arbeitskreisen entwickelt werden, wie etwa der zeitlich befristete Wechsel von Beschäftigten zwischen Arbeitsbereichen oder der gezielte Aufbau semiformaler Organisationskontakte.<sup>167</sup>

Während die Innovationswirkungen solcher neuen Kooperationsformen im Bereich der Privatwirtschaft hinreichend dokumentiert sind, wird deren Einführung in der öffentlichen Verwaltung bisher etwa durch bürokratische Beharrungskräfte oder mit Hinweis auf fehlende Ressourcen gebremst. Auf ebenfalls große Hindernisse trifft die nachhaltige Kooperation im Bereich von Migration und Integration, wenn es um den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Ankunftskommunen geht. Denn diese stehen – wie die Interviewauswertung in Kapitel drei gezeigt hat – hinsichtlich der

---

166 Vgl. García Zamora 2017 und <https://www.gfmd.org/pfp/ppd/12152>.

167 Vgl. zu solchen im Bereich von Profit-Organisationen bereits gründlich erforschten Kooperationsformen etwa Biancani et al. 2014; Lampraki et al. 2024.

Aufmerksamkeit auf Landes- und Bundesebene, der Personal- und Finanzressourcen und der Verdrängung nicht gewünschter EU2-Migrerender in einem Konkurrenzverhältnis zueinander. Noch komplizierter wird die grenzüberschreitende Kooperation zwischen Akteursgruppen auf kommunal-behördlicher Ebene. Migrantische Selbstorganisationen und Verbände der Freien Wohlfahrtspflege können bei entsprechender Förderung und Professionalisierung einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung nachhaltiger grenzüberschreitender Kooperation leisten.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die Kooperationsstrukturen in Grenzregionen wie Rhein-Waal, die zwischen Orten des Wohnens und Orten der Beschäftigung von vorwiegend EU2-Migrerenden aufgebaut wurden, um ein Mindestmaß an menschenwürdigen Wohn- und Arbeitsbedingungen zu ermöglichen.<sup>168</sup> Eine Orientierung dafür, wie grenzüberschreitende Kommunikation und Informationsübermittlung mit potentiellen Migrerenden gestaltet werden kann, bieten in diesem Zusammenhang die gewerkschaftlichen internationalen Vernetzungsbemühungen wie das Netzwerk *Fair European Labour Mobility*.<sup>169</sup>

Die hier nur skizzierten Aufgaben im Bereich von Migration und Integration stärker zu differenzieren, zu informieren, anzuerkennen und zu kooperieren mögen als umfangreich und kaum zu bewältigen erscheinen. Sie ergeben sich aber zwingend aus der komplexen sozialen Wirklichkeit selbst. Ein solch differenziertes Denken und Handeln erscheint ehrlicher und nachhaltiger, als die fortdauernde Mobilität von EU2-Migrerenden etwa als gescheiterte Integrations- oder Reintegrationsprozesse zu interpretieren. Außerdem sollte berücksichtigt werden, dass als typische Auswanderungsregionen wahrgenommene Länder wie Bulgarien und Rumänien selbst mit einer zunehmenden Einwanderung, Rückkehrwanderung und zirkulären Wanderung von angeworbenen Arbeitskräften aus Drittstaaten konfrontiert sind. Hier erscheint es durchaus sinnvoll, gemeinsame Lernprozesse zu initiieren. Denn schließlich ist es Herkunfts ländern wie Bulgarien oder Rumänien genau so wenig möglich, Migration zu steuern, wie Deutschland. Und auch für sie stellt sich die Eröffnung von Teilhabechancen etwa für Rückkehrmigrerende als Daueraufgabe heraus. Generell ist davon auszuge-

<sup>168</sup> In der Euregio Region Rhein-Waal spielt auch die Kooperation zwischen Ankunfts-kommunen (Wohnorte und Arbeitsorte) eine Rolle; vgl. <https://www.hochschule-rhein-waal.de/de/fakultaeten/gesellschaft-und-oekonomie/forschung/forschungsprojekte/arbeitsmigration-zwischen-den>.

<sup>169</sup> Vgl. <https://www.fair-labour-mobility.eu/de>.

## *5. Für ein differenziertes Denken und Handeln bei Migration und Integration*

hen, dass die Herausforderungen im Bereich von Migration und Integration zukünftig eher zu- als abnehmen werden. Dies betrifft nicht nur die (freiwillige) Arbeitsmigration, sondern auch die zunehmend bedeutsamere Fluchtmigration sowie die Dynamiken zukünftiger EU-Erweiterungen.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Vgl. zu zukünftiger forcierter Migration etwa Pries/Bohlen 2024 und die WeltRisiko-Berichte unter <https://weltrisikobericht.de/#epaper>.