

II.

Empirische Ergebnisse

5 Vier Gesichter ländlicher Integrationsarbeit: Vorstellung der Fallstudien

Dieses Kapitel stellt vertieft die untersuchten Landkreise auf jeweils wenigen Seiten vor: Hohenlohekreis, Enzkreis, Landkreis Lörrach und den Ostalbkreis. Es bezieht neben allgemeinen Strukturdaten eigenes empirisches Material aus der Feldphase ein. Dabei wird deutlich, wie unterschiedlich geografische, administrative und sozioökonomische Voraussetzungen ländlicher Räume sein können. Auch grundverschiedene Strategien im Umgang mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt werden erkennbar. Es ist unvermeidlich, dass diese „Steckbriefe“ bereits einige Aspekte ansprechen, die später in den thematisch vertieften Kapiteln nochmals intensiver betrachtet werden. Während im weiteren Verlauf jedoch unter Einbezug der Vollerhebungen (Erreichbarkeitsanalyse und Online-Befragung) und der Fallstudien tentativ generalisierbare Befunde zu verschiedenen Themen ländlicher Integrationsarbeit herausgearbeitet werden, soll das vorliegende Kapitel einen Eindruck der ganz besonderen lokalen Konfigurationen vermitteln. Eine solch spezifische Ausprägung der Akteurskonstellation, der lokal gültigen Institutionen und nicht zuletzt der lokalen administrativen oder politischen Kultur wird in der akademischen Literatur beispielsweise unter dem Begriff der lokalen „Migrationsregime“ (Pott et al., 2018) oder auch breiter als „Eigenlogik“, üblicherweise der Städte (Barbehön & Münch, 2015), diskutiert. Die Annahme hinter diesen Vorstellungen ist, dass es selbst bei gleichgerichteten Strukturdaten und ähnlichen Handlungsansätzen immer eine ganz besondere lokale Prägung eines Themas gibt. Damit schlägt dieses Kapitel den Bogen von der Methodik zur Empirie und versieht die Generalisierungsversuche späterer Kapitel zu den Besonderheiten „des ländlichen Raums“ mit einem Warnhinweis: Lokale Abweichungen bleiben stets wahrscheinlich.

5.1 Hohenlohekreis

5.1.1 Geografie, Selbstverständnis und migrantische Bevölkerung im Hohenlohekreis

Der Hohenlohekreis liegt im Nordosten Baden-Württembergs im Regierungsbezirk Stuttgart und im Regionalverband Heilbronn-Franken. Er grenzt an den Main-Tauber-Kreis, den Landkreis Schwäbisch Hall, den Landkreis Heilbronn und den Neckar-Odenwald-Kreis. Es besteht eine überregionale Zusammenarbeit mit den benachbarten Landkreisen, auf die in den folgenden Kapiteln näher eingegangen wird. Der Hohenlohekreis ist mit 115.796 Einwohner:innen (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2024a) der kleinste Landkreis Baden-Württembergs. Nicht nur seine Bevölkerungszahl, sondern auch seine Bevölkerungsdichte ist mit 149 Einwohner:innen pro Quadratkilometer eher niedrig. Zum Vergleich: Der Durchschnitt Baden-Württembergs liegt bei 312 Einwohner:innen pro Quadratkilometer (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2024a). Trotz dieser typisch ländlichen Eigenschaft haben einige weltweit führende Unternehmen hier ihren Sitz. Der Arbeitsmarkt im Hohenlohekreis ist also grundsätzlich durchaus aufnahmefähig, die Finanzkraft – auch in den Kommunen – durchaus solide. Entsprechend ist der Hohenlohekreis einerseits der ländlichste der vier ausgewählten Landkreise, hat laut Thünen Landatlas (2024) aber andererseits einen relativ hohen sozioökonomischen Status. Er ist somit ein gutes Beispiel dafür, dass die Annahme „ländlich = strukturschwach“ keineswegs zutreffen muss. Gleichzeitig ist das Selbstverständnis im Hohenlohekreis aber keineswegs, mit seiner Kombination aus Ländlichkeit und Wirtschaftsstärke einzigartig zu sein. Man sieht sich eher als einen typischen ländlichen Raum:

Von außen betrachtet jetzt ein recht typischer ländlicher Landkreis. Also wenn ich mir zum Beispiel so Imagefilme von verschiedenen Landkreisen anschau, haben sie alle Tradition, aber auch Innovation, Weltmarktführer, aber auch die Vereine. So einer sind wir auch. Das sind so diese typischen Sachen. (01_Hohenlohekreis, Pos. 12)

Diese Selbstbeschreibung ist in Baden-Württemberg durchaus in mehreren ländlichen Regionen anzutreffen, in anderen Bundesländern aber deutlich seltener. Hier zeigt sich ein Potenzial ländlicher Räume Ba-

den-Württembergs für Integrationsarbeit, das im Bundesvergleich besonders sein dürfte. Im Hohenlohekreis geht das Selbstbewusstsein ländlicher Räume sogar so weit, dass man die Chancen auf (Arbeitsmarkt-) Integration besser einschätzt als in urbanen Räumen:

Wobei ich sage, hier habe ich noch eher die Chance auf Integration. Hier habe ich die Chance auf Arbeit. Also im Hohenlohekreis haben wir echt eine niedrige Arbeitslosenquote von drei Prozent. Das grenzt ja an Vollbeschäftigung. Und wenn jemand wirklich arbeiten will, hier findet er noch eher was wie im Großraum Stuttgart. Wir haben hier sehr viel Industrie. Wir sind Weltmarktführer hier in vielen verschiedenen Bereichen. Ventilatoren, Befestigungstechnik. Wer die Sprache kann und sich nicht ganz blöd anstellt, kriegt hier Arbeit. (06_Hohenlohekreis, Pos. 27)

Der Hohenlohekreis umfasst heute 16 Gemeinden und entstand 1973 im Zuge der Kreisreform durch die Vereinigung der ehemaligen Landkreise Künzelsau und Öhringen. Die alten Kreisgrenzen prägen auch die Integrationsarbeit im Kreis. Obwohl Öhringen die einzige große Kreisstadt des Hohenlohekreises ist, hat die Kreisverwaltung ihren Sitz in Künzelsau. Dies ist durchaus mit praktischen Herausforderungen verbunden, da die Stadt nicht an das Schienennetz angebunden ist und lediglich per Bus angefahren werden kann. Dieses Erreichbarkeitsproblem ist in weiten Teilen des Landkreises zu beobachten. Lediglich die südlich gelegenen Städte Öhringen, Waldenburg, Neunstein und die Gemeinde Bretzfeld verfügen über einen Bahnanschluss, sodass im Norden liegende Gemeinden von der Erreichbarkeitsproblematik noch stärker betroffen sind.

Erreichbarkeit und in der Folge Mobilitätsfragen sind im Hohenlohekreis wichtige Themen. Ein Großteil der Bevölkerung ist auf den Bus oder das eigene Auto angewiesen. Ersteres gestaltet sich insofern problematisch, als sich die Bustaktung sehr nach den Schulzeiten richtet, was insbesondere in den Ferien zu noch größeren Einschränkungen führt – wie wir in der Interviewphase selbst erlebt haben. Daher kommt der Individualmotorisierung eine gesteigerte Rolle zu. Diese ist aber vor allem mit Blick auf Geflüchtete in den ersten Jahren eher die Ausnahme. Das eher gering ausgebaute ÖPNV-Netz sorgte für die vorliegende Studie dafür, dass der methodische Ansatz, den Landkreis mit Bus und Bahn zu „erfahren“, an seine Grenzen stieß. Überdurchschnittlich viele Interviews im Hohenlohekreis wurden daher online geführt.

Wie in vielen anderen Landkreisen ist Migration auch für den Hohenlohekreis kein neues Phänomen. Aus den Interviews lässt sich zusam-



Abb. 5: Hohenlohekreis mit ungefähren alten Kreisgrenzen

menfassen, dass historisch gesehen die Gastarbeitenden aus der Türkei und Griechenland, die im Zuge des Anwerbeabkommens ab 1960 in die Region kamen, eine der größten heutigen Migrantencommunities darstellen. Kulturelle Vereine beider Gruppen sind in der Region aktiv. Die nächste prägende Erfahrung des Landkreises mit Migration war die Ankunft russischsprachiger Spätaussiedler:innen aus der ehemaligen Sowjetunion, insbesondere aus Kasachstan, in den frühen 1990er Jahren. In den 2000er Jahren kamen vermehrt Schutzsuchende aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten, darunter ab 2015 insbesondere syrische und gambische Geflüchtete sowie 2022 ukrainische Vertriebene. Die Unterbringung der Spätaussiedler:innen in den 90er-Jahren in den abgelegenen Vierteln Talacker in Künzelsau und Zwetschenwäldle in Öhringen (s. Abb. 6 und



Abb. 6: Taläcker (Quelle: Google Earth Pro, 2025, Künzelsau und Umgebung. Satellitengestützte Karte mit modifizierten Ortsmarkierungen, Satellitenbild, Bildmaterial © 2025 Airbus)

Abb. 7) führte zu einer räumlichen Segregation der russischsprachigen Community. Diese Viertel entstanden ursprünglich aufgrund von Wohnungsmangel in den 80er-Jahren:

Also wir haben schon ein Wohnbaugebiet aus den 90er-Jahren. Das ist damals hauptsächlich eben mit vielen Menschen, die dann aus Osteuropa zu uns kamen. Die haben halt dann dort ihre Sprachinseln bis heute erhalten. Also wo wir einfach auch sehen, dass da Integrationsfehler aus den 90er-Jahren bis heute halt bei uns auch noch nicht ganz gelöst sind. Also eben wie kriegt man es hin, dass sich so eine Community auch wieder öffnet oder beziehungsweise auch andere Menschen Zugang bekommen, auch wenn sie diese Sprache nicht sprechen. Also es ist tatsächlich manchmal dann schwierig, wenn sie in einem Kindergarten sind, wo 80 Prozent der Kinder Russisch sprechen. Und die Erzieher quasi die einzigen sind, die es nicht verstehen. Und man kriegt dann aber auch halt nur unter schweren Bedingungen hin, dass die Alltagssprache sozusagen auch erlernt werden kann. (12_Hohenlohekreis, Pos. 9)

Da gibt es sogar einen Roman, den hat hier eine Tochter von einem Arzt aus Künzelsau geschrieben. Der hieß Der Russenbuckel, weil man gesagt hat, das ist

der Berg. Und da war nur, also der kürzeste Weg nach Moskau ist hier von der Talstation Bergbahn bis hoch. Also so wurde das dann wahrgenommen. (06_Hohenlohekreis, Pos. 7)

Die Folgen der isolierten Unterbringung sind somit bis heute spürbar und haben sich tief in den lokalen Diskurs um Zuwanderung eingeschrieben. Um Fälle wie den „Russensbuckel“ künftig zu vermeiden, bemüht sich die Kreisverwaltung um eine möglichst dezentrale Unterbringung.



Abb. 7: Zwetschgengewäldle (Quelle: Google Earth Pro, 2025a, Öhringen und Umgebung. Satellitengestützte Karte mit modifizierten Ortsmarkierungen, Satellitenbild)

Während der Fluchtbewegung aus der Ukraine stellte diese russischsprachige Community zunächst einen Vorteil dar, auch wenn es sich um unterschiedliche Kriegsparteien handelte. Die ukrainischen Geflüchteten konnten sich hier ohne Sprachbarriere Zugang zu Informationen und Unterstützung verschaffen. Auch wenn dieser Kontakt anfangs dabei half, die wichtigsten Angelegenheiten zu klären und Bedürfnisse zu erfüllen, zeigt sich nun, dass er den Integrationsprozess und das Erlernen der deutschen Sprache behindert:

Da ist schön zu sehen, dass dadurch, dass es schon viele russischsprachige Menschen gibt, dass es eigentlich überall Möglichkeiten gibt, tatsächlich auch sich zu integrieren. Da ist die Basis einfach eine andere gewesen, die Struktur war da, glaube ich, günstiger, was aber auch dazu führt, dass ein Deutschlernen vielleicht gar nicht so wichtig ist, wie für jemand, der eben 2016 Arabisch gesprochen hat. Da war klar, da geht nichts mit Arabisch im Hohenlohekreis. Jetzt, wenn man Ukrainisch oder Russisch spricht, da kommt man relativ gut durch, was natürlich auch dazu führt, dass man sich vielleicht eher so ein bisschen in seinen Communities bewegt und das ist natürlich dann auch kritisch. (13_Hohenlohekreis, Pos. 5)

5.1.2 Organisation der Integrationsarbeit im Hohenlohekreis

Im Landratsamt ist die Verwaltung nach pflichtigen und freiwilligen Aufgaben organisiert, und zwar unter dem Dezernat für Umwelt, Ordnung und Gesundheit und dem Dezernat für Familie, Bildung und Soziales. Im ersteren Dezernat ist das Amt für Ordnung und Zuwanderung angesiedelt, in dem das Ausländeramt die Themen Flüchtlingsaufnahme und Unterbringung verwaltet. Unter letzterem befindet sich das Amt für Kreisschulen und Bildung, in dem die Themen Migration und Integration angesiedelt sind – eine auf den ersten Blick eher ungewöhnliche Verortung. Interessant sind die Chronologie und der Grund für diese Struktur. In den Jahren 2015 und 2016, während der hohen Zahl neuzuwandernder Schutzsuchender, wurde ein Amt für Integration im Rahmen des Hohenloher Integrationsbündnisses (HIB) 2025 gegründet. Die Räumlichkeiten dafür wurden von einem der größten Arbeitgeber der Region zur Verfügung gestellt, es entwickelte sich eine Art integriertes Amt mit Elementen eines „One-Stop Shops“, bei dem ein Großteil der migrationsbezogenen Dienstleistungen (mit Ausnahme beispielsweise aufenthaltsrechtlicher Fragen) an einem Ort versammelt waren. Zurückgebaut wurde diese Struktur aber schon nach wenigen Jahren aus zwei Gründen: erstens der sinkenden Zahl der Neuzugänge bei den Geflüchteten und, zweitens, der Weggang der Amtsleitung:

Man hat das Amt gegründet, ich glaube 2016 überhaupt, weil man gesagt hat, man muss was für Integration tun. [...] Und dann hatten wir hier aber im Landratsamt keinen Platz, deswegen waren die in Gaisbach angesiedelt. Da hat uns die Firma Würth Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt. Und da war das Amt dann angesiedelt. Und da war es dann sogar so, dass auch das Jobcenter ein Büro da draußen hatte, dass auch Bildungsträger dort waren und Sprachkurse dort angeboten hatte.

Also schon allein da war die Zusammenarbeit echt gut. Die Arbeitsvermittlerin für den Integrationsbereich hatte auch draußen ein Büro. Auch die Agentur für Arbeit war vertreten draußen. Also das war eigentlich wirklich gut. Und dann ist aber auch die Frau Leiterin irgendwann gegangen. [...] Und die Flüchtlingszahlen gingen aber auch zurück. Also das war dann irgendwann 2018. Also man hat ja gemerkt, ab Oktober 2015 bis Oktober 2016 oder ein Jahr kamen, kamen, kamen. Und dann war 16 viel, 17 viel, 18 war es schon wirklich, wurde es weniger. Und ich habe dann auch im Jobcenter, ich habe gesagt, ich brauche keine separate Arbeitsvermittlerin für Integration mehr. Das machen jetzt alle wieder. Die wurden verteilt auf die normalen Integrationsfachkräfte. Und dann hat man das Amt wieder im Grund aufgelöst. (06_Hohenlohekreis, Pos. 11)

Nach der Auflösung des Amtes wurde zunächst der Bereich Integration und Migration dem Sozialamt und der Bereich Bildung dem Jugendamt zugewiesen. Nachdem festgestellt wurde, dass auch diese Strukturierung nicht die gewünschten Ergebnisse lieferte, wurde eine weitere Umstrukturierung vollzogen. 2020 wurde dann das Amt für Kreisschulen und Bildung gegründet, in dem lediglich 0,95 Personalstellen für den Bereich Integration vorgesehen waren. Im Zuge der zunehmenden Fluchtbewegung aus der Ukraine im Jahr 2022 wurden nach einem Beschluss des damaligen Landrates die Personalstellen befristet bis zum Jahr 2024 auf insgesamt zwei erhöht. Derzeit besteht das Team Integration aus fünf Mitarbeiter:innen, deren Wochenarbeitszeit insgesamt 1,95 VZÄ entspricht.

Bevor das Amt für Integration abgebaut wurde, hatte das Team bis zu 13 Mitarbeitende. Außerdem gab es früher eine Stelle der Flüchtlingsbeauftragten, sodass der Integrationsbeauftragte auch mit Zuständigkeiten betraut wurde, die nicht ausschließlich Geflüchtete betrafen. Mit dem Ende der VwV-Integration im Jahr 2018 wurde die Position des Flüchtlingsbeauftragten abgebaut. Derzeit gibt es auf Kreisebene einen Integrationsbeauftragten mit einer halben Stelle, dessen Hauptzielgruppe Geflüchtete sind. Entsprechend ist festzustellen, dass die Integrationsarbeit auf Kreisebene überwiegend für Geflüchtete konzipiert ist. In den Interviews wird immer wieder betont, dass die zeitliche Befristung und die Anzahl der Personalstellen in der Regel eine Kreistagsentscheidung sind. Der Rückgang der finanzierten Personalstellen in Relation zur Anzahl der ankommenden Geflüchteten ist im Vergleich hoch und im Hohenlohekreis nur eingeschränkt mit dem Blick auf Kommunalfinanzen erklärbar.

Trotz des Auflösungsprozesses des Amtes, trotz des Personalabbaus und dem Verlust von Räumlichkeiten ist das Hohenloher Integrationsbündnis weiterhin aktiv. Zwar wird erkennbar, dass insbesondere die Rolle, Ak-

teure zusammenzubringen und die Angebote im Kreis zu koordinieren sowie Ehrenamtliche zu unterstützen und interkulturelle Kompetenzen in der Breite zu fördern, durch die Entwicklungen der vergangenen Jahre wesentlich erschwert ist. Das Bündnis sieht sich jedoch selbstbewusst weiterhin als „Beispielgeber für den ländlichen Raum“ in der Integrationsarbeit.

Während die koordinierenden Aufgaben im Hohenloher Integrationsbündnis verortet sind, sind die pflichtigen und einige freiwillige Aufgaben, vor allem rund um die Aufnahme Schutzsuchender, im Amt für Ordnung und Zuwanderung angesiedelt. Dieses besteht aus 90 Mitarbeitenden. Diese hohe Zahl ist zum einen durch die diversen Bereiche begründet, die zu diesem Amt gehören, und zum anderen durch die Tatsache, dass die Flüchtlingssozialarbeit durch kreiseigene Mitarbeitende geleistet und nicht an freie Träger übertragen wird. Auch hier sind aufgrund von Veränderungen in den Fluchtbewegungen Rückgänge in der Zahl der Mitarbeiter:innen zu verzeichnen. Derzeit arbeiten 14 Mitarbeitende als Flüchtlingssozialarbeiter:innen in den vorläufigen Gemeinschaftsunterkünften. Die Angliederung an das Landratsamt wird eher positiv gesehen:

Ja, und das ist der Vorteil. Eigentlich ist das von dem Gesetzgeber nicht vorgesehen, dass die Flüchtlingssozialarbeit am Landratsamt angegliedert ist, sondern nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte das ja an die freien Träger. Und das hat der Hohenlohekreis wie viele andere Kreise eben nicht gemacht. Hat sicher seine Tücken, aber insgesamt erlebe ich es als sehr vorteilhaft, weil eben ich bin eben die Kollegin. Wenn ich im Ausländeramt anrufe, bin ich die Kollegin und nicht die Sozialarbeiterin von irgendeinem Wohlfahrtsverband, der mal wieder was will. (10_Hohenlohekreis, Pos. 39)

Es gibt im Amt für Kreisschulen und Bildung auch drei Mitarbeitende, die Sprachkurskoordination und Ehrenamtsmanagement betreiben. Diese freiwilligen Aufgaben werden als stetige Arbeitsfelder betrachtet. Dennoch sind im Hohenlohekreis insgesamt die Bereiche Integration und Migration durch einen kontinuierlichen Personalabbau gekennzeichnet, der oft mit sinkenden Ankunftszahlen Geflüchteter begründet wird. Trotz dieser Ausgangssituation betonten einige Gesprächspartner:innen dennoch, dass bereits viel für das Gelingen von Integrationsprozessen getan wurde. Andere wiederum wiesen darauf hin, dass die globalen Krisen sich auch auf das tägliche Leben von allen Bewohner:innen im Hohenlohekreis auswirken und negative Folgen mit sich bringen würden. Hier sei man nicht ausreichend gut aufgestellt. Als positive Aspekte und Stärken

des Landkreises wurden mehrfach die engen Beziehungen zwischen den Integrationsakteur:innen, der gute Kontakt, das Vertrauen, die kollegiale Erreichbarkeit und die kontinuierliche Zusammenarbeit genannt:

Also das ist halt im ländlichen Raum schon das. Bei uns läuft sehr wenig bürokratisch. Bei uns läuft alles so unterm Radar. Also man kennt sich einfach und man spricht miteinander. Vielfach duzt man sich und sagt dann, du wie wäre das so? (10_Hohenlohekreis, Pos. 37)

Und was der Vorteil für uns ist, auch in der Integrationsarbeit, dass es so ein kleiner Landkreis ist, sind die sehr starke persönliche Verbindungen zu allen Netzwerkpartnern. Kurze Wege, man telefoniert schnell mal so sehr wenig anonym, gerade in unserem Integrationsnetzwerk. Man kennt im Prinzip alle, man kennt auch nach relativ kurzer Zeit alle gut und hat dann auch wenig Hemmungen, einfach mal einen Netzwerkpartner direkt anzurufen oder auch vorbeizugehen im Büro, wenn man in der gleichen Stadt ist oder sowas. Das macht für mich sehr, das Gegenteil von anonym, sehr persönlich und sehr leicht im Netzwerk. (01_Hohenlohekreis, Pos. 13)

Diese guten Beziehungen werden häufig auf die Ländlichkeit und Größe des Landkreises zurückgeführt. Die überschaubare Anzahl von Akteuren in der Region führt zu einer Vertrauensbasis, einer besseren Vernetzung und einem engeren persönlichen Verhältnis. Dieses Vertrauen ist häufig auch durch die personelle Stabilität engagierter Schlüsselakteur:innen entstanden, die trotz wechselnder Zuständigkeiten, Fluktuation der Beschäftigten im Integrationsbereich, Veränderungen in den Abteilungen oder sogar Wechsel in der Trägerschaft weiterhin aktiv geblieben sind. Diese angesichts der organisatorischen Veränderungen eher überraschende Konstanz schafft das Fundament, auf der positive und kollegiale Zusammenarbeit geleistet werden kann, die auch manchen bürokratischen Herausforderungen auf Kreisebene standhält:

Wir haben hier Vertrauen im Haus. Landratsamt und von der Hausspitze her vertraut uns sehr viel, dass wir eben nicht alles nachweisen müssen, nicht alles mit Vierteljahres- Zielen und sowas belegen müssen, sondern es heißt, macht halt sinnvolle Sachen. Okay, wir machen sinnvolle Sachen. (07_Hohenlohekreis, Pos. 55)

Zusätzlich lässt sich feststellen, dass der Austausch im Hohenlohekreis zumindest auf Kreisebene institutionalisiert ist. Bereits Anfang 2015, als das HIB 2025 gegründet wurde, wurden zwei Arbeitsgruppen einberufen, die AG Sprache und die AG Arbeit. Letztere ist nicht mehr ak-

tiv, doch die AG Sprache trifft sich weiterhin zweimal im Jahr. Sie besteht aus dem Koordinator des Landratsamts, allen Sprachkursträgern und einer Vertreterin des BAMF. Ebenso ist hier der AK Migration zu nennen, der seit ca. 2016/2017 aktiv ist. Dieser besteht aus diversen Akteur:innen wie freien Trägern, dem Jobcenter, Vertretern aus den Kommunen, dem Landratsamt, Integrationsmanager:innen sowie Flüchtlingssozialarbeiter:innen und deckt den gesamten Hohenlohekreis ab. Eine wichtige Kooperation im Hohenlohekreis ist die mit dem Welcome Center Heilbronn-Franken, bei der es um arbeitsmarktrelevante Themen geht, sowie in einem Integrationsnetzwerk mit dem Main-Tauber-Kreis, ebenfalls zum Thema Arbeitsvermittlung (s. Kapitel 9.4). Eine weitere wichtige Struktur im Hohenlohekreis sind die Willkommenspunkte in Künzelsau und Öhringen. Sie waren als Schnittpunkte von Hauptamtlichen, Ehrenamtlichen und Neuzugewanderte gedacht, die durch die AMIF (Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds) der EU gefördert wurde. Die Förderung ist 2024 ausgelaufen, und wegen des hohen bürokratischen Aufwands wird diese nicht mehr beantragt, eine zusätzliche Finanzierung durch den Kreistag ist auch nicht vorgesehen (s. Kapitel 15.1).

5.2 Enzkreis

5.2.1 Geografie, Selbstverständnis und migrantische Bevölkerung im Enzkreis

Der Enzkreis liegt im Regierungsbezirk Karlsruhe und im Regionalverband Nordschwarzwald. Er grenzt an die Landkreise Karlsruhe, Heilbronn, Ludwigsburg, Böblingen und Calw. Der Enzkreis hat 203.000 Einwohner:innen (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2024b) bei einer Bevölkerungsdichte von 353 pro Quadratkilometer (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2024). Zum Enzkreis gehören 28 Gemeinden, die größte Stadt ist die Kreisstadt Mühlacker. Laut Thünen Landatlas (2024) hat der Enzkreis den höchsten sozioökonomischen Status unter den vier ausgewählten Landkreisen und die niedrigste Ländlichkeit.

Der Enzkreis entstand durch die Kreisreform in den 1970er-Jahren und die Ausgliederung der Stadt Pforzheim. Diese Veränderung führte zu einer besonderen geografischen Konstellation, bei der der Landkreis die Stadt Pforzheim fast vollständig umschließt (s. Abb. 8). Auch wenn



Abb. 8: Enzkreis

Pforzheim aber einen eigenen Stadtkreis bildet, dient die Stadt doch weiterhin als Sitz der Kreisverwaltung des Enzkreises. Örtlich befindet sich die Kreisverwaltung neben der Verwaltung der Stadt. Diese Nähe und insbesondere die Kooperation beider Verwaltungen spielen für jegliche Analysen des Kreises eine wichtige Rolle – und werden von einigen Gesprächspartner:innen auch durchaus als Vorbild für andere Landkreise gesehen:

[Ich] halte das für richtig, dass man hier diese, diese, geografisch gesehen und auch historisch gesehen, diese Kooperation einfach sieht und vielleicht tatsächlich auch daraus den Schluss ziehen könnte, dass es auch diese Notwendigkeit bei anderen

Landkreisen gibt, hier eine enge Zusammenarbeit mit den umliegenden entweder Stadtkreisen oder großen Kreisstädten [zu suchen]. (08_Enzkreis, Pos. 5)

Die historische und geografische Verbindung zwischen dem Enzkreis und der Stadt Pforzheim führt dazu, dass ein Großteil der Einrichtungen, Dienstleistungen und Angebote des Enzkreises in der Stadt Pforzheim angesiedelt sind. Eine Ausnahme bildet die im östlichen Teil liegende Stadt Mühlacker, die über einen eigenen Sprachschulträger und eine Ausländerbehörde vor Ort verfügt. Folglich muss ein Großteil der Bevölkerung des Enzkreises für viele Anliegen nach Pforzheim reisen. Zwar ist Pforzheim über eine Zugverbindung sowohl nach Osten Richtung Stuttgart als auch nach Westen in Richtung Karlsruhe angebunden und damit auch alle Gemeinden entlang der Strecken. Die anderen Gemeinden des Enzkreises sind hingegen nur per Bus erreichbar. Auch wenn die Buslinien umfassend sind, variiert die Frequenz von Fahrten je nach Gemeinde. Dies führt unweigerlich zu einer sehr ungleichen Ausgangssituation, je nachdem, wo beispielsweise Geflüchtete untergebracht sind.

Außer der engen Zusammenarbeit zwischen dem Enzkreis und Pforzheim wurden mit Blick auf Integrationsfragen keine nennenswerten Kooperationen etwa mit umliegenden Landkreisen erkennbar. Stuttgart und Karlsruhe werden häufig als mögliche Arbeitsorte genannt, ebenso wie der östliche Teil des Enzkreises mit der dort ansässigen Industrie. Diese industrielle Prägung lässt sich auch an dem sozioökonomischen Status der Menschen vor Ort erkennen, insbesondere an der im Süden liegenden Grenze zum Landkreis Böblingen, wo durch ein Porsche-Forschungszentrum die Immobilienpreise stark angestiegen sind. Der Landkreis wird entsprechend in den Interviews als vielfältig beschrieben – auch mit Blick auf die Integrationsarbeit:

Also schon mal angefangen in ihrer Größe natürlich und auch Infrastruktur und eben auch wie sie angebunden sind, da fängt es schon an. Manche sind sehr nah an Pforzheim, manche haben eine Zugverbindung. Andere sind halt ziemlich weit ab vom Schuss, vor allem die Teilorte wiederum. Da fährt am Wochenende ein Bus pro Tag. Ehm genau... Und dann eben auch so... Mühlacker ist schon immer sehr multikulturell, wenn man das so nennen mag. In manchen Orten war jetzt vor den Fluchtbewegungen 2015 und 2016 nicht so die Diversität. Wir haben sehr sehr viele türkische Einwohner. Es ist noch die Mehrzahl, schon immer. Aber auch da gibt es Gemeinden, in denen eben generell der Migrationsanteil höher oder niedriger ist. [...] Wenn man jetzt auf das Thema Integration schaut, gibt es Gemeinden, die sind sehr offen und da geht auch sehr sehr viel. Die haben noch

aktive Arbeitskreise. Da steht auch der Bürgermeister komplett dahinter. Dann gibt es Gemeinden... joah... die sind nicht so im Thema. Da sind die Geflüchteten dann eher so ein bisschen am Ortsrand untergebracht. Und die sind... ja... Die haben das Thema nicht so auf der Agenda. Oder ja... Da sind auch die Strukturen ein bisschen schwieriger. (01_Enzkreis, Pos. 7)

Die Zentralisierung von Dienstleistungen, Strukturen und Angeboten in Pforzheim verstärkt die ohnehin im lokalen Selbstverständnis existente „Landflucht“, also dass es Bewohner:innen ländlicher Gemeinden eher in die Stadt – und hier konkret nach Pforzheim zieht:

Aber in dem Moment, wo ich eine Anerkennung habe, wirklich zogen sie nach Pforzheim [...] also wir haben circa 30 Prozent Ausländer bei der Stadt und wir haben mit fast 60 Prozent, die Mehrheit der Bevölkerung hat Migrationshintergrund. Also Pforzheim ist eine durch und durch von Migration geprägte Stadt. [...] Ja, aber es ist auf jeden Fall für viele Migrantische, für Zugewanderte einfach, sagen wir mal ehrlich, einfacher in einer Stadt zu leben, in der vieles auch zu Fuß erreichbar ist, ohne ein eigenes Fahrzeug. Auch die Kinder können... haben keine weiten Wege. (08_Enzkreis, Pos. 5)

5.2.2 Organisation der Integrationsarbeit im Enzkreis

Der Enzkreis verfügt mit dem „Amt für Migration und Flüchtlinge“ über eine integrierte Verwaltungseinheit, in dem viele migrationsbezogenen Aufgaben zusammengefasst sind. Aufgrund einer Umstrukturierung in den letzten Jahren befindet sich dieses Amt inzwischen im Dezernat für Landwirtschaft, Forsten und öffentliche Ordnung, wohin es vom Dezernat für Soziales und Familie gewechselt war. Diese Umstrukturierung spiegelt auch eine Perspektive auf Migration und Integration wider, die sich mit Migrationsthemen insbesondere aus einer ordnungsrechtlichen Perspektive und mit Blick auf Geflüchtete beschäftigt. Das Amt vereint insgesamt mehrere Sachgebiete: ausländer- und asylrechtliche Fragen, die Unterbringung Geflüchteter sowie ein Sachgebiet Versorgung/Integration. Die Stelle der Integrationsbeauftragten, die ursprünglich als Stabsstelle direkt an den Amtsleiter angebunden war, ist nun dem Sachgebiet Versorgung/Integration unterstellt:

Es war halt die klassische Stabsstelle, Also der Amtsleiter hat halt vier Sachgebiete unter sich. Der hat halt Asylrecht, Asylleistungen, die Unterkünfte und die Aus-

länderbehörde. Und dann kommt dieses Integrationsgedöns daher. Und es ist halt schon so, das passt halt nicht so dann in diese Struktur, weil das Dringendste ist erstmal so Unterkünfte akquirieren. Das ist ein Riesenthema, da ist er auch irgendwie immer dran und klar, das ist natürlich auch viel, auch mit viel Stress und sehr viel auch Widerstand verbunden, klar. Und ja, ich habe auch das Gefühl, Integrationsarbeit versteht halt auch niemand so richtig. Also, das geht aber nicht nur uns so, das geht auch den meisten Menschen, die sich da mit Diversitätsdimensionen beschäftigen. (01_Enzkreis, Pos. 50)

Derzeit sind unter dem Sachgebiet Versorgung/Integration drei Bereiche zu finden: 1) Versorgungsleistungen, 2) Integrationsprojekte und 3) Datenmanagement/Controlling. Die Integrationsbeauftragten und der Koordinator des Integrationsmanagements sind direkt an den Bereich Integrationsprojekte angegliedert. Die anderen Bereiche beschäftigen sich hauptsächlich mit rechtlichen und fluchtbezogenen Themen. Das Thema einer breit gefassten Integrationsarbeit wird in der Verwaltungsstruktur des Enzkreises hauptsächlich durch die beiden Integrationsbeauftragten behandelt. Diese beiden Integrationsbeauftragten verfügen zusammen über eine Vollzeitstelle, die durch den Kreistagsbeschluss im November 2024 zum 31. 12. 2025 gestrichen wird. Zur Struktur der Verwaltung passt es, dass auf Kreisebene viele „Integration auch mit Flucht gleichsetzen“ (01_Enzkreis, Pos. 22) und andere Zielgruppen nur eine untergeordnete Rolle spielen:

Ja, die [andere Migrant:innen] kriegen wir eigentlich wenig mit, [...] weil klar, die sind ja nicht in unseren Unterkünften, die haben da meist jemand, der die versorgt. Oder die haben da meist ja schon einen Arbeitsvertrag oder so. Die kriege ich eigentlich weniger mit. Da geht es eher ums Rechtliche, um den Aufenthaltstitel dann. (03_Enzkreis, Pos. 14)

Der Landkreis verfügt derzeit über kein Integrationskonzept, jedoch wird Integration im Leitbild des Landkreises und im Enzkreis Magazin, das den Landkreis vorstellt, kurz erwähnt. Dabei liegt der Schwerpunkt überwiegend auf Geflüchteten, obwohl andere Migrantengruppen auch als Zielgruppe genannt wurden. Während der Interviews wird aber impliziert, dass nicht geflüchtete Migrantengruppen weniger unterstützungsbedürftig seien.

Auf Landkreisebene ist wenig strukturierte und institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen integrationsrelevanten Akteuren zu finden. Mit dem Abbau der Stabsstelle der Integrationsbeauf-

tragten wurde auch der bisher bestehende AK Integration aufgelöst. Dieser wird zwar noch als regelmäßige interne Teamsitzung mit dem Sachgebietsleiter weitergeführt, allerdings ohne den Amtsleiter. Des Weiteren findet ein jährlicher Austausch mit verschiedenen Akteur:innen aus der Kreisverwaltung und den Bereichsleiter:innen der Träger statt, an dem strukturelle Themen besprochen werden. Durchaus positiv beurteilt wird in den Interviews die sogenannte Integrationskonferenz, die vom Team Versorgung/Integration ins Leben gerufen wurde und an der alle freien Träger teilnehmen, die die Flüchtlingssozialarbeit, das Integrationsmanagement und MBE/JMD übernommen haben. Die Veranstaltung trägt, auch wenn einige Teilnehmende konkrete Zielsetzungen und Ergebnisse vermissen, zu einer gemeinsamen Identität bei, denn für viele wird deutlich: „[Wir] sind quasi ein Landkreis und ihr seid tätig in einem Landkreis und wir sehen euch alle, wir haben ein Integrationskonzept und ihr seid da alle Teil von“ (12_Enzkreis, Pos. 33)

Besonders erwähnenswert im Enzkreis sind zwei Projekte zur psychischen Gesundheit von Migrant:innen, das „Mind-Spring“-Programm und die KiWi-Beratungsstelle. Während das erste auf Peer-to-Peer-Unterstützung im Rahmen einer Schulung abzielt, bietet das zweite psychologische Unterstützung für Migrantenfamilien und ihre Kinder. Die Einzelheiten dazu werden im Kapitel 12 (Gesundheit) erläutert. Darüber hinaus hat der Enzkreis ein kommunales Jobcenter, auch als Optionskommune genannt, das unterhalb des Dezernats für Familie und Soziales des Landratsamts angesiedelt ist.

5.3 Landkreis Lörrach

5.3.1 Geografie, Selbstverständnis und migrantische Bevölkerung im Landkreis Lörrach

Der Landkreis Lörrach liegt im Regierungsbezirk Freiburg und im Regionalverband Hochrhein-Bodensee. Er befindet sich im Dreiländereck im Südwesten Baden-Württembergs und grenzt sowohl an die Schweiz als auch an Frankreich. Auf deutscher Seite grenzt Lörrach an die Landkreise Breisgau-Hochschwarzwald und Waldshut.

Der Landkreis Lörrach ist durch seine vielfältige Geografie geprägt. Im Nordosten erstreckt sich das Wiesental, benannt nach dem Fluss Wiese, bis hin zum Feldberg. Im Westen liegt das Markgräflerland mit seinen



Abb. 9: Landkreis Lörrach mit beobachteten inneren Grenzen

Weinbergen und im Süden das Hochrheingebiet. Derzeit hat der Landkreis 235.000 Einwohner:innen (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2025), umfasst 35 Gemeinden und drei große Kreisstädte: Lörrach, Weil am Rhein und Rheinfelden. Die Nähe zur Schweiz sorgt dafür, dass etwa 22.300 Pendler:innen täglich aus Lörrach in die Schweiz fahren (Landratsamt Lörrach, 2023), um dort von höheren Löhnen und dem attraktiven Arbeitsmarkt zu profitieren und gleichzeitig den höheren Lebenshaltungskosten in der Schweiz zu entgehen. Die hohe Zahl an Tagespendler:innen wirkt sich deutlich auf die Bereiche Wohnungsmarkt und Wirtschaft des Landkreises aus. Insbesondere sozial Schwächere leiden unter den vergleichsweise hohen Lebenshaltungskosten in Lörrach:

Hier der Landkreis ist sehr begehrt, auch weil wegen der Schweizer Grenze, weil eigentlich viele dort rüber gehen, weil die Arbeitsplätze dort sind. Und es auch sehr natürlich... der Verdienst viel besser ist. Die meisten machen es eigentlich so, dass sie in der Schweiz arbeiten und in Deutschland leben, weil das Leben hier eben günstiger ist. Was natürlich für uns schwierig ist, vor allem für die Leute, die in Lörrach leben und arbeiten, die hohen Kosten, Wohnungsraum usw. Das ist das gleiche Problem wie für uns, wie auch für die Geflüchteten mit Migrationshintergrund, dass wir mit diesen hohen Kosten auch klarkommen müssen. (03_Lörrach, Pos. 3)

Im Zuge der Entwicklung von Wasserkraftwerken im Wiesental und in Rheinfelden gewann die Textilindustrie im 19. Jahrhundert enorm an Bedeutung. Vor allem das erste Flusskraftwerk Europas, das in Rheinfelden errichtet wurde und zur Grundlage der Stadtentwicklung wurde, zog zahlreiche Arbeitsmigrant:innen in die Region. Obwohl die Textilindustrie vor Ort gegen Ende des 20. Jahrhunderts wieder an Bedeutung verlor, gibt es nach wie vor einige Textilunternehmen, die in der Region tätig sind. Wie aus den Interviews hervorging, arbeiteten in den Textilunternehmen vor allem italienische Migrant:innen, die häufig über keinerlei deutsche Sprachkenntnisse verfügten. Das Wasserkraftwerk in Rheinfelden sorgte auch für die Ansiedlung weiterer Industrien, was eine starke Arbeitsmigration zur Folge hatte, die bis heute sichtbar ist:

[Ende 2021] gab es dann die Angabe, dass wir hier in Rheinfeld Menschen aus 126 Nationen haben, in eine kleine Stadt, praktisch die noch nicht mal 35.000 Einwohner hat. Die Stadt ist natürlich von Migration geprägt, warum?, weil hier dann dieses erste Wasserkraftwerk gebaut wurde, da kamen dann auch sehr viele Menschen aus allen Teilen von Europa, wir haben hier die größte Community, italienische Community ist sehr groß, türkische Community ist auch sehr groß, auch Menschen aus ehemaligen Jugoslawien und so weiter, also sehr viele Personen mit Migrationshintergrund. (02_Lörrach_a, Pos. 3)

Durch Gastarbeiterabkommen und politische Unruhen in den Herkunftsländern in der jüngeren Geschichte wuchsen die migrantischen Gemeinschaften im Landkreis Lörrach zusehends. Neben der langfristigen Arbeitsmigration ziehen vor allem ländliche Regionen des Landkreises viele Saisonarbeiter:innen an. Aufgrund der Abgelegenheit und der fehlenden Aufmerksamkeit, die diesen migrantischen Gruppen zuteilwird, arbeiten und wohnen diese häufig unter prekären Bedingungen und teilweise irregulär.

Die Bevölkerungsdichte von 294 Einwohner:innen je Quadratkilometer wirkt auf den ersten Blick nicht allzu ländlich, allerdings ist festzustellen, dass ein großer Teil der Bevölkerung des Landkreises in den drei Kreisstädten lebt – und hier in urbanen Verhältnissen. Gleichzeitig aber gibt es viele ländlich geprägte, dünn besiedelte Gebiete. Dieser Gegensatz prägt den Kreis:

Wir haben ein sehr urbanes Zentrum mit den großen Kreisstädten Lörrach, Weil am Rhein, Rheinfelden bis Schopfheim und da wohnt mehr als die Hälfte der Bevölkerung in sehr städtischen Strukturen und auf viel mehr als die Hälfte der Fläche und viel weniger als die Hälfte der Bevölkerung, so. Mit Bergdörfern, mit Talsituationen, natürlich auch noch mit Kleinstädten auch, aber doch verteilt, sehr verteilt. (16_Lörrach, Pos. 3)

Auch die Mobilitätsmöglichkeiten unterscheiden sich sehr. So ist Lörrach aufgrund des Tourismus und durch den Badischen Bahnhof Basel sehr gut an den Regional- und Fernverkehr angebunden. Der badische Bahnhof ermöglicht es zudem per Regionalbahn entlang des Rheins über Weil am Rhein die Stadt Freiburg und über Rheinfelden den Landkreis Waldshut gut zu erreichen. Darüber hinaus gibt es eine Straßenbahnlinie zwischen Weil am Rhein und Basel Bad. Bf, ein öffentlicher Nahverkehr, der zwei Länder miteinander verbindet. Außerdem führt eine S-Bahn-Linie bis nach Zell im Wiesental, die auch alle angrenzenden Gemeinden gut anbindet. Von dort aus ist ein Weiterkommen jedoch nur per Bus möglich, sodass Gemeinden oder Stadtteile wie Muggenbrunn im nördlichen Teil des Landkreises deutlich schlechter zu erreichen sind.

Die Landesgrenze zur Schweiz ist für die meisten Menschen mit deutschem oder EU-Pass kaum wahrnehmbar, sondern Teil des Alltags: So befindet sich etwa in Weil am Rhein eine deutsche Zollstation mitten in einem Wohngebiet, es gibt alte Grenzkontrollgebäude und Bushaltestellen und Schilder zeigen die Existenz der Grenze an (s. Abb. 10 und Abb. 11).

Diese für einen großen Teil der Bevölkerung nahezu unsichtbare Grenze kann für Zugewanderte je nach Rechtsstatus zum Problem werden und sie von den Vorteilen einer Grenzregion ausschließen. Manche Migrant:innen dürfen beispielsweise den Basel Badischen Bahnhof nicht verlassen, da sie unmittelbar Schweizer Staatsgebiet betreten würden. „Das müssen die [betroffenen Geflüchtete] natürlich auch wissen. Und das wissen nicht so viele, dass sie das nicht dürfen“ (05_Lörrach, Pos. 45–52). Eine weitere Besonderheit, die sich aus der Grenznähe ergibt,



Abb. 10: Landkreis Lörrach
(Quelle: Eigene Aufnahme)



Abb. 11: Landkreis Lörrach
(Quelle: Eigene Aufnahme)

ist das vermehrte Auftreten von unbegleiteten Minderjährigen in der Region. Der Landkreis Lörrach liegt an zwei Hauptflüchtlingsrouten, der Südroute aus Italien über die Schweiz und der sogenannten Balkanroute über Österreich und die Schweiz. Falls die unbegleiteten Minderjährigen über diese Routen die Grenze zu Lörrach hin überqueren und dabei von den Behörden aufgegriffen werden, fallen sie in die Zuständigkeit des Landkreises, bevor sie dann gegebenenfalls auf andere Landkreise Baden-Württembergs oder deutschlandweit verteilt werden. Das bedeutet eine zusätzliche Herausforderung für den Landkreis Lörrach, da vor Ort zunächst die Erstversorgung sichergestellt werden muss, eine Prozedur, die bis zu acht Wochen dauern kann und neben einer anfänglichen Quarantäne auch allgemeine Gesundheitsuntersuchungen und eine Altersfeststellung beinhaltet. Diese organisatorische Herausforderung muss der Landkreis gänzlich allein lösen. In den Interviews wurden für das Jahr 2023 1.400 unbegleitete Minderjährige genannt, bei denen eine solche Erstversorgung geleistet werden musste. Im Zuge der Migrationsdebatten rund um den Bundestagswahlkampf 2025 wurde berichtet, dass an der Grenze, insbesondere am Basel Badischen Bahnhof und an grenznahen S-Bahn-Haltestellen in Weil am Rhein vermehrt Kontrollen durchgeführt

werden. Auch wenn hier das gesetzte Ziel lautet, „möglichst Schleuser zu fangen, werden bei den Kontrollen viele unbegleitete Minderjährige erwischt“ (21_Lörrach, Pos. 3). Diese müssen dann direkt von den lokalen Behörden versorgt werden und werden üblicherweise nicht einer bundes- oder landesweiten Verteilung zugeführt.

5.3.2 Organisation der Integrationsarbeit im Landkreis Lörrach

Grundsätzlich wird die Integrationsarbeit im Landkreis Lörrach durch zwei verschiedene Dezernate organisiert, wobei die Unterscheidung in Pflicht- und freiwilligen Aufgaben nicht so strikt eingehalten wird wie etwa im Hohenlohe- und im Enzkreis. Lediglich die Ausländerbehörde ist hier unter dem Dezernat II für Recht, Ordnung und Gesundheit angesiedelt, während die übrigen integrationsrelevanten Abteilungen, inklusive der pflichten Aufgaben rund um Versorgung und Unterbringung, dem Dezernat V für Soziales und Jugend untergeordnet sind. Darüber hinaus ist die Stelle des Integrationsbeauftragten hier direkt bei der Stabsstelle Planung, Steuerung und Koordination bei der Dezernentin angesiedelt. Aufgrund der besonderen Situation rund um unbegleitete Minderjährige wurde ein Team ins Leben gerufen, das sich ausschließlich um dieses Thema kümmert. Es ist im Sachgebiet sozialpädagogische Familienhilfe angesiedelt, im Fachbereich Jugend und Familie unter dem Dezernat für Soziales und Jugend. Die Integrationsarbeit im Landkreis Lörrach ist also durch einen tendenziell sozialpolitischen Blick geprägt.

Der zuständige Fachbereich Aufnahme und Integration im Dezernat V für Soziales und Jugend besteht aus den Teilbereichen: Leistung, Stabsstelle Kommunale Anschlussunterbringung, Stabsstelle Perspektiv- und Rückkehrberatung sowie Unterbringung. Eine Besonderheit unter den vertieft untersuchten Kreisen ist, dass auf Landkreisebene eine Stelle für kommunale Anschlussunterbringung geschaffen wurde, die als Ansprechperson für die Kommunen dient. Abseits der Integrationsbeauftragten-Stelle wird praktische Integrationsarbeit wie Sozialberatung und Integrationsmanagement vergleichsweise stark ausgelagert, etwa an Wohlfahrtsverbände wie die Caritas und die Diakonie. Sie haben im Landkreis Lörrach eine besonders starke Rolle. Dies garantiert einerseits eine breite Verankerung der Arbeit in der Zivilgesellschaft und entspricht dem Subsidiaritätsprinzip. Andererseits zeigt es auch ein im Vergleich geringe-

res Interesse der unmittelbaren Steuerung des Integrationsthemas durch die Kreisverwaltung.

Dazu passt es, dass sich auch im Landkreis Lörrach die Integrationsarbeit der Kreisverwaltung primär auf Geflüchtete konzentriert. Andere Migrantengruppen gehören entweder bewusst nicht zur Zielgruppe der Kreisebene oder bleiben für Politik und Verwaltung „unsichtbar“. Dies betrifft beispielsweise die Saisonarbeiter:innen, an deren Integration politisch kaum Interesse erkennbar ist. Aber auch Arbeitsmigrant:innen aus Rumänien und Bulgarien fühlen sich aufgrund mangelnder Unterstützung und fehlender Strukturen im Landkreis „ziemlich unsichtbar“ (01_Lörrach_Notizen, Pos. 14). Dies äußert sich auf Kreisebene auch in einem fehlenden Überblick über die Lage und Bedarfe dieser Gruppen. All dies ist den meisten Interviewpartner:innen durchaus bewusst; sie sehen aber eine recht klare Rollenverteilung, bei der die Kreisverwaltung den Fokus auf Geflüchtete behält und andere Integrationsakteur:innen die übrigen Gruppen. Eine wichtige Rolle spielt daher beispielsweise die Migrationsberatung für Erwachsene (MBE):

[Nicht geflüchtete Migrant:innen sind] freiwillig gekommen und sind dann quasi für sich selbst zuständig. Für die gibt es maximal Migrationsberatung für Erwachsene, die ist dann quasi allgemein für alle. Die haben dann weniger Anspruch. Es ist also keine Aufgabe besteht, in dem Bereich überhaupt Integration zu machen. Ich glaube, für diese Gruppe steht erstmal nicht die Aufgabe sie zu integrieren, sondern sie müssen sich integrieren. [...] Sie müssen das selbst schaffen und schaffen es auch in der Regel tatsächlich, nur wenn es irgendwie problematisch wird. Also dann sehr klar, so vorhandene Angebote sind recht begrenzt. (11_Lörrach, Pos. 19)

Im Landkreis Lörrach gibt es eine Vielzahl an Arbeitsgruppen für die Koordination der Integrationsaktivitäten, auch wenn sich die spezielle geografische Situation des Landkreises mit seinen vier sehr unterschiedlichen Regionen darin noch nicht widerspiegelt. Aber beispielsweise trifft sich auf Kreisebene vierteljährlich das „Netzwerk Sprache“, bestehend aus Diakonie, Sprachschulen, sämtlichen Ausländerbehörden sowie allen Integrationsmanager:innen und der BAMF-Vertretung. Der „Arbeitskreis Migration“, der aus allen haupt- und ehrenamtlichen Akteur:innen auf Kreis- und Gemeindeebene besteht, kommt etwa dreimal jährlich zusammen. Der „Fachkreis“, der auch den Integrationsbeauftragten und die Kreisräte einbezieht, versammelt sich ebenfalls dreimal im Jahr. Einmal im Jahr treffen sich alle Integrationsbeauftragten des Landkreises, während die Treffen mit den Integrationsmanager:innen sehr unregelmäßig

stattfinden. Die „Strategiegruppe“, bestehend aus dem Fachbereich Aufnahme und Integration, der Dezernentin und der Landrätin, tagt alle sechs Wochen. Intern finden wöchentliche Meetings zwischen dem Fachbereich Aufnahme und Integration und der Dezernentin statt. Die „Projektgruppe Aufnahme“, die auch die Stabsstelle Recht und die Pressestelle umfasst, beschäftigt sich mit der Unterbringung. Alle sechs Wochen besprechen der Fachbereich Aufnahme und Integration und die Gemeinden das Thema Unterbringung. Temporäre Arbeitsgruppen widmen sich spezifischen Themen wie der Zuwanderung von Pflegepersonal, dem Job-Turbo oder dem Chancenaufenthaltsrecht. Darüber hinaus werden die Freundeskreise in Zusammenarbeit mit der Diakonie begleitet. In den Sitzungen des Caritas-Fachbereichs, die alle acht Wochen stattfinden, ist die Integrationsbeauftragte des Landkreises Lörrach stets anwesend, zuweilen begleitet von anderen Mitarbeiter:innen der Landratsämter.

5.4 Ostalbkreis

5.4.1 Geografie, Selbstverständnis und migrantische Bevölkerung im Ostalbkreis

Der Ostalbkreis befindet sich im Nordosten Baden-Württembergs im Regierungsbezirk Stuttgart und dem Regionalverband Ostwürttemberg. Mit einer Fläche von 1.500 km² zählt der Ostalbkreis zu den drei größten Landkreisen Baden-Württembergs. Er beheimatet rund 320.000 Einwohner (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2024c) und weist eine Bevölkerungsdichte von 211 Einwohnern pro Quadratkilometer auf (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2024a). Insgesamt umfasst der Ostalbkreis 42 Gemeinden und beinhaltet die drei großen Städte Aalen, Schwäbisch Gmünd und Ellwangen. Der Ostalbkreis ist unter den vier ausgewählten Landkreisen des Projekts der zweitgrößte ländliche Landkreis und zugleich der sozioökonomisch schwächste (Thünen Landatlas, 2024). Er grenzt an die Landkreise Schwäbisch Hall, Heidenheim, Göppingen, an den Rems-Murr-Kreis sowie an das Bundesland Bayern.

Wie in anderen untersuchten Landkreisen, so sehen auch im Ostalbkreis einige Gesprächspartner:innen ihren Landkreis als typisch für Baden-Württemberg – sowohl hinsichtlich der Siedlungsstruktur als auch bezüglich der Mentalität:



Abb. 12: Karte des Ostalbkreises mit den alten Kreisgrenzen von Gmünd und Aalen

Wir haben 320.000 Einwohnerinnen und Einwohner auf 42 Städte und Gemeinden verteilt und da ist für mich der Ostalbkreis ein bisschen ein Spiegelbild von Baden-Württemberg. Wir haben mit Aalen und mit Gmünd sicher zwei große Ballungsräume, auch zwei große Pole und dann haben wir wirklich Gemeinden von 1300 Einwohnern bis zu der nächsten Mittelgröße. Also unter die große Kreisstätte, die sind dann alle so um die 10.000 Einwohner und ich glaube, deshalb sind es auch ganz unterschiedliche Rahmenbedingungen. Wir sind, ich würde sagen, ländlich konservativ, die Bevölkerung auch. (11_Ostalbkreis, Pos. 3)

Das Thema Mobilität wird auch im Ostalbkreis als Herausforderung beschrieben. Ähnlich wie in anderen ländlich geprägten Landkreisen Baden-Württembergs sind auch hier die größeren Städte Aalen, Ellwangen und Schwäbisch Gmünd über Regionalbahnen vernetzt, wovon alle an dem Bahnnetz liegenden Gemeinden profitieren. Über die Regionalbahn sind des Weiteren die Städte Stuttgart, Nürnberg, Ulm, Crailsheim, Hei-

denheim und sogar München gut zu erreichen. Abseits dieses Korridors ist die Mobilität im Ostalbkreis auf Busverbindungen beschränkt, deren Frequenz je nach Region stark voneinander abweicht. Besonders davon betroffen sind auch hier Geflüchtete, die aufgrund dessen nur schwer auf medizinische Versorgung oder Bildungsangebote zugreifen können. Dementsprechend orientieren sich Neuzugewanderte, je nach Anbindung und vorhandenen Möglichkeiten, auch über die Kreisgrenzen hinaus:

[Die Gemeinden sind] schon sehr unterschiedlich, auch was die Bedarfe und die Größen angeht. [Ortsname] ist ein relativ kleiner Ort zum Beispiel. Es ist noch mit Bus und Bahn ganz gut angebunden an [große Kreisstadt]. [Ortsname] liegt natürlich ganz am Ende vom Ostalbkreis. Da ist man fast schneller in [Ortsname], glaube ich, als in [große Kreisstadt]. Das ist dann auch für die, die dort leben... Die sind halt irgendwo in der Pampa und unterscheiden sich ganz krass von z. B. [Ortsname], was ich auch betreue, wo Infrastruktur da ist, wo es Ärzte gibt, wo es einen Bahnhof gibt, wo alle halbe Stunde ein Zug entweder Richtung [Ortsname] oder [große Kreisstadt] oder [große Kreisstadt] fährt. Das ist von der Anbindung her etwas ganz anderes, als diese beiden Kommunen, die weiter weg sind und auch von der Größe her natürlich. [Ortsname] hat zehnfache an Einwohnern von [Ortsname], würde ich jetzt mal so mit Daumen peilen. Das sind grob die Unterschiede. (10_Ostalbkreis, Pos. 7–8)

Das Beispiel verdeutlicht, dass es unter bestimmten Umständen einfacher sein kann, eine größere Stadt in einem benachbarten Landkreis zu erreichen als eine im eigenen. Diese Suche nach besser erreichbaren Alternativen und die Orientierung auf größere Städte, in denen eine umfassende und ausgebaut Infrastruktur zur Verfügung steht, konnte in allen Landkreisen beobachtet werden, die im Fokus dieses Projektes stehen. Ebenso veranschaulicht das Beispiel, dass die Gemeinden, die früher zum Altkreis Gmünd gehörten, sich weiter an der Stadt orientieren.

Die seit 2015 bestehende Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) für Geflüchtete in Ellwangen soll Anfang 2026 geschlossen werden. Das hat zur Folge, dass der Ostalbkreis nicht länger vom sogenannten LEA-Privileg Gebrauch machen kann. Eine solche Regelung garantiert in den meisten Bundesländern Kommunen mit einer Erstaufnahmeeinrichtung, dass sie keine oder nur deutlich weniger Schutzsuchende für die dauerhafte Versorgung zugewiesen bekommen. Obwohl der Landkreis trotz des Privilegs auch bislang schon freiwillig Geflüchtete aufgenommen hat, liegt diese Zahl unter dem, was der Landkreis ohne LEA-Privileg leisten müsste – und künftig wohl leisten muss.

Die Migrationsgeschichte des Ostalbkreises ist vor allem durch die Arbeitsmigranten aus der Türkei ab den 1960er Jahren geprägt. Diese Existenz spiegelt sich, auch laut Webseite des Landkreises, durch die insgesamt zwölf Moscheen und Gebetsräume im Landkreis wider. Die Kreisverwaltung des Ostalbkreises konzentriert sich vor allem auf die Vernetzung und den institutionellen Austausch mit den bestehenden Religionsgemeinschaften, was angesichts der Präsenz im Landkreis nicht verwunderlich erscheint. Das LEA-Privileg erleichtert zudem die Beschäftigung mit Zielgruppen jenseits der Geflüchteten.

5.4.2 Organisation der Integrationsarbeit im Ostalbkreis

Der Ostalbkreis entstand im Zuge der Kreisreform in den 1970er-Jahren aus der Zusammenlegung der ehemaligen Landkreise Aalen und Gmünd sowie einigen Gemeinden aus Backnang. Interessanterweise verlaufen die organisationale Aufgabenverteilung und die institutionellen Zuständigkeiten auch beim Thema Integration nach wie vor erkennbar entlang der alten Kreisgrenzen (s. Abb. 12). So sind etwa die Flüchtlingssozialarbeiter:innen und die von ihnen betreuten Gemeinden auf der Internetseite des Ostalbkreises in Gmünd und Aalen aufgeteilt. Nach dieser Logik sind auch die Einzugsgebiete der Ausländerbehörden organisiert. Die Ausländerbehörde in Schwäbisch Gmünd ist für die Gemeinden des ehemaligen Landkreises Gmünd zuständig und die im Landratsamt in Aalen ansässige Ausländerbehörde für die Gemeinden des ehemaligen Landkreises Aalen. Eine Ausnahme ist dabei die Stadt Aalen und Ellwangen, die ihrerseits eine eigene Ausländerbehörde für ihr Gebiet etabliert haben. Auch die Migrationsberatung für Erwachsene in Aalen, die von der Caritas angeboten wird, richtet sich hauptsächlich an die Gemeinden des Altkreises, während die in Schwäbisch Gmünd von der Diakonie angeboten wird und sich primär an die umliegenden Gemeinden richtet.

Institutionell sind die integrationsrelevanten Bereiche im Landratsamt des Ostalbkreises ähnlich wie im Landkreis Lörrach in zwei verschiedenen Dezernaten angesiedelt. Die Ausländerbehörde ist im Dezernat für Ordnung und der Fachbereich Integration und Versorgung im Dezernat für Arbeit, Jugend, Soziales und Gesundheit organisiert. Im Fachbereich Integration und Versorgung werden vorrangig fluchtrelevante Themen bearbeitet. Hier werden auch die Ehrenamtskoordination und die Koordination des Integrationsmanagements gesteuert. Die Jobcenter im Ostalb-

kreis sind, wie auch im Enzkreis, im Rahmen des Optionsmodells kommunal organisiert – und hier ganz konkret ebenfalls dem Dezernat für Arbeit, Jugend, Soziales und Gesundheit angegliedert. Diese Nähe zwischen Jobcenter und dem Fachbereich Integration und Versorgung wird in den Interviews als positiv hervorgehoben. Ähnlich wie im Landkreis Lörrach gibt es auch im Ostalbkreis eine Stelle, deren Aufgabe es ist, die Quotenerfüllung sicherzustellen und als Ansprechpartner:in für die Kommunen zu agieren. Die Schließung der LEA und die daraus folgenden Veränderungen und strukturellen Anpassungen wurden in den Interviews vielfach thematisiert. Die Planungen sind bereits auf Gemeinde- und Landkreisebene im Gange, insbesondere die Beschaffung von Wohnraum wird dabei als eine große Herausforderung angesehen.

Im Ostalbkreis existiert neben den Aufgaben in den Dezernaten eine Diversity-Stabsstelle, in der die Integrations- und Gleichstellungsbeauftragten direkt beim Landrat angebunden sind. Die Etablierung einer eigenen Stabsstelle entstammte der Idee, möglichst zeitnah und effizient auf neue Gegebenheiten reagieren zu können. Die direkte Anbindung an den Landrat wurde nach Wahlen „dann zum Glück beibehalten“ (12_Ostalbkreis, Pos 9). Die institutionelle Nähe zum Landrat – und die Ferne von den fachlich einschlägigen Sachgebieten in den Dezernaten – wird zwar auch als Herausforderung beschrieben, ermöglicht es aber gleichzeitig initiativ Themen einzubringen. Die Integrationsbeauftragten-Stelle war immer direkt beim Landrat angesiedelt, allerdings unter verschiedenen Bezeichnungen: Zunächst als Gleichstellungsbeauftragte, ab Anfang 2015 als Flüchtlingsbeauftragte, dann als Verantwortliche für die Koordination von Wohnprojekten und seit fast zwei Jahren als Integrationsbeauftragte. Diese wechselnden Bezeichnungen spiegeln die sich ständig verändernden Bedürfnisse und Aufgaben wider. Der frühere Bürgermeister von Schwäbisch Gmünd und spätere Landrat des Ostalbkreises setzte städtisch erprobte Maßnahmen auch auf Landkreisebene um. Dazu zählt etwa der Aufbau enger Netzwerke mit migrantischen und kulturellen Gemeinschaften und Organisationen. Im Vergleich zu den anderen untersuchten Landkreisen wird Integrationsarbeit im Ostalbkreis breiter interpretiert; deutlich mehr Maßnahmen und Angebote des Kreises richten sich nicht ausschließlich an Schutzsuchende. Die Aufgabe der Integrationsbeauftragten auf Landkreisebene ist es, „Teilhabe von Menschen, die schon länger da sind oder auch schon mehrere Generationen hier vor Ort sind“ (01_Ostalbkreis, Pos. 11) zu fördern. Dementsprechend konzentriert sie sich auf die Schaffung von Verbindungen zu verschiedenen Migrant:innen-

gemeinschaften, religiösen sowie kulturellen Organisationen. Allerdings ist dieser Ansatz auf Kreisebene kaum strategisch oder praktisch mit den Aufgaben im Bereich der Aufnahme der Schutzsuchenden verzahnt.

Im Ostalbkreis ist mit Ausnahme der bundesgeförderten Migrationsberatung für Erwachsene und Jugendmigrationsdienste keine Leistung an die Wohlfahrtsverbände ausgelagert. Beratung, beispielsweise im Rahmen des Integrationsmanagements und der Flüchtlingssozialarbeit in den Unterkünften wird durch Mitarbeitende der Landkreisverwaltung geleistet. Eine Besonderheit im Vergleich der vier vertieft untersuchten Kreise ist, dass Flüchtlingssozialarbeiter:innen hier gleichzeitig als Integrationsmanager:innen tätig sind. Die Details dieser Doppelrolle sowie zur starken Rolle der Kreisverwaltung werden in den folgenden Kapiteln ausführlicher dargestellt. Die Tatsache, dass viele der Aufgaben zentral beim Landratsamt organisiert sind und nicht auf andere Träger ausgelagert, wird grundsätzlich als positiv gewertet. Gleichzeitig wurde betont, dass Träger wie Wohlfahrtsverbände oft über ein breiteres Konvolut an Ressourcen und Möglichkeiten verfügen, wie beispielsweise Dolmetscherpools, auf die das Landratsamt nicht direkt zugreifen kann. Da die personellen Strukturen stets im Landratsamt zentralisiert waren, konnten sich die Beteiligten kaum eine alternative Vorgehensweise vorstellen.

Eine gute Vernetzung mit verschiedenen Akteur:innen wird im Ostalbkreis als Instrument zum Umgang mit den Tücken des Föderalismus gesehen:

Die Kindergärten sind städtisch und kommunal geprägt von der Zuständigkeit. Berufsschulen wieder Landkreise, medizinische Versorgung durch niedergelassene Ärzte, aber auch vom Landkreis mit seinen Kliniken. Jeder hat so seine Zuständigkeit. Da muss man aber schauen, dass man dann netzwerkt. Am besten überall jemanden kennt, wo man im speziellen Einzelfall helfen kann. (03_Ostalbkreis, Pos. 114)

Erleichtert wird das Netzwerken offenbar dadurch, dass einige Mitarbeitende in der Integrationsarbeit bereits seit vielen Jahren im Landratsamt tätig sind und dadurch ein tiefes Fachwissen und gute Kontakte aufgebaut haben. Zudem wird der politische Wille selbst einiger kleinerer Gemeinden hervorgehoben, ebenso wie die lebendige Ehrenamtslandschaft des Landkreises, die eine zusätzliche Ebene der Unterstützung für die Integrationsarbeit schafft. Institutionalisiert wird die Zusammenarbeit auf Kreisebene in zahlreichen Arbeitsgruppen und Netzwerken, die sich mit

unterschiedlichen Aspekten der Integration befassen. Beim Thema Arbeit sind unter anderem das Jobcenter, die Agentur für Arbeit sowie der Fachbereich Integration und Versorgung involviert, wobei der Fokus auf geflüchteten Personen liegt. Das „Netzwerk Sprache“ umfasst verschiedene Sprachkursträger. Darüber hinaus findet regelmäßig ein runder Tisch mit Migrantenorganisationen statt sowie ein Austausch mit der Ausländerbehörde. Der „Arbeitskreis Soziale Arbeit“ trifft sich zweimal im Jahr und bietet eine Plattform für Koordination und Zusammenarbeit. In der „Integrationsbeauftragten-Runde“ kommen die Integrationsbeauftragten des Kreises zusammen, während die Freundeskreistreffen sich mit ehrenamtlichem Engagement befassen. Das Integrationsmanagement führt monatliche Treffen mit der Leitung durch, wobei auch kleinere, regionale Treffen, wie beispielsweise mit dem Aalener Team, organisiert werden. Ergänzend dazu gibt es den „LEA-Runden Tisch“, der zweimal im Jahr stattfindet und an dem neben dem Deutschen Roten Kreuz, der Caritas und den Maltesern auch die Polizei und das Landratsamt teilnehmen. Diese regelmäßigen Zusammenkünfte der Wohlfahrtsverbände und Institutionen tragen zur effektiven Abstimmung und zum Austausch von Informationen bei.

6 „Dass man da mal Fuß fasst“: Integrationsverständnisse in der ländlichen Integrationsarbeit

6.1 „Problemzone“ ohne „Messpunkte“? Hadern mit der Komplexität des Integrationsbegriffs

Dieses Kapitel zeigt einige typische Verständnisse von Integration, die wir bei den Akteur:innen der Integrationsarbeit in den ländlichen Räumen Baden-Württembergs antrafen. Wir haben in der Einleitung erwähnt, dass wir Integration als einen fortlaufenden Prozess verstehen, in dem um sozialen Zusammenhalt innerhalb einer Gesellschaft und individuelle Teilhabe gerungen wird (Schammann & Gluns, 2021, S. 24). Gleichwohl erkennen wir an, dass Integration sowohl in den Sozialwissenschaften als auch in der Praxis mit unterschiedlichen Bedeutungen und Konnotationen behaftet ist. Die Entwicklung der Terminologie reicht von einem einseitigen Verständnis, bei dem ein:e Migrant:in an einem neuen Ort ankommt und sich vollständig anpasst, bzw. einseitig assimilieren muss (Esser, 2001), über ein „Zweibahnstraßen“-Verständnis, bei dem sich der Zugewanderte und Aufnahmegesellschaft aufeinander zubewegen bis hin zu einem inklusiven Verständnis, das die Migrationserfahrung nur als eine Facette der superdiversen Gesellschaft (Vertovec, 2007) wahrnimmt. Dies führt zur Forderung einer Demigrantisierung von Migrationsdebatten (Dahinden, 2016) oder gar einer Abschaffung des migrationsbezogenen Integrationsbegriffs (Schinkel, 2018). Dies ist keineswegs nur eine akademische Diskussion, sondern findet auch Widerhall in der Praxis:

Ich bin absolut nicht Fan davon, dass man das dann separiert und sagt, auf einer Seite Migrant:innen und auf der anderen Seite Einheimische. Ich glaube, wir müssen das auf jeden Fall einheitlich betrachten, das ist eine Gesellschaft und klar, eine und ehm... haben dann vielleicht ein bisschen andere Bedarfe, wie die Einheimischen, aber im Grunde genommen bewegen uns wieder gleiche Themen und gleiche Probleme (02_Landkreis B, Pos. 3)

In der Praxis viel diskutiert ist auch der Unterschied zwischen einem eher potenzialorientierten und einem defizitorientierten Ansatz. Da Beratung – und generell Integrationsmaßnahmen – meist prioritär dort erfolgen, wo Defizite gesehen oder vermutet werden, konzentriert sich Integrationsarbeit oft „in der Problemzone“ (10_Landkreis A, Pos. 27). Hinzu kommt: Während manche Integration aus einem sektoralen Verständnis heraus definieren, nämlich mit Schwerpunkt auf den Themen Bildung, Sprache oder Arbeitsmarkt, weisen andere auf ein breiteres Verständnis hin. Dabei werden nicht nur die Lebensgeschichte der Migrant:innen, sondern auch die Migrationsgeschichte des Ankunftsortes, integrations- und migrationspolitische Entwicklungen und vieles mehr in den Blick genommen (Ager & Strang, 2008; Rodriguez-Pose & Berlepsch, 2020; Crul & Schneider, 2012). Die Art und Weise, wie Personen oder Organisationen Integration verstehen, hat also direkte Auswirkungen darauf, wie sie Integrationsarbeit gestalten.

Eine Problemstellung, die direkt mit dem Integrationsverständnis zusammenhängt und viele Interviewpartner:innen explizit oder implizit umtrieb, lautete: Welche sind die Dimensionen oder Kriterien, um feststellen zu können, ob eine Person gut integriert ist? Ist es überhaupt möglich, zu einem solchen Schluss zu kommen? Wie lassen sich verschiedene Migrantengruppen miteinander vergleichen (oder überhaupt als solche konstruieren), die zu unterschiedlichen Zeiten und unter unterschiedlichen Bedingungen angekommen sind und für die jeweils verschiedene politische Maßnahmen gelten? Es ist auch aus der Perspektive der Forschung sicherlich nur schwer möglich, einen Zeitpunkt zu bestimmen, an dem man von einer abgeschlossenen Integration sprechen kann (Grzymala-Kazłowska & Phillimore, 2018). Am ehesten ließe sich vermutlich aus der Assimilationstheorie heraus festhalten, dass Integration (mit Blick auf Migration) abgeschlossen ist, wenn keine systematischen Unterschiede zwischen Bestandsgesellschaft und Zugewanderten mit Blick auf zentrale Teilhabedimensionen bestehen (Esser, 2001). Diese Annahme führte in Deutschland seit etwa Anfang der 2000er Jahre zu diversen Versuchen des Integrationsmonitoring – auch auf kommunaler Ebene (u. a. Hollbach-Grömig & Reimann, 2022). Gleichzeitig erwiesen sich die entsprechenden Erhebungen als sehr aufwändig und mit Blick auf die Wirkung konkreter Maßnahmen nur eingeschränkt aussagekräftig. Hier zeigt sich deutlich, dass Monitoring und Evaluation grundsätzlich voneinander zu trennen sind. Gleichzeitig werden aber genau solch hybride Instrumente vor Ort gesucht – oder zumindest Indikatoren, die auf die Wirkung lokaler Maß-

nahmen schließen lassen. Ein Indikator, der uns häufiger begegnete, war die Erscheinungsfrequenz von Geflüchteten zu Beratungszeiten. Allerdings war den Gesprächspartner:innen oft nicht ganz klar, ob ein Fernbleiben von der Beratung als positiv oder negativ gesehen wird. Daher äußern sich einige Akteur:innen weiterhin zweifelnd, ob eine verallgemeinerte Messung des Integrationsgrades angesichts der heterogenen und individuellen Rahmenbedingungen möglich oder zielführend ist:

Dann ist die Frage, was sind für mich Messpunkte einer gelungenen Integration. Ich könnte sagen, wenn jemand von staatlichen Leistungen unabhängig lebt, einer Erwerbstätigkeit nachgeht und im besten Fall auch noch der deutschen Sprache mächtig ist, könnte ich sagen, gut das sind für mich die Hauptkriterien einer gelungenen Integration. Aber vielleicht geht es ja noch weiter. Vielleicht muss man doch sagen im Gemeinwesen einbringen, es gibt es ja eigentlich gar nicht. Jemand hat vielleicht auch einen Job, lebt von Sozialleistungen unabhängig, macht das schon 10 Jahre, 15 Jahre und kann immer noch kein Deutsch. Aber ist jetzt seine Integration gescheitert oder nicht? Was sind Messpunkte einer gelungenen Integration? (03_Landkreis C, Pos. 44)

Dieses Zitat zeigt, dass sich die Akteur:innen oftmals im Klaren über die Komplexität des Themas sind. Dennoch legen sie ihre Schwerpunkte lokal meist auf einige wenige Dimensionen – meist auf den Erwerb der deutschen Sprache und die Arbeitsmarktintegration.

6.2 „Sprache, Arbeit, das sind die wichtigsten Säulen der Integration“: *Annahmen zum Integrationserfolg*

Viele Studien verdeutlichen die Bedeutung des Spracherwerbs für den Integrationsprozess und die Erwartungen, die die einheimische Bevölkerung damit verknüpft (Migliarini & Cioe-Pena, 2024; Hedegaard & Larsen, 2022). Deswegen ist es nicht überraschend, dass der Erfolg von Integration häufig über den Spracherwerb definiert wird, an den dann die Integration in den Arbeitsmarkt anschließt. Auch die lokalen Akteur:innen sind sich darüber im Klaren, dass der Spracherwerb viele Türen öffnet und neue Möglichkeiten für Integrationsprozesse in Deutschland schafft:

Und da geht es ja um... es ist ja nicht, weil wir die ärgern wollen, oder sonst nichts besser zu tun haben, wir wollen da mithelfen, dass Integration gelingt. Und Sprache

ist ein Element, es ist nicht nur das Einzige, aber da könnten mit vielen einfachen Dingen auch Verbesserungen erreicht werden. (05_Landkreis B, Pos. 31)

Sprache ist einfach das Tor in die deutsche Welt. Ohne die Sprache geht es nicht. (08_Landkreis A, Pos. 15)

Dabei ist auffällig, dass Spracherwerb primär als Grundlage für den Zugang zum Arbeitsmarkt gesehen wird und weniger als Voraussetzung für soziale Interaktionen. Auch in der Literatur spiegelt sich die Beobachtung, dass die Politik und die Integrationsstrukturen hauptsächlich auf eine Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind (Esser, 2006; Nimer & Rottmann, 2021; Li, 2013). In ähnlicher Weise unterstrichen einige Interviewpartner:innen die Bedeutung der Teilnahme am Arbeitsmarkt und damit des Erlernens der deutschen Sprache:

Sprache, Arbeit, das sind [...] die wichtigsten Säulen der Integration. (11_Landkreis A, Pos. 44)

Ganz kurz will ich schon so sagen, dadurch, dass ich von der Bundesagentur für Arbeit komme, habe ich damals immer so gedacht, gut, weil so denkt die BA immer, Integration ist, wenn jemand arbeitet. Also so einfach habe ich immer so gedacht. Ich habe auch ab und zu Termine noch mit der Agentur, die denken auch so, ah ja, dann ist der integriert. Ja, im Arbeitsmarkt, da ist er integriert. Das ist vielleicht ein Schritt. Und mittlerweile sage ich halt, bezogen auf Integration, gerade wir, wir sind voll am Anfang. (03_Landkreis A, Pos. 6)

Eine Erkenntnis aus den Interviews ist, dass mit der zunehmenden Präsenz von Geflüchteten und Migrant:innen auf dem Arbeitsmarkt auch ihre gesellschaftliche Akzeptanz zu steigen scheint:

Dass wir die Arbeitskräfte gut brauchen können, ist tatsächlich hier im [Kreisname]... höre ich nirgendwo hinterfragt. Da gibt es eine breite Akzeptanz. Tatsächlich ist das auch in der öffentlichen Meinung diese Art, toll, jetzt arbeitet das ja auch. Das wird hier im Württemberg einfach sehr geschätzt, wenn die Leute auch wirklich arbeiten. Dann ist man fleißig. Dann trägt man seinen Beitrag dazu bei. Da gibt es nichts mit Oh, jetzt nehmen die uns auch noch die Arbeitsplätze. (07_Hohenlohekreis, Pos. 35)

Ein weiterer Aspekt, der für das Gelingen von Integration in den Interviews häufig genannt wurde, ist die Motivation und Eigeninitiative der Zugewanderten. Daraus ergibt sich häufig die Erwartung, dass Migrant:innen selbst maßgeblich für den Erfolg ihrer Integration verantwortlich sind:

Also ich bin nicht allzu kritisch. Also ich sehe natürlich, dass es sehr viel davon abhängt, von dem eigenen Wunsch sich zu integrieren. Die Möglichkeiten sind begrenzt, aber die sind da. Das heißt, wenn Menschen wirklich so sagen, hey, mir ist persönlich Integration wichtig, die finden dann schon Möglichkeiten. (11_Landkreis B, Pos. 33)

Das können wir nicht verstehen, aber so Geschichten gibt es auch. Und dann deshalb, ich sage, ganz viele Sachen hängen von den Personen ab. Ganz viel. //Ja, Motivation ist für die Personen//. Auch wegen der Arbeit. Wie gesagt, wir haben schon einige vermittelt und wenn sie nicht wollen, machen sie das nicht. Leider. Deshalb sage ich auch immer, wenn sie selber was finden, das ist am besten. Weil sie suchen sich selber. Und dann können sie das besser schätzen. Das ist auch mit der Wohnungssuche. Wir sagen ja, dann suchst du selber eine Wohnung, dann wenn du was findest, was dir passt, dann ist super. Weil wenn wir alles in der Hand geben, die können das auch oft nicht wertschätzen. Wir sagen, das ist einfach nur ein Start oder so, aber manche, die kommen mit dieser Einstellung, die möchten schon was Besseres bekommen oder was Besseres haben. (10_Landkreis A, Pos. 51)

In der Tat ist eine gelingende Teilhabe an der Gesellschaft, unabhängig von der Migrationserfahrung, nicht denkbar ohne ein Mindestmaß an Eigeninitiative. Dennoch lässt sich auf Basis bisheriger Forschung einwerfen, dass gerade in ländlichen Räumen, wo es häufig an ausreichenden Strukturen mangelt (u. a. Mehl et al. 2023), Eigeninitiative allein den Erfolg des Integrationsprozesses nicht garantieren kann. Zudem variieren die individuellen Voraussetzungen erheblich. Ein Verweis auf die eigene Verantwortung der Zugewanderten birgt daher die Gefahr, die Mängel in der Integrationsinfrastruktur zu verharmlosen. In den Interviews für diese Studie war den meisten Gesprächspartner:innen diese Gefahr aber durchaus präsent; das Bewusstsein für etwaige Defizite lokaler Infrastruktur war durchaus vorhanden.

Die Gleichsetzung von Erwerbstätigkeit und Spracherwerb mit einem erfolgreichen Integrationsprozess ist aus Sicht der Forschung einseitig und unterkomplex, spiegelt aber eine Tendenz, die sich auch auf Bundesebene zeigt. Beispielsweise definierte der Entwurf des sogenannten Integrationsgesetzes aus dem Herbst 2016 Integration als Erwerb der deutschen Sprache und der Einmündung in den Arbeitsmarkt (Schammann, 2017). Weitere Aspekte, insbesondere der sozialen und politischen Teilhabe, werden demgegenüber deutlich seltener mit Integration assoziiert. Ganz im Sinne der periodisch aufflammenden Debatte um eine deutsche „Leitkultur“ werden Fragen der Alltagskultur auch von den Integrationsfachleuten in ländlichen Räumen durchaus als relevant angesehen. Einige

sehen beispielsweise die Kenntnisse über den „deutschen“ Umgang mit Wasserverbrauch oder die Mülltrennung als Indikator für den Grad der Integration:

[Das] fängt schon an beim Wasserverbrauch. Viele [...] lassen dann Wasser laufen und so, und dann müssen wir denen das auch beibringen. Hey, hier in Deutschland kostet das Geld. Und zahlt eigentlich der Steuerzahler. Also das sind so kleine Sachen, wo wir meiner Meinung nach bei der Integration anfangen. Also wenn ich jetzt so aus Perspektive Unterbringung mal denke, der Flüchtling kommt, und dann geht es auch darum, Orientierung, wie funktioniert überhaupt das deutsche Krankheitssystem, Krankensystem, das ist in vielen Ländern ganz anders, dass man gleich ins Krankenhaus rennt zum Beispiel. Also darum geht es, dann geht es natürlich auch um Integration in Schule und Kindergarten, dass man da mal Fuß fasst. (03_Landkreis A, Pos. 6)

Ich meine, dass auch die Integration überall ist, im Leben, egal ob es eine Einzelperson ist oder eine Familie ist. [...] Sauberkeit, Mülltrennung oder Gemeinschaft erleben [...] Für mich ist das auch eine Integration. (10_Landkreis A, Pos. 28)

Mit Blick auf die Daten der Feldstudie lässt sich konstatieren, dass sich die Auffassung von Integration und ihrer Erfolgsindikatoren auf die Art und Weise der Integrationsarbeit auswirkt. So sind etwa die Angebote und Strukturen in Landkreisen oder Gemeinden, in denen eine starke Fokussierung auf das Thema Arbeitsmarkt herrscht, primär auf den Erfolg dieses Aspekts ausgerichtet. Gleichzeitig lässt sich in Landkreisen und Gemeinden mit einer umfassenderen und ganzheitlicheren Auffassung von Integration mit Rücksichtnahme auf Aspekte wie soziale Interaktionen und gesellschaftliche Partizipation beobachten, dass auch die Integrationsarbeit entsprechend breit gefasst und angeleitet wird. Selbstverständlich hängen die Integrationsarbeit sowie ihre Organisation nicht allein von der Auffassung des Begriffs „Integration“ ab. Das Integrationsverständnis definiert jedoch den Möglichkeitsraum, in dem nach Lösungen gesucht wird (u. a. Münch, 2016). Dieser Möglichkeitsraum wird zusätzlich durch Grundannahmen zu Migrationsentscheidungen und zu den Spezifika ländlicher Räume beschrieben.

6.3 „Wir Deutschen sind schon sehr menschlich“: Die Diskussion um Push- und Pull-Faktoren im Kontext sozialer Leistungen

Die Push-Pull-Theorie aus den 1960er Jahren gilt heute als unterkomplex (de Haas, 2011; O'Reilly, 2022), wird aber nach wie vor in Medien oder Politik reproduziert. Die Annahme, dass Menschen von bestimmten Rahmenbedingungen in einem Land angezogen oder abgestoßen werden, verfängt auch weiterhin in der lokalen Integrationsarbeit. Immer wieder wurde die Annahme geäußert, dass Deutschlands attraktives Sozialsystem Asylsuchende ins Land ziehe. Aus den Berichten einiger Interviewpartner:innen klingt heraus, dass viele Geflüchtete und Migrant:innen falsche Vorstellungen von den Lebensbedingungen in Deutschland hätten. Dementsprechend herrsche die Erwartung, hier ein „Schlaraffenland“ vorzufinden, in dem Geld und Wohlstand leicht zu erlangen seien. Dies führte oft zu Enttäuschungen, da sich der Integrationsprozess in Wirklichkeit als langwierig und herausfordernd darstelle:

Dass sie keine Ahnung von ihrer Zukunft ... Also keine Idee, keine Perspektive haben. Sie haben nur Gutes über Deutschland gehört. Wo man gute soziale Leistungen bekommen kann, ohne nichts zu tun. (20_Landkreis A, Pos. 51)

Aber natürlich haben sie auch ganz unterschiedliche Vorstellungen, ganz überzogene Vorstellungen, dass sie jetzt hier quasi im Schlaraffenland angekommen sind und alles ganz einfach ist und sozusagen das Geld an den Bäumen wächst und sie auch dann ganz schnell Geld verdienen werden, ein tolles Auto fahren werden, Fußballprofi werden und ihre Familien entsprechend versorgen können mit Geldzahlungen. Das ist ja bei fast allen eben auch der Hintergrund, dass sie von ihren Familien losgeschickt werden, in der Hoffnung, dass sie dann, wenn sie dann hier ankommen oder in einem anderen europäischen Land ankommen, die Familie entsprechend versorgen, unterstützen können, indem sie halt Geld transferieren, was sie hier dann auf die schnelle Art und Weise verdienen können. So ist die Vorstellung. Das stimmt natürlich nicht, funktioniert nicht und das ist erst mal ein schwieriger Prozess, für diese Jugendlichen zu verstehen. Das wird zwei bis drei Jahre dauern, bis du vielleicht in der Lage bist, vielleicht richtig Geld zu verdienen, was du dann auch sozusagen an deine Familie schicken kannst. In dieser Zeit musst du die Sprache lernen, in dieser Zeit musst du dich schulisch oder beruflich qualifizieren, damit du überhaupt eine Chance hast dann auf dem Arbeitsmarkt ja. Das ist erst mal neu für diese Jugendlichen. (21_Landkreis B, Pos. 17)

Ebenso existiert die Meinung, dass es Anreize im deutschen Sozialsystem gebe, die die Migrant:innen dazu verleiten würden, sich auf staatliche Unterstützung zu verlassen und dadurch keine eigene Arbeit finden zu

wollen. Auch wurde betont, dass das Asylsystem in Deutschland „menschlicher“ sei und damit Signale an Migrant:innen sende, die sie veranlassen, explizit nach Deutschland kommen zu wollen:

Es gibt ja verschiedene europäische Systeme und wir Deutschen sind schon sehr menschlich. Ich sage nur mal das Schwedische, weil da waren wir. Wenn da einer abgelehnt wird, dann heißt es, hey, du hast die Ablehnung, du hast 21 Tage Zeit, das Land zu verlassen. Machst du das nicht, gibt es keine staatliche Unterstützung mehr. Hier ist es so, du hast die Ablehnung, ach, du kannst gar nicht abgeschoben werden. Du darfst da wohnen bleiben und du kriegst Geld. Das ist das Signal, was die Personen kriegen. (03_Landkreis A, Pos. 12)

Ich glaube, es sind einfach viele, viele Netzwerke, wo man schon vorab weiß, was man alles in Deutschland bekommen kann, worauf man alles Anspruch hat. Oft wird einfach nur geguckt, was sind meine Rechte. Aber nach Pflichten wird selten geguckt. Und deswegen kommen die Menschen schon mit gewisser Erwartung. Da wird ein Haus zur Verfügung gestellt, die Leistungen müssen fließen, ein Auto darf maximal 7500 Euro kosten. Das wissen die alles. Das haben wir selbst verursacht. Das ist Produkt unserer Arbeit. Bürgergeld ist Produkt unserer Arbeit. Und das ermöglicht das Ganze. Das haben wir selber uns ausgesucht. (05_Landkreis D, Pos. 66–67)

Laut einiger Interviewpartner:innen müssten die Anreize und Erwartungen an und von Migrant:innen besser ausbalanciert werden – wobei auch hier das Meinungsbild heterogen ist:

[Die] Pull-Faktoren oder die Push-Faktoren, die sie da beschreiben, die wollen wir doch nicht ändern. Das ist unsere Wirtschaftskraft, das ist unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung. Das sind doch die Punkte, die eigentlich die Menschen hierher ziehen. Und daran wollen wir doch nichts ändern. Also können wir nicht davon ausgehen, dass da niemand mehr kommt, wenn wir eine Bezahlkarte einführen. Also das ist aus meiner Sicht eine Milchmädchenrechnung und wir müssen doch der Wahrheit da ins Auge sehen und müssen sehen, dass wir Migration haben. Und die brauchen wir ja auch dringend. Das darf man auch nicht vergessen. Und gerade weil wir sie brauchen, müssen wir gute Integrationsarbeit leisten. (08_Landkreis D, Pos. 188)

Hier werden die vermeintlichen Pull-Faktoren als positive und gesamtgesellschaftlich erstrebenswerte Merkmale interpretiert. Dabei geht es nicht nur um vermeintlich falsche Anreize oder ein als „zu menschlich“ bewertetes Asylsystem, sondern um grundlegende Eigenschaften Deutschlands, die nicht nur Migrant:innen zugutekommen, sondern der gesamten Gesellschaft. Dazu zählen etwa Rechtsstaatlichkeit, eine vergleichsweise

leistungsstarke und stabile Wirtschaft sowie andere strukturelle Vorteile. Im Einklang mit obigem Zitat nimmt der Mainstream der Forschung ebenfalls an, dass die Entscheidung für ein Zielland von verschiedenen komplexen Faktoren abhängt (s. Boland et al., 2024; Crawley & Hagen-Zanker, 2019). Dennoch ist festzuhalten, dass in einigen Interviews auf die verheerende Wirkung der Pull-Faktoren beharrt und die dringende Notwendigkeit geäußert wurde, das leicht zu missbrauchende Sozialsystem durch Maßnahmen wie die Bezahlkarte zu schützen:

Ich muss auch ganz ehrlich sagen, ihr habt vielleicht eine andere Einstellung, aber ich kriege halt schon viel mit. Deshalb finde ich, die Bezahlkarte ist mal ein Anfang, weil wir setzen halt schon das Signal, ihr müsst euch vorstellen, versetzt euch mal in die Leute rein. Personen aus Afghanistan, die in Afghanistan wirklich, damit ihre Familie überleben können, hart arbeiten müssen. 15 Stunden und so und kriegen die Familie kaum durchgebracht. Der kommt hierher, das Erste, was er kriegt, mit 8 Personen, oh, 4.000 Euro, Bar in die Hand. Der sagt, boah, das ist ja ein Land. Wahnsinn, boah, da gibt es ohne Arbeit Geld. Wahnsinn, Wahnsinn. Das ist ja ein Land, wo Milch und Honig fließen. Das ist das, was wir eigentlich gerade ausstrahlen und deshalb kommen auch viele Leute, sage ich ganz ehrlich. [...] Dann ist doch klar, dass ich mich auf den Weg mache, wo es relativ einfach ist und wo viel gemacht wird, wo ich Geld kriege. Das würde jeder von uns machen, würde ich auch so machen, ist ja ganz klar. Nur, es bringt uns halt auch an Grenzen. (03_Landkreis A, Pos. 12)

Eine Implikation der Pull-Faktor-Annahme wird im nächsten Zitat deutlich: Werden nämlich integrationsbezogene Projekte, Programme und Strukturen als Pull-Faktoren betrachtet, stehen diese vor dem Hintergrund einer politischen Debatte um die Begrenzung humanitärer Zuwanderung erheblich unter Druck:

Auch wird immer wieder jedes Integrationsangebot als Pullfaktor irgendwie verunglimpft oder gerne gesehen. Das macht es dann schwierig, miteinander zu arbeiten und die Angebote aufrechtzuerhalten. (08_Landkreis D, Pos. 7)

Der Wunsch, Migration zu steuern, überlagert den Wunsch, Integrationsmöglichkeiten zu schaffen. Die Folge ist, dass finanzielle und personelle Ressourcen für Unterstützungsangebote derart limitiert werden, dass sie kaum Erfolgchancen haben. Dies hat eine diskontinuierliche Integrationsarbeit zur Folge.

Ein weiteres Thema in den Wahrnehmungen von Integrationsarbeit im Kontext sozialer Leistungen ist die Bewertung der Hilfsbedürftigkeit

(Deservingness) von Migrant:innen (s. van Oorschoot & Roosma, 2017). Dabei wird häufig zwischen denen unterschieden, die angeblich lediglich das Sozialsystem (als Pull-Faktor) ausnutzen, und den „eigentlichen Flüchtlingen“ (s. Cohen, 2002, S. xix), die tatsächlich schutzbedürftig sind und zudem für ihren Lebensunterhalt arbeiten wollen. Den „unechten“ und unmotivierten Geflüchteten wird dabei vorgeworfen, den „echten“, motivierten zu schaden und zu ihrer Stigmatisierung beizutragen. Diese Unterscheidung wird auch von Migrant:innen selbst getroffen:

Es gibt tatsächlich Geflüchtete, die haben Probleme im Heimatland. Jemand wie ich. Ich komme hier und muss ich Fuß fassen, weil ich kann nicht zurückgehen. Es gibt Leute, die kommen hier, [...], die geben sich nicht Mühe wie ich. [...] Weil sonst wenn ich zu Hause bleibe, kriege ich auch Bürgergeld, so viel Netto, wenn ich nicht arbeite. Das ist auch schuld. (05_Landkreis A, Pos. 154)

Eine Kategorisierung in bedürftig und fleißig einerseits und, zugespitzt formuliert, schmarotzend und faul andererseits kann Migrant:innen dazu veranlassen, sich als besonders bedürftig darzustellen, um die Akzeptanz von Akteur:innen zu gewinnen. Dies wiederum kann einen defizitorientierten Blick auf Integrationsarbeit verstärken.

6.4 *„Ich will davon wegkommen, ich mache es trotzdem ständig noch“: Geflüchtete als hauptsächliche Zielgruppe der Integrationsarbeit*

Obwohl in der Online-Umfrage für die vorliegende Studie nur 20 Prozent der baden-württembergischen Landkreise (7 Landkreise) angaben, sich ausschließlich an Geflüchteten zu orientieren und sogar 40 Prozent der Landkreise (14 Landkreise), dass ihre Integrationsarbeit auf die Gesamtgesellschaft ausgerichtet sei, konnten wir dies während der Feldarbeit in vier Landkreisen nicht validieren:

So Flüchtlinge oder Asylbewerber, das sind, das ist unsere Hauptzielgruppe. Integration, also wir verstehen das als Integration. (10_Landkreis A, Pos. 27)

Der Hauptfokus ist, wenn man vom Thema Integration spricht, dass es immer nur für Geflüchtete ist. Ich merke es selber, Ich will davon wegkommen, ich mache es trotzdem ständig noch. (02_Landkreis A, Pos. 67)

6.4 „Ich will davon wegkommen, ich mache es trotzdem ständig noch“

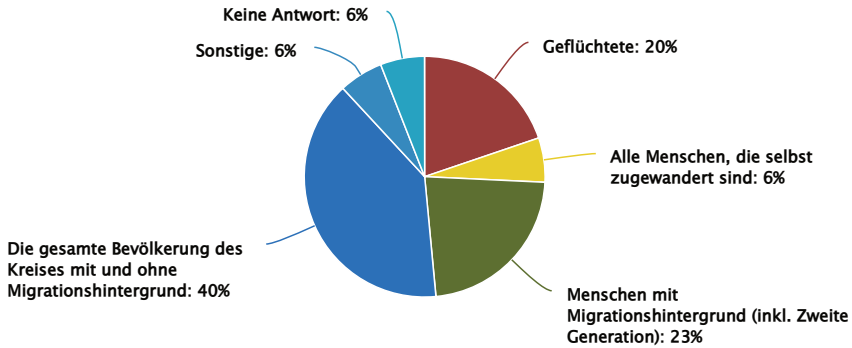


Abb. 13: Frage: Wer ist die Zielgruppe Ihrer Integrationsarbeit?

Mit Ausnahme des Ostalbkreises berücksichtigte keiner der vier in der Tiefe untersuchten Landkreise andere Gruppen als Geflüchtete in der Integrationsarbeit. Die Gründe dafür sind vielfältig: Einige konzentrieren sich auf Pflichtaufgaben, die den Schwerpunkt direkt auf Schutzsuchende legen, andere möchten zwar ihre Zielgruppe erweitern, aber ihnen fehlen einfach die Kapazitäten. Wieder andere denken, dass andere Gruppen nicht viel Unterstützung brauchen.

7 „Da ist null da, bloß ein Bus“? Ausgangsannahmen zur Integrationsarbeit in ländlichen Räumen

7.1 „Spürbar geworden“: Migration als neue Normalität ländlicher Räume

Migration ist kein neues Phänomen in Baden-Württemberg oder überhaupt in Deutschland. Dies gilt auch zunehmend für ländliche Räume, wie uns zahlreiche Interviewpartner:innen versicherten. Viele berichten in der Folge von Veränderungen in der Integrationsarbeit. Das betrifft sowohl die Aufnahme von Migrant:innen in den Kommunen sowie die Wahrnehmung der Neuzugewanderte innerhalb der Gesellschaft. Obwohl es seit den 90er-Jahren in der Integration und Aufnahme Geflüchteter aktive ehrenamtliche Gruppen gab (wie den Freundeskreis Asyl in Lörrach, der seit über 30 Jahren besteht), wurde die Situation nach 2015 als überfordernd wahrgenommen. Es fehlten Wohnraum, Kindergartenplätze und professionelle Strukturen zur Betreuung, weshalb sich Ehrenamtliche und Initiativen selbst organisierten, um beispielsweise Sprachkurse, Kinderbetreuung und Informationsangebote aufzubauen. Diese ehrenamtliche Arbeit wurde sehr geschätzt, hybride Organisationsformen zwischen Behörden und Zivilgesellschaft entstanden (u. a. Eckhard et al., 2021). Im Laufe der Jahre hat sich diese Zusammenarbeit aber verändert; sie ist distanzierter und das Engagement der Ehrenamtlichen lässt nach Wahrnehmung der meisten Interviewpartner:innen nach. Dies wurde allerdings kompensiert durch einen Ausbau des Sozialstaates: Landesgeförderte Programme wie das Integrationsmanagement oder aus verschiedenen Mitteln geförderte Integrations- und Deutschkurse unterstützten die Arbeit wesentlich und werden vor Ort sehr geschätzt:

[Am] Anfang, in den ersten zwei, drei Jahren, bevor es professionelle Strukturen gab, da gab es außer Ehrenamt niemanden, der geholfen hat. Da kamen Ehrenamtliche in der Meinung, sie übernehmen eine Patenschaft und helfen denen halt, ein paar Wochen Deutsch zu lernen, zeigen, wo fährt der Bus, wo geht es zum Arzt und

waren bald konfrontiert mit dem Thema, ich muss einen Antrag ausfüllen für das Jobcenter oder für die Ausländerbehörde. Asylanträge, womit die natürlich hoffnungslos überfordert waren. Und die zweite Phase setzte dann ein, als die Politik professionelle Strukturen installiert hat und es dann den Pakt für Integration gab, wo die Integrationsmanager genau den Teil wieder übernommen hatten. Und die Ehrenamtlichen endlich das machen konnten, was sie eigentlich machen wollten, einfach so auf sozialer Ebene Kontakt zu halten. (15_Landkreis A, Pos. 3)

Zu Beginn war die Zielgruppe der professionell angebotenen Integrationsstrukturen allerdings oft eng definiert und auf Personen mit einer sogenannten guten Bleibeperspektive beschränkt, wodurch einige Schutzsuchende ausgeschlossen wurden. Dies führte zu einem Ungleichgewicht bei den verfügbaren Unterstützungsangeboten und zu ungleich verlaufenden Integrationsprozessen. Mittlerweile ist eine Ausweitung der Zielgruppe zu erkennen. Insgesamt aber hat sich diese Situation für Geflüchtete verbessert – sie erhalten nun schneller Zugang zu Sprachkursen und Arbeit. Außerdem wurden auch andere Strukturen ins Leben gerufen. Beispielsweise gab es im Landkreis Lörrach früher kein psychosoziales Zentrum, weshalb Geflüchtete nach Villingen-Schwenningen oder Freiburg reisen mussten. Erst durch Spendengelder und ehrenamtliches Engagement konnte vor Ort ein solches Zentrum aufgebaut werden. In ähnlicher Weise wurden im Enzkreis psychologische Unterstützungsprogramme für Kinder und Familien initiiert, die sich ebenfalls als eine stabile Struktur etablieren konnten. Auch wenn die Finanzierung prekär ist und die Kapazitäten solcher Einrichtungen noch nicht ausreichen, können sie zumindest die dringendsten Anliegen bearbeiten.

Auf der anderen Seite wurde in den Interviews auch erwähnt, dass es Anfang und Mitte der 2020er Jahre deutlich mehr Kinder und Familien unter den Geflüchteten gab, was andere Infrastrukturen – nun die Kitas und Schulen – vor Herausforderungen stelle. Früher hätten die Kinder nach und nach in die Schulen integriert werden können, nun müssten sie oft schon nach kurzer Zeit eingeschult werden. Obwohl das Angebot an Sprachkursen stark ausgeweitet wurde, sei auch der Bedarf an spezifischen Angeboten deutlich gewachsen, zum Beispiel für langsame Lerner oder ältere Migrant:innen.

Auch organisatorisch und administrativ hat sich einiges verändert. Aus der Beratung wird berichtet, dass der zunehmende bürokratische Aufwand dazu führe, dass weniger Zeit für die eigentliche Sozialarbeit bleibe. Früher habe man mehr Möglichkeiten gehabt, direkt mit den Mi-

grant:innen zu arbeiten, während heute oft Verwaltungsaufgaben wie das Ausfüllen von Formularen dominierten. Dies wird besonders in der Arbeit von Integrationsmanager:innen deutlich, deren Hauptaufgabe es eigentlich wäre, Geflüchtete entsprechend ihren Lebenszielen mit einem konkreten Plan zu begleiten, was aufgrund des Zeitmangels aber oft nicht möglich sei. Gleichzeitig berichten Berater:innen auch, dass sich die Erwartungshaltungen und Bedürfnisse der Geflüchteten verändert hätten – von anfänglicher Unsicherheit und Dankbarkeit hin zu mehr Selbstständigkeit und konkreteren Vorstellungen. Zu Beginn wären die Geflüchteten oft sehr suchend und offen gewesen, da sie in einem für sie völlig neuen Umfeld ankamen. Mittlerweile hätten sich jedoch Netzwerke und Communitys gebildet, die den Neuzugewanderten mehr Sicherheit und Orientierung bieten. Geflüchtete kommen also heute mit konkreten Vorstellungen und Forderungen, die sie als selbstverständlich ansehen. Dies führt teilweise zu Enttäuschungen und Unzufriedenheit auf beiden Seiten:

Die Dankbarkeit der Menschen aus 15, 16, die war überwältigend, die ist es auch heute noch. Heute kommen die Menschen mit Erwartungen. Ja wieso, das steht uns zu, das wollen wir, das geht auch so. Komplett anders. Ganz andere Generation von Geflüchteten. Hat sich ganz, ganz gedreht. Ist damit auch für die jetzigen Stelleninhaber zum gewissen Teil einfach, ja gut, die kennen es halbwegs auch nicht anders, aber [ich bin] heute noch eingeladen worden von Leuten, die mich umarmen, wenn sie mich sehen. Das ist einfach ein anderes Verhältnis. Das hat sich gewandelt. Muss man einfach wissen. (15_Landkreis A, Pos. 39)

Es wird deutlich, dass das Konzept der Dankbarkeit mit bestimmten Erwartungen verbunden ist; zum einen geht es darum, was die Geflüchtete vor ihrer Ankunft erwarten, zum anderen darum, was die Integrationsakteur:innen von den Geflüchteten als Haltung erwarten. Der Unterschied zwischen den Ankünften im Jahr 2015 und heute wird durch die verbesserte Informationslage erklärt. So wurde in den Interviews etwa die Vermutung geäußert, dass die Geflüchteten über Netzwerke vorab über ihre Rechte informiert werden, aber weniger über ihre Pflichten, wie das Einhalten von Regeln und Normen. Dies lässt sich auch bei den ukrainischen Schutzsuchenden beobachten: Während die ersten Ankommenden – aufgrund des plötzlichen Angriffs Russlands ohne Erwartungen nach Deutschland gekommen – oft dankbar für jede Unterstützung waren, wird späteren, gezielt nach Deutschland kommenden Geflüchteten unterstellt, soziale Leistungen als Selbstverständlichkeit anzusehen und wenig Dankbarkeit zu zeigen. Für viele Integrationsakteur:innen ist

Dankbarkeit ein wichtiger Faktor, auch für die Wahrnehmung ihrer eigenen Rolle:

..die kommen nach kurzer Zeit, die schimpfen, scheiß Deutschland und das, das, das. Die wurden irgendwie verwöhnt. Dann sage ich ins Gesicht, ey du kriegst in keinem Land diese Möglichkeit, dafür musst du Dankbarkeit zeigen, du musst dankbar sein. Als jemand wie du, zum Beispiel, ich bin auch selber jemand mit Migrationshintergrund, du zerstörst meine Perspektive in diesem Land. Ich bin dankbar dafür, dass ich hier leben darf und Teil von dieser Gesellschaft werden darf. (05_Landkreis A, Pos. 160)

Diese Entwicklung ist in weiten Teilen der Gesellschaft zu beobachten. Die anfängliche große Hilfsbereitschaft lässt sukzessive nach und verwandelt sich in immer lauter werdende kritische Stimmen. Andererseits wächst aber mancherorts auch eine Akzeptanz von Migration als „Normalität“. Beispielhaft sei hier der Hohenlohekreis anzuführen, in dem sich anfängliche Skepsis, Vorbehalte und Ängste in eine aktive Politik verwandelte: Es gibt Anlaufstellen, Sprachkurse, Kleidersammlungen und andere Unterstützungsangebote. Die Firmen in der Region haben sogar begonnen, gezielt Arbeitskräfte im Ausland anzuwerben. Unruhe brachte allerdings hier wie andernorts die Aufteilung der Geflüchteten nach 2022 in „zwei Klassen“: die ukrainischen Geflüchteten und die „Anderen“:

Und die dritte Phase kam für mich [...] mit dem Krieg mit Russland, Ukraine, [...] nach der aus meiner Sicht fatalen Entscheidung, die Verantwortung von der Ausländerbehörde ins Jobcenter zu geben, wo dann die Kapazitäten massiv auf die Leistungsabteilung verlagert wurden, nur noch geschaut wurde, dass die Leute ihr Geld bekommen, was sicherlich wichtig ist, was aber dazu geführt hat, dass jegliche Bemühungen des Jobcenters, Klammer auf, wie auch immer die jemals aussahen, Klammer zu, die Menschen in Arbeit zu bringen, zu erliegen kamen. Komplett. Da wurden fähige Mitarbeiter des Jobcenters mit Kontakten zur Industrie abgezogen, weil sie halt wissen, wie man Leistungen berechnet. Und das hat auch bei den Geflüchteten aus dem arabischen Raum, afrikanischen Raum, zu ganz großen Verwerfungen geführt, weil die gesagt haben, wieso kriegen die das jetzt schon, wieso dürfen die das jetzt schon und warum kümmert sich um uns niemand. (15_Landkreis A, Pos. 3)

In den Interviews wurde klar, dass ukrainische Geflüchtete oft bessere Bedingungen (wie WLAN) in den Unterkünften und eine schnellere Bearbeitung ihrer Anträge genießen. Sie unterliegen keiner Wohnsitzauflage und haben z. B. von Telefonanbietern kostenlose SIM-Karten bekommen,

um mit ihren Angehörigen kommunizieren zu können. Zudem wird deutlich, dass die ukrainischen Geflüchteten aufgrund ihrer kulturellen Nähe oft „bevorzugt“ oder besser aufgenommen werden, insbesondere im Vergleich zu Geflüchteten aus Afrika oder dem arabischen Raum. Einige bereits vorliegende Studien untermauern diese Beobachtung (s. Moise et al., 2024). Dieser unterschiedliche Umgang mit verschiedenen Gruppen von Geflüchteten führt zu Unmut und Neid. Viele Interviewte berichten von Konflikten und Spannungen zwischen den Gruppen, da die Ukrainer:innen etwa schneller und unbürokratischer unterstützt werden. Einige Interviewte sehen die Gefahr, dass sich in Deutschland eine „Zwei-Klassen-Flüchtlingsgesellschaft“ entwickelt:

Und wir haben, weil so viele Menschen Wohnungen angeboten haben, was ja auch so ein Unding war. Also fand ich, habe ich auch gesagt, ich habe die natürlich trotzdem gerne genommen für die Leute, aber ich fand es ein Unding, wie plötzlich die ganzen Wohnungen aus dem Boden sprossen. [...] Unsere anderen Geflüchteten haben das natürlich alles wahrgenommen, dass plötzlich sogar das Jobcenter nach [Ortsname] kommt, wo das 2015 bis 2022 Februar nicht ein einziges Mal passiert ist. Das war wirklich ganz, sehr deutlich spürbar. (10_Landkreis B, Pos. 3)

Viele Gesprächspartner:innen betonen darüber hinaus, dass Integrationsfragen und besonders die Aufnahme von Geflüchteten in ländlichen Gemeinden seltener auf Akzeptanz stoßen. Es wird betont, dass die Hilfsbereitschaft und Offenheit gegenüber Geflüchteten in den letzten Jahren abgenommen hat:

Es gibt mehr Menschen die einfach auch offen sich dazu äußern und sagen sie wollen keine Flüchtlinge, sie wollen auch keine Ausländer hier in diesem Land und so weiter und so fort, also das ist was, was offensichtlich wieder sagbar ist, was lange es nicht war. (04_Landkreis B, Pos. 61)

Es wird immer schwieriger, vielleicht auch eine leicht verfehlte europäische Flüchtlings- Migrationspolitik. Die Unterstützung der Kommunen, der Bevölkerung lässt spürbar nach, die Akzeptanz der Bevölkerung, wenn wir neue Unterkünfte aufmachen wollen, gerade auch im ländlichen Bereich, war früher besser, hat jetzt sehr nachgelassen, weil es eine große Zahl an Personen ist, die unterzubringen sind, das macht uns die tägliche Arbeit oftmals schwer, gerade neue ausreichende Kapazitäten zu schaffen, die wir aber brauchen, weil wir eine Aufnahmeverpflichtung erfüllen müssen gegenüber dem Land und zusätzlich, was macht uns noch das Leben teilweise schwer, im Flüchtlingsbereich aus unserer Sicht ist nichts planbar. (03_Landkreis C, Pos. 13)

Interviewpartner:innen verweisen auf politische Debatten und mediale Berichterstattungen, in denen negative Einzelfälle überproportional dargestellt würden. Insbesondere gegenüber Geflüchteten aus bestimmten Herkunftsländern oder mit bestimmten Merkmalen wie Hautfarbe oder Geschlecht seien Vorbehalte groß. Hinzu kommen die Kosten für Unterbringung und Versorgung, die als Belastung wahrgenommen würden. Trotz eines zunehmend angespannten Integrationsklimas existieren auch zahlreiche Orte in ländlichen Regionen, die sich gegen diesen Trend stemmen. Insbesondere in Gemeinden mit einer langen und vielfältigen Migrationsgeschichte oder mit einer spezifischen geografischen Lage als Grenzregion wird weiterhin von einem hohen Maß an Offenheit für Vielfalt sowie von intensivem (freiwilligen) Engagement für Geflüchtete berichtet. In Schönau (Landkreis Lörrach) beispielsweise fand eine Bürgerinformationsveranstaltung zu einer neuen Gemeinschaftsunterbringung statt. Die Veranstalter hatten sich auf Reaktionen von besorgten Bürger:innen eingestellt. Der überwiegende Teil der Fragesteller:innen wollte jedoch wissen, wie sie sich einbringen und helfen könnten.

Die emotionalisierte Diskussion um Migration findet mittlerweile allerdings vor dem Hintergrund einer gestiegenen Professionalisierung und einer gewissen Normalisierung der Integrationsarbeit im letzten Jahrzehnt statt. Nicht nur die unterstützenden Strukturen, sondern auch deren Organisation sowie die Rolle der beteiligten Akteur:innen haben sich im Laufe der Zeit gewandelt. Doch auch ihr Selbstverständnis ist weiterhin stark von der Wahrnehmung durchdrungen, später und tendenziell weniger intensiv als „Großstädte“ von Zuwanderung geprägt worden zu sein:

Also ich denke, dass Migration Normalität wird. Für mich ist es das schon, für manche vielleicht ländlich noch nicht. Aber man merkt jetzt auch, denke ich, wirklich auf dem flachen Land, dass Migration ein Thema ist. Das ging, glaube ich, früher mehr in den Städten oder in den Großstädten vor sich, wo man es als Bürger deutlich gespürt hat. Mittlerweile ist es aber auf dem Land. Ich wohne auch hier in einem kleinen Dorf und ich sehe auch, welche Familie hier neu dabei ist und welche vielleicht wieder weg ist. Von daher ist es spürbar geworden die letzten Jahre. Es wird sicherlich noch ein bisschen brauchen, bis es als normal empfunden wird, gerade auf dem Land. Aber ich glaube nicht, dass es einen Weg zurück gibt. (12_Landkreis C, Pos. 69)

Die Einschätzung, Normalität im Umgang mit Migration sei noch zu erreichen, wird hier vordergründig mit dem Kriterium der Ländlichkeit

verknüpft. Genauer betrachtet wird damit auf die Kontaktdichte zwischen Zugewanderten und Aufnahmegesellschaft Bezug genommen. Entlang der sogenannten Kontakthypothese (Allport, 1954) vermuten viele Gesprächspartner:innen, dass Normalität im Umgang mit migrationsbedingter Vielfalt durch alltägliche Begegnung hergestellt werden muss – und formulieren dies als Ziel ihrer Arbeit:

Also für mich wäre es einfach noch mehr Normalität, die wir miteinander umgehen und teilhaben können. Das geht wirklich von der Kommunalwahl los bis hin zum Vereinssport, bis hin zu Schulen, wenn ich halt im Elternabend bin. Und dann eine Mutter zu mir sagt, sie hat das Gefühl, bei dem Elternabend, sie gehört nicht mit dazu. Und wenn es darum geht, dann Elternsprecherin in einer Klasse zu werden, dann wäre es für mich völlig normal, dass auch jemand aus einem anderen Kulturkreis oder einem anderen Hintergrund genauso mutig dann aufsteht und sagt, ja, ich kann mir vorstellen, ich übernehme da Verantwortung. Und diese Selbstverständlichkeit, dass es noch viel normaler wird, dass ich mir nicht erst Gedanken machen muss, wie nehmen das die anderen wahr oder darf ich das? Das wäre so mein Wunsch, dass es einfach Normalität ist. (11_Landkreis C, Pos. 11)

Eher die Ausnahme im obigen Zitat mit Blick auf die vorliegende Studie, aber auch generell in lokaler Integrationsarbeit, ist, dass politische Partizipation als zentraler Bestandteil einer Normalisierung bzw. eines Integrationsprozesses skizziert wird (Macuchova & Rauhut, 2023; ausführlicher Kapitel 16). Wie das folgende Zitat veranschaulicht, gehen die Erwartungen bezüglich der Dauer des Integrationsprozesses – beziehungsweise der Normalisierung migrationsbedingter Vielfalt – erheblich auseinander. Interessanterweise wird hier die Kreistagsreform der 1970er-Jahre als ein Beispiel für einen noch nicht abgeschlossenen Integrationsprozess beschrieben:

Was mir noch wichtig ist, was ich immer sage am Kreistag, ist, dass Integration ein sehr, sehr langfristiger Prozess ist. Wenn die Kreisträte dann zum Teil fragen, wann sind die denn jetzt endlich integriert, die schon seit fünf, sechs Jahren da sind, frage ich immer, wann ist denn zum Beispiel Altkreis Öhringen und Altkreis Künzelsau wirklich integriert? Da gibt es immer noch Gräben[...] Wir gucken, dass es den richtigen Weg einschlägt, aber wir können es nicht anschieben. Das dauert halt und braucht Zeit. (07_Hohenlohekreis, Pos. 71)

7.2 „Das ist ein Langstreckenlauf“: Integration als Daueraufgabe ländlicher Kommunen?

Der starke Fokus auf Geflüchtete könnte ein Grund sein, warum Integration in ländlichen Räumen lange nicht als Daueraufgabe begriffen wurde. Fluchtzuwanderung unterliegt in der Regel großen Schwankungen, hinzu kommt die – zwar keineswegs zwangsläufige, aber durchaus vorhandene – Sekundärmigration anerkannter Geflüchtete in größere, tendenziell strukturschwächere Städte (Wiedner & Schaeffer, 2024). Auch die immer schnelleren und komplexeren migrationspolitischen Änderungen auf Bundesebene sorgen für Verunsicherung. All dies hat zur Folge, dass die Interviewpartner:innen das Politikfeld als von Diskontinuität geprägt wahrnehmen und dies auch als zentrales Thema ihres Arbeitsfeldes hervorheben. Integrationsarbeit agiert in ihrem Selbstverständnis stark anlassbezogen und reaktiv:

Letztes Jahr und vorletztes Jahr waren stark geprägt von [...] Unterbringung von ukrainischen Geflüchteten und allem. Man plant was im Idealfall, aber dann kommt dann Realität, davor gab es Corona, das war auch extrem, weil dann alles mögliche zu war. Auch keine Beratungen vor Ort und so weiter. (02_Landkreis B, Pos. 15)

Die Mitarbeitenden müssen flexibel und souverän auf unvorhersehbare Entwicklungen reagieren. Langfristige Planungen werden so zu einer Herausforderung. Der Rückgang der Flüchtlingszahlen im Jahr 2018 führte beispielsweise dazu, dass viele Projekte nicht mehr finanziert und Personal abgebaut wurden – nur um kurze Zeit später den Aufbau von vorne zu beginnen:

Und ich habe damals schon gesagt, Leute, Krieg kannst du nicht kalkulieren und Krieg und Flüchtlinge ist kein 100-Meter-Sprint, sondern das ist ein Langstreckenlauf. (11_Landkreis C, Pos. 3)

Kontinuität: Also das wäre für mich wirklich das Allerwichtigste. Kontinuität. Das anzuerkennen, dass wir ... dass die Integration, also dass das nicht aufhört. Dass auch die Migration nach Deutschland nicht aufhört. (08_Landkreis D, Pos. 188)

Fördermittel müssen häufig jährlich neu beantragt werden. Anträge werden oft als aufwendig erlebt und mit unsicheren Chancen verbunden. Die investierte Arbeitszeit kostet die Integrationsakteur:innen besonders viel, da sie häufig keine Vollzeitstelle haben. Viele Fördermöglichkeiten erfor-

dern auch die Unterstützung durch Eigenmittel der lokalen Ebene, was insbesondere für kleinere Gemeinden mit einer geringeren finanziellen Kraft stark ins Gewicht fällt:

Wir haben aktuell eine sehr, sehr angespannte Haushaltslage finanziell. Bei jedem Programm des Ministeriums oder des Landes sind auch Eigenanteile erforderlich, finanzieller, personeller Art. Wenn ich personell eine Eigenbeteiligung liefern muss, dann brauche ich Kapazitäten der Mitarbeiter. Und wo unser Landkreis natürlich jetzt auch schaut, dass man jede freiwillige Aufgabe, die der Landkreis hat, auf den Prüfstand stellen muss, um die Pflichtaufgaben noch zu erfüllen. Das kann natürlich dann dazu führen, dass man auch nicht jedes Programm des Sozialministeriums, so sinnvoll es wäre, dann irgendwo in Anspruch nimmt. Ganz einfach. Ja... Weil wir sehr hohe Schulden aktuell haben. (03_Landkreis C, Pos. 91)

Selbst bei erfolgreichen Angeboten kommt es vor, dass die Finanzierung eingestellt wird. Dies führt dazu, dass bewährte Strukturen und Beziehungen wieder verloren gehen. Hinzu kommt, dass die Fördertöpfe insgesamt begrenzt sind und sich die Mittel auf immer mehr Projekte aufteilen müssen, ohne dass das Gesamtbudget wächst. Einige Akteur:innen sehen hierin ein strukturelles Versagen, zumal sich ähnliche Entwicklungen in der Geschichte bereits mehrfach wiederholt haben:

Aber diese Phase hatten wir schon mal. Wir arbeiten ja zunächst sehr eng zusammen mit dem Regierungspräsidium als Stellvertretung des Sozialministeriums. Aber dadurch, dass diese Finanzknappheit jetzt wieder einzieht in den öffentlichen Haushalten, kann man wieder nicht mehr vorausschauend agieren. Ich finde es gut, dass das Justiz- und Integrationsministerium jetzt mal Zahlen definiert im Bereich der Zuwanderung, mit was man rechnen sollte. Aber gleichzeitig geben sie uns nicht die Chance, längerfristig Kontingente an Plätze zu sichern, weil der Finanzdruck so riesig ist. Die beginnen jetzt wieder denselben Fehler zu machen wie vor ein paar Jahren, als wir das ja schon mal hatten, 2015, 2016, indem sie jetzt sagen, ihr habt ja Plätze frei, ihr braucht ja gar nicht so viele Plätze, reduziert die Plätze. Und ich glaube, wir brauchen einfach ein festes System im Kern und darum aber auch ein Atmen im Bereich, dass, wenn was sich entwickelt, man nicht immer wieder bei Null beginnt, sondern die Dinge auch halten kann, die man benötigt. (11_Landkreis C, Pos. 3)

Nicht nur der kontinuierliche Abbau oder die Reduzierung von Aktivitäten wird als Problem wahrgenommen, sondern auch die sich ständig ändernden Vorschriften mit der Notwendigkeit, Institutionen und ehrenamtliche Gruppen regelmäßig zu informieren. Dies erfordert wiederum eine stetige Kapazität und Flexibilität der beteiligten Akteur:innen. Als

besonders herausfordernd wird die Planung der Unterbringung von Geflüchteten in sich schnell verändernden Situationen erlebt. Die jährliche Haushaltsplanung beinhaltet zwar Prognosen zur Unterbringungskapazität, diese stimmen aber keineswegs immer mit der tatsächlichen Entwicklung überein:

Man weiß es nicht, was da kommt, was als nächstes kommt. Wir versuchen Kapazitäten aufzubauen, Puffer vorzuhalten. Aber letzten Endes glaube ich, selbst wenn wir all das so hinbekommen, wie wir uns das vorstellen, wird es unter Umständen auch nicht reichen, wenn es eine zweite, dritte große Fluchtwelle aus der Ukraine gibt. Dann werden wir einfach irgendwie wieder dastehen und gucken müssen, wie wir das kurzfristig irgendwie gelöst bekommen. (04_Landkreis B, Pos. 9)

Die Interviews verdeutlichen einen großen Wunsch nach Erhalt bestehender Strukturen, um in einem von Unsicherheit geprägten Arbeitskontext ein Mindestmaß an Stabilität zu garantieren. Die Forderung, dass Integration zur Daueraufgabe von Kommunen in ländlichen Räumen werden muss, war daher unter unseren Gesprächspartner:innen weit verbreitet – wie insgesamt bei den Integrationsfachleuten deutscher Kommunen (u. a. Kühn et al., 2024):

Also für mich ist, also nicht nur für mich, für uns ist Integration persönlich und stetig. Nicht so, zack, wir machen eine große Aktion, sondern wir bleiben dran. (03_Landkreis D, Pos. 39)

Diese Haltung ist allerdings keineswegs flächendeckend in der lokalen Politik, Verwaltung oder gar Bevölkerung verankert, sondern heftig umstritten und zieht sich durch die Gespräche im Rahmen der vorliegenden Studie. Hintergrund ist die bundesweite Debatte um Integration als potenzielle Pflichtaufgabe für Kommunen. Während bestimmte Aufgaben gesetzlich festgelegt sind, werden die verbleibenden Themen auf freiwilliger Basis behandelt, was zu erheblichen Ungleichgewichten zwischen den Landkreisen und Gemeinden führt. Häufig hört man von der Kreisebene, dass freiwillige Integrationsaufgaben eher auf der Gemeindeebene übernommen werden sollten. Hiermit verbunden ist die häufig geäußerte Ansicht, dass „Integration vor Ort“ stattfindet:

Ansonsten würde ich noch ergänzen, ja, diese Einteilung in Pflicht und Kür, die sich manchmal ein bisschen schwierig erwiesen hat bei der Zusammenarbeit, bis man dann die richtige Struktur hat, aber insgesamt auch relativ sinnvoll ist, dass die

Integration ihr eigenes Recht hat, in einem eigenen Dezernat, in eigenem Amt und das noch kompliziert ein bisschen hinzukommt, Flüchtlingssozialarbeit, wo man eigentlich auch sagen würde, das Bereich Integration ist bei uns auch im anderen Amt für Ordnung und Zuwanderung, weil es eine Pflichtaufgabe ist. Also Flüchtlingssozialarbeit aus dem FLÜAG, Flüchtlingsaufnahmegesetz, macht das Amt für Ordnung und Zuwanderung, während Integrationsmanagement als Thema bei uns angesiedelt ist, weil es eine freiwillige Aufgabe ist, aufgrund der Förderung jetzt die ganze Freiwillige Fördermaßnahme, VWV Deutsch, Integrationsmanagement und so weiter, die sind bei uns angesiedelt. (01_Landkreis D, Pos. 3)

Freiwillige Leistungen werden bei klammen Haushaltslagen häufig zuerst gekürzt. Im Landkreis Lörrach beispielsweise werden jährlich Fördermittel für Integrationsprojekte bereitgestellt, die über Ausschreibungen und den Sozialausschuss vergeben werden. Ziel ist es, bewährte Projekte sowie innovative Ansätze zu unterstützen. Aufgrund der aktuellen finanziellen Lage des Kreises ist jedoch unklar, wie sich diese Fördermittel in den kommenden Jahren entwickeln werden.

Aus finanziellen Gründen wird im Enzkreis bereits die Stelle der Integrationsbeauftragten gestrichen. Neben der finanziellen Situation ist auch die Personalkapazität ein weiteres Thema. Manche Kommunen sind mit der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten so stark belastet, dass Integration als zusätzliche, nicht gesetzlich verankerte Aufgabe oft hintenanstehen muss:

Also es ist halt auch das Problem, wir sind halt keine Pflichtaufgabe. Also Integration ist halt [...] Kür. Ich meine, die können einer Leistungsabteilung nichts rauskürzen, weil das sind einfach gesetzliche Grundlagen. Oder bei den Unterkünften, das muss man ja machen. Und wir müssen ja nichts machen. Unsere Stellung muss es ja nicht geben. Und deswegen ist es halt so, ja. (02_Landkreis A, Pos. 17)

Insgesamt zeigt sich, dass der Status der Integration als freiwillige Aufgabe ihre Umsetzung gerade in ländlichen Regionen durchaus erheblich erschweren kann. Manche Interviewpartner:innen weisen darauf hin, dass die Verantwortung für Integration eigentlich bei Bund und Ländern liegen sollte, obwohl die Kommunen den Großteil der Arbeit leisten und sich aufgrund fehlender finanzieller Mittel oft schwertun würden, freiwillige Unterstützung für Integration aufrechtzuerhalten. Eine von der Integrationsbeauftragten des Bundes geförderte Studie widmete sich während der Laufzeit der vorliegenden Befragung dem Thema der Pflichtaufgabe (Kühn et al., 2024). Die Autor:innen plädieren, wie in der Folge auch der

Sachverständigenrat für Integration und Migration (2025), insbesondere für verlässliche Finanzierungsstrukturen und eine bessere Koordination zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene, um Stabilität lokaler Arbeit zu gewährleisten. Eine interviewte Person, die auch für die Studie befragt wurde, gibt sich allerdings eher pessimistisch, was die Umsetzung angeht: „[Wenn] man es halt nicht macht, macht man es halt nicht. Also gute Ratschläge gibt es viele, man muss sie halt auch mal umsetzen.“ (01_Landkreis A, Pos. 75)

Zur Diskussion um eine dauerhafte Finanzierung von Integrationsarbeit gehört allerdings auch die Tatsache, dass das Argument finanzieller Einschränkungen manchmal als Vorwand genutzt wird, um politisch nicht opportune Programme zu reduzieren, gerade wenn damit eine allzu aktive Positionierung für einen offenen Umgang mit Migration verbunden ist. Umgekehrt gibt es auch in den ländlichen Regionen Baden-Württembergs durchaus Kommunen, die trotz der finanziellen Beschränkungen in der Lage sind, innovative Integrationsangebote bereitzustellen. Beide Fälle können auch innerhalb derselben Kommune bzw. des selben Kreises vorkommen. Beispielsweise verfügen die Gemeinschaftsunterkünfte in einem baden-württembergischen Landkreis über keinen WLAN-Anschluss. Obwohl dieses Thema sowohl vom Amtsleiter als auch von anderen Akteur:innen angesprochen wurde, lehnte der Kreistag eine Finanzierung ab, mit der Folge, dass Schutzsuchende ihr begrenztes Mobilfunk-Datenvolumen selbst für Online- Sprachkurse nutzen müssen. Gleichzeitig wurde einer Unterkunft, in der ausschließlich ukrainische Geflüchtete leben, ein WLAN-Anschluss bewilligt. Begründet wurde dies damit, dass im Gebäude die notwendige Infrastruktur bereits vorhanden sei. Nichtsdestotrotz verstärkte die Entscheidung das Gefühl der Ungleichbehandlung verschiedener Gruppen.

7.3 „Man ist abgehängt“: Mobilitäts Herausforderungen in ländlichen Räumen

Die fehlende Infrastruktur ist, wie vielfach beschrieben, eine der größten Herausforderungen ländlicher Räume. Die Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr ist oft schlecht – und das bei kaum vorhandener Individualmotorisierung, besonders unter Geflüchteten. In der Folge können sie nur sehr schwer zu Sprachkursen, Ärzten oder Behörden gelangen. Viele kleine Orte haben keine Supermärkte, Ärzte oder weiterführenden

Schulen, sodass lange Wege in Kauf genommen werden müssen. Auch Freizeitangebote und Treffpunkte fehlen häufig, was zu Vereinsamung und Langeweile führen kann:

... da ist nichts los. Also da ist keine Kultur, da ist kein Platz, wo man sich treffen kann. (07_Landkreis B, Pos. 27)

Wir haben viele Jugendlichen und Kinder, die nachmittags was brauchen, also viele, die hungern sich vom Rewe zum Netto. Das sind die zwei Supermärkte in [Ortsname]. Gibt halt nichts anderes. Das ist wirklich, da kann man durchaus noch dran arbeiten, auch mit Vereinen und so, aber ich kann auch nicht alles, also so ein bisschen fühle ich mich manchmal, es ist dann, ja, alles können wir nicht machen, ne. (10_Landkreis B, Pos. 17)

[Ortsname], wusste ich auch nicht, wo das überhaupt ist, und dann frage ich mich, warum landen Menschen da, wo dann der letzte Bus nach oben in den Berg, keine Ahnung, gegen 17, 18, wie gesagt, ich will nicht lügen, aber so gefühlt ist es so Schulbusse in der Regel, und das heißt, man ist dann abgehängt. Und als Jugendliche kann man zum Beispiel nach [Ortsname] fahren, aber da gibt es jetzt kein Jugendzentrum, das heißt, man muss nach [Ortsname] fahren, und da muss man sich schon überlegen, okay, wie ist dann die Busverbindung überhaupt, schaffe ich dann, oder muss ich dann diese sieben Kilometer berg hoch zu Fuß laufen. (11_Landkreis B, Pos. 37)

Das Bewusstsein über die mangelnde Erreichbarkeit der notwendigen Integrationsinfrastrukturen steht im Kontrast zur oben erwähnten Betonung der Eigeninitiative und der Forderung, dass durch das Erlernen der Sprache ein möglichst erfolgreicher Einstieg in den Arbeitsmarkt angestrebt werden soll. In der Praxis ist zu beobachten, dass viele Geflüchtete nach alternativen Strukturen suchen, die sie besser erreichen können. Je nachdem, in welcher Gemeinde man wohnt, ist es zum Beispiel manchmal einfacher, einen Sprachkurs in einer größeren Stadt im benachbarten Landkreis oder Stadtkreis zu erreichen. Der Mangel an Infrastrukturen betrifft nicht nur die Migrant:innen, sondern alle Bewohner:innen ländlicher Räume. Den meisten Interviewpartner:innen war es daher ein Anliegen, das Thema zu demigrantisieren (s. Dahinden, 2016; Schammann et al., 2022) und als allgemeine soziale Problemlage zu begreifen:

... ich denke schon, dass dann auch wirklich so diese infrastrukturelle Sachen, aber das ist etwas, was unsere ganze Gesellschaft bewegt und betrifft und herausfordert. (02_Landkreis B, Pos. 3)

Eine Demigrantisierung sozialer Problemlagen jenseits der Mobilität findet seltener statt, wird aber durchaus vereinzelt artikuliert:

[Es] ist ja kein Migrationsproblem, oder ein Migrationsthema. Es ist eher so, naja, aber die Leute kriegen es halt dann noch weniger. Also, die sind halt die Letzten, also gerade Geflüchtete sind immer irgendwie die Letzten in der Kette. Und wenn es schon einen Kinderarztmangel gibt, dann kriegen halt gerade Geflüchtete eben keinen Termin. Und wenn es einen Kindergartenplatzmangel gibt und dann müssen die noch mit unserem dreigliedrigen Aufnahmesystem müssen die noch fünfmal umziehen, haben gerade einen Platz gefunden, müssen schon wieder umziehen. Das sind dann halt eher so die Probleme, die damit kommen. Aber ja, dass zu wenig Kindergartenplatz gekriegt, dass der Wohnraum hier zu wenig ist, dass es zu teuer ist, ja, das hat jetzt wenig mit irgendwie Migration oder Flucht zu tun. Das ist halt so. (01_Landkreis A, Pos. 81)

Die Notwendigkeit, bessere Infrastrukturen für ländliche Räume zu schaffen, wird in jedem Landkreis hervorgehoben, ebenso wie der fehlende politische Fokus auf Ländlichkeit. Dort werde der mangelnde Ausbau ländlicher Infrastruktur dadurch gerechtfertigt, dass diese ja in der nächstgelegenen Großstadt oder dem nächstgelegenen Landkreis vorhanden sei:

Also ich denke schon, dass es natürlich diese Integration im ländlichen Raum wirklich, die muss auch eine Infrastruktur bekommen. Und wenn sie die Infrastruktur nicht bekommt, weil alle immer sagen, ja aber in der nächsten Kreisstadt ist schon was oder in [Ortsname] ist schon was, dann ist es auch einfach eine durchaus vielleicht verständliche, aber auch eine bequeme Haltung, die dann den Status Quo immer weiter festmauert. Also so könnte man das, also ich denke, es ist einfach so. (08_Landkreis A, Pos. 19)

Immer wieder wird auch angesprochen, dass sich auch die Gesetzgebung auf Landesebene häufig zu wenig an den Bedürfnissen der ländlichen Räume orientiere. So würden beispielsweise beim Integrationsmanagement oder der Sprachförderung die spezifischen Gegebenheiten außerhalb von Ballungsräumen nicht ausreichend berücksichtigt. Die Umsetzung von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften erfolge oft ohne ausreichende Kenntnis der tatsächlichen Situation vor Ort. Auf der anderen Seite werden die ländlichen Räume als ein großes Integrationspotenzial gesehen, wenn er politisch richtig in den Blick genommen und die Infrastruktur entsprechend ausgebaut würde:

Ich habe oft Wohnraum und dann wird mir in der Bürgerschaft vorgehalten, ja, Herr [Funktion], die können Sie ja nicht zu uns bringen, weil bei uns fährt ja der Bus nur zweimal am Tag. Und dann darf das eigentlich kein Grund sein, dass Menschen nicht zu uns kommen können, weil die ÖPNV-Struktur nicht stimmt. Und wenn ich mit dem Land dann darüber sprechen, dann sagt es, wir müssten Sonderfaktor ÖPNV, ländlicher Raum, das muss eigentlich anders gefördert werden, wie im Ballungsraum, weil da sind ja auch die Nutzer, die es bezahlen. Dann ist da bislang wenig Offenheit, diese Chance zu nutzen. Auf der anderen Seite haben wir Wohnraum leerstehen, den man nicht aktiviert und in der Stadt weiß keiner mehr, wohin. Und da glaube ich schon, dass im ländlichen Raum wirklich Potenzial da ist. (11_Landkreis C, Pos. 9)

Laut einiger Interviewpartner:innen spielen hier die Regierungspräsidien eine wichtige Rolle, da sie die Probleme in der Fläche besser einschätzen könnten als die übergeordneten Ministerien. Als Lösung bringen Integrationsfachleute einerseits digitale Angebote wie zum Beispiel Online-Sprachkurse ins Spiel. Gleichzeitig gehen die meisten Gesprächspartner:innen davon aus, dass nicht sämtliche Angebote auf digitalem Wege stattfinden können. Außerdem weisen einige darauf hin, dass auch Digitalisierung von infrastrukturellen Faktoren wie dem Breitbandausbau oder dem WLAN in Gemeinschaftsunterkünften abhängig ist. Ebenso herausfordernd sei die Tatsache, dass nicht alle Geflüchteten über ein internetfähiges Endgerät verfügen oder die notwendigen Kompetenzen besitzen, dieses angemessen zu nutzen. Auf diese Aspekte wird im Kapitel Digitalisierung noch einmal näher Bezug genommen.

7.4 „Wie lange muss ich hier bleiben?“ Abwanderung und Personalmangel als vermeintliche Strukturbedingung ländlicher Räume

Der Mangel an Infrastruktur und die daraus resultierende ständige Suche nach Alternativen können den Wunsch nach einem Wohnortwechsel begründen. Die Annahme, dass Geflüchtete in der Mehrheit die ländlichen Räume wieder verlassen wollen, zieht sich – wie in vergleichbaren Studien (s. Mehl et al., 2023) – auch durch die Gespräche mit Integrationsfachleuten in Baden-Württemberg:

Die erste Frage ist, wie lange muss ich hier bleiben? [...] Im Februar hatte ich eine syrische Familie nach [Ortsname] bekommen. [...] Und da gibt es gar nichts zum Einkaufen. Also da ist null da, bloß ein Bus. (06_Landkreis C, Pos. 72–73)

Zahlreiche Gesprächspartner:innen berichten, dass meist ein soziales Netzwerk aus Bekannten und Familie an einem anderen Ort entscheidend dafür ist, dorthin ziehen zu wollen. Laut den Interviews zeigen junge Migrant:innen zudem oft den Wunsch, in größere Städte zu ziehen, insbesondere wenn es um Ausbildung oder Studium gehe. Ebenso zeigten junge Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere der zweiten und dritten Generation, den Wunsch, in die Herkunftsländer der Eltern zurückzukehren. Zu beobachten sei aber auch, dass Menschen in ländlichen Regionen sesshaft werden, wenn sie dort Arbeit finden, eine Wohnung haben und soziale Kontakte etablieren. Genau hier könnte man ansetzen, um der Fluktuation entgegenzuwirken. Dennoch haben wir in keinem der untersuchten Landkreise aktive „Haltestrategien“ gefunden, um Migrant:innen und Geflüchtete in der Region zu halten. Bestenfalls wird das Halten Geflüchteter als Hoffnung, meist aber als nicht gestaltbar wahrgenommen. Dies entspricht ebenfalls den Erkenntnissen bisheriger Forschung (Kordel et al., 2023, S. 144–149).

Um aktiv Haltestrategien zu entwickeln, bräuchte es auch das nötige Personal. Genau daran aber mangelt es. Viele Einrichtungen haben Schwierigkeiten, qualifiziertes Fachpersonal wie Sozialarbeiter:innen, Verwaltungs- und Sprachlehrkräfte zu finden. Dies gilt beispielsweise für den Landkreis Lörrach, wo die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere in attraktiven Ballungsräumen wie Freiburg, sowie die Nähe zur Schweiz mit deutlich höheren Gehältern die Personalakquirierung erschwert. Um dem Mangel entgegenzuwirken, greifen die Organisationen auf Quereinsteiger oder auf Menschen mit Migrationshintergrund zurück:

Da ist gefühlt der Markt sehr leer. Aus dem Grund sind wir jetzt auch umgestiegen und haben gesagt, wir nehmen einfach Muttersprachler, wie jetzt aus der Ukraine, die Selbstsozialarbeiter sind auf gutem B1 Wissen sind in der Sprache, die wir eingestellt haben. Davon haben wir jetzt drei Kollegen eingestellt. [...] Wir haben auch aus der Türkei zwei Sozialarbeiter. [...] Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg (03_Landkreis Lörrach, Pos. 5)

Ein zentrales Problem bei der Einstellung von internationalen Fachkräften ist die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen. Der aufwendige und zeitintensive Prozess der Gleichwertigkeitsprüfung durch die Zentralstelle für Ausländisches Bildungswesen in Bonn sorgt oft für Frustrationen bei Arbeitgebern, die qualifizierte Fachkräfte einstellen möchten:

Nur mal ein Beispiel, muss auch nicht da rein, also wenn ich für Integrationsmanagement und jetzt auch ab 2025 für diese koordinierende Stelle jemanden einstelle, der seinen Abschluss im Ausland gemacht hat, und zwar völlig unabhängig wo im Ausland, auch EU-Ausland, dann brauche ich eine Gleichwertigkeitsbescheinigung von der Zentralstelle für Ausländisches Bildungswesen in Bonn, und zwar für jeden Abschluss, wir haben jetzt eben die koordinierende Stelle, die hatte bei uns schon gearbeitet, die war in der Eingliederungshilfe, kam aus der Elternzeit zurück, die hat ihren Abschluss in Österreich gemacht, das Regierungspräsidium sagt, wenn es nachher anerkannt ist, zahlen wir auch rückwirkend, kein Problem, aber es ist jedes Mal der Prozess der Beantragung, es kostet jedes Mal 200 Euro für die Person, es ist jedes Mal ein riesen Aufwand, es geht jedes Mal drei Monate, die Zentralstelle sagt, wir sind komplett überlastet, es gibt diese Datenbank Anabin, und ich verstehe nicht, dass wenn ich da drin nachgucke und eine Gleichwertigkeit sehe, warum das dann nicht ausreichen sollte, verstehe ich nicht, ich verstehe es aus Drittstaaten, kann ich verstehen, zum Beispiel Ukraine, dass man prüfen will, ist es gleichwertig oder nicht, ich verstehe es nicht mehr beim EU-Ausland, beim Europäischen, und das sind so Dinge, wo ich sage, ja, das ist einfach überflüssig in meinen Augen, also das meine ich, ja, (lacht) und da lege ich mich sehr gern dann auch an. (06_Landkreis B, Pos. 35)

Es bleiben viele Stellen unbesetzt, was zur Überlastung des vorhandenen Personals führt. Im Enzkreis beispielsweise gibt es zwar auf dem Papier genügend Deutschkurse, aber nicht genügend Lehrkräfte, um diese durchzuführen. Ähnliches gilt für den Ostalbkreis. Oft müssen Geflüchtete weite Wege auf sich nehmen, auch um solche spezifischen Kurse wie Alphabetisierungskurse besuchen zu können, was die Motivation deutlich senkt oder aufgrund der schwierigen Erreichbarkeit unrealistisch ist. Gleichzeitig ist durch die Zuwanderung ukrainischer Vertriebener im Jahr 2022 und das neue Chancenaufenthaltsgesetz im Jahr 2023 die Nachfrage und der Bedarf an Sprachkursen drastisch gestiegen, was die Situation zusätzlich verschärft. Zahlreiche Interviewpartner:innen bemängeln, sämtliche politische Ebenen hätten „in dem Moment total unterschätzt, was das auswirkt bei den Trägern vor Ort, dass da jetzt ein totaler Teilnehmerstau entsteht. Es gibt nicht genügend Kursleiter, es gibt nicht genügend Räume.“ (08_Landkreis A, Pos. 19)

Neben Sprachkursen sind auch die Jugendarbeit, das Gesundheitswesen und das Bildungssystem von Personalangel betroffen. Auch in der Koordinierungsstelle für Bildung und Integration sowie in Behörden wie dem Sozialversorgungsamt und der Ausländerbehörde fehlt es an Personal, was zu langen Wartezeiten und Überforderung der Mitarbeitenden führt. In den letzten Jahren konnten viele vakante Stellen nicht nachbesetzt wer-

den, da die Aufgaben als zu komplex und herausfordernd wahrgenommen wurden (Schlee et al., 2023). Zudem zeigt sich bei Integrationsaufgaben wieder der Status als freiwillige Aufgabe, denn zahlreiche Stellen sind befristet:

Das macht es natürlich auch nicht unglaublich attraktiv. Und gerade auch in der Sozialarbeit ist der Markt im Grunde leergefegt. Also das ist recht schwierig, da die Stellen auch zu besetzen. Selbst wenn eine Stelle frei wird, ist es oft schwer, sie nachzubesetzen, qualifiziert. (08_Landkreis D, Pos. 52)

Oft sind die Stellen von Projektfinanzierungen abhängig, was die Planungssicherheit weiter einschränkt. Die Folge sind hohe Fluktuation und mangelnde Kontinuität. Das erschwert die Professionalisierung, die Netzwerkarbeit und die langfristige Planung. Im direkten Kontakt zu Neuzugewanderten leidet vor allem der Vertrauensaufbau.

Einerseits Vertrauensaufbau. Andererseits aber auch Fachwissen. Es ist so ein Riesenthemenfeld und man fängt immer wieder von Neuem an. Man braucht mal locker ein Jahr, bis man die Strukturen richtig umrissen hat. Dann ist die Hälfte schon fast wieder weg. Es ist sehr mühselig, wie es dann vorangeht. (02_Landkreis A, Pos. 73)

Manche Kommunen und freie Träger haben zwar begonnen, Stellen zu verstetigen, doch insgesamt fehlt es an Stabilität in der Finanzierung und Personalstruktur. Obwohl es viele sinnvolle Förderprogramme auf Landesebene gibt, können diese aufgrund des Personalmangels häufig nicht umgesetzt werden, da es an Mitarbeitenden fehlt, die sich federführend darum kümmern können. Die kleinen Rathäuser konzentrieren sich oft nur auf ihre gesetzlichen Pflichtaufgaben, sodass zusätzliche Angebote nur schwer realisierbar sind. Es gibt dort oft keinen speziellen Ansprechpartner für Migrationsthemen, sondern einen Mitarbeitenden, der für den gesamten Sozialbereich zuständig ist, und auch den Integrationsbereich mit abdeckt. Dies erschwert die Arbeit, da sich die Mitarbeitenden nicht täglich mit diesem Thema befassen und somit nicht routiniert sind. (Ober-)Bürgermeister:innen größerer Städte haben dagegen häufig spezialisierte Fachkräfte, die bei Integrationsaufgaben unterstützen können. Insgesamt zeigt sich, dass der Personalmangel die Handlungsfähigkeit der Organisationen stark beeinträchtigt – und den Eindruck eines nahenden Kontrollverlusts nährt:

So wie es weitergeht, die Stimmung ist nicht gut. Ich bin mir selbst bewusst, es ist eine Katastrophe in allen Bereichen. Ich habe sogar mitbekommen, dass auch die Polizei überlastet ist. [...] Gesundheitswesen, Bildungswesen, jetzt auch die Polizei, die Sicherheit, was bleibt uns noch? (20_Landkreis B, Pos. 41)

Wie hier, so haben zahlreiche Integrationsfachleute in ländlichen Regionen Sorge um den Vertrauensverlust in staatliche Strukturen. Dies geht weit über den Integrationsbereich hinaus. Dennoch kommt der Migrationspolitik auch in dieser übergreifenden Debatte eine wichtige Rolle zu, da sie besonders unter Beobachtung steht. Verlässliche Strukturen könnten dazu beitragen, der Wahrnehmung des Kontrollverlusts entgegen zu wirken.

7.5 „Die Wege sind sehr kurz“: Potenziale ländlicher Integrationsarbeit

Trotz der beschriebenen Herausforderungen gilt, dass ländliche Räume nicht per se geeignet oder ungeeignet für einen erfolgreichen Integrationsprozess sind. Einige ländliche Gebiete verfügen durchaus über gute Verbindungen zu nahe gelegenen Städten – auch wenn diese nicht immer Teil des Landkreises sind. In Regionen mit einer gut entwickelten Industrie kann die Integration in den Arbeitsmarkt zudem sogar deutlich schneller vonstattengehen als in Städten mit wenigen Arbeitsplätzen. An manchen Orten gibt es zudem eine lange Tradition ehrenamtlicher Gruppen, die sich für Integration stark machen. Entsprechend zeigen sich in den Interviews einige Potenziale ländlicher Räume (ähnliche Ergebnisse bei Mehl et al., 2023). So existierte häufig die Annahme, dass Geflüchtete in ländlichen Räumen besser in die Gemeinschaft integriert werden könnten als in Städten, da die geringere Anonymität und die geringere Migrantenquote den Kontakt zur lokalen Bevölkerung erleichtert:

Der Vorteil ist, wenn jemand im Ländlichen mal ankommt, ist seine Integration deutlich schneller, weil er einfach in diese Community schneller reinrutscht und weil es diese Ghettoisierung gar nicht so gibt. Wenn Sie in einer Gemeinde mit, egal welcher Nationalitätsfamilie, in eine Gemeinde mit 5.000 oder 10.000 Einwohnern, die auch noch selber noch viele Dörfer hat, einziehen, dann bleibt Ihnen nicht viel übrig, als dass Sie in die Community reinwachsen. Natürlich haben sie es auch am Anfang schwer, keine Frage, weil die Baden-Württemberger und die Schwaben sind nicht ganz so einfach manchmal, aber [...] besser als jetzt zum Beispiel im städtischen Bereich, wo es dann halt schon auch diese Siedlungen gibt, wo sehr

sehr viele Menschen leben, wo man eigentlich gar nicht mehr deutsch sprechen muss. (03_Landkreis C, Pos. 12)

Wenig Migrationserfahrung in einer Region kann allerdings auch dazu führen, dass die Bevölkerung eine distanzierte Haltung gegenüber Neuzugewanderten einnimmt. Im Sinne der Kontakthypothese (Allport, 1954) kann eine lokale Segregation von Migrant:innen, beispielsweise durch Ansiedlung von Gemeinschaftsunterkünften in entlegenen Ortsteilen oder Industriegebieten, auch in ländlichen Gebieten den kontinuierlichen Kontakt zwischen verschiedenen Gruppen ausbremsen. Nichtsdestotrotz berichten die Interviewpartner:innen, dass Neuzugewanderte in den ländlichen Räumen selbst dann nicht unbemerkt bleiben. Damit ist Begegnung möglich, „wenn sie gewollt ist“ (12_Landkreis C, Pos. 52). Mit anderen Worten: soziale Interaktion entsteht, wenn die etablierte Bevölkerung dies zulässt. Dies passiert durchaus in zahlreichen Orten Baden-Württembergs, wobei die spezifisch ländliche Konfiguration als Vorteil benannt wird, da die lokale Stimmung gut eingeschätzt werden könne:

Das liegt auch an dem Bild, was in der Bevölkerung inzwischen auch in [Ortsname] herrscht. Es gibt in [Ortsname] faktisch keinen Grund, sich in irgendeiner Weise negativ über Geflüchtete auszulassen. Gibt es nicht. Möge es so bleiben. (15_Landkreis A, Pos. 43)

Die Stärken und Vorteile einer kleinen, ländlichen Gemeinde oder eines Landkreises liegen nach Ansicht der interviewten Personen unter anderem in der engen Vernetzung und der effektiven Zusammenarbeit der verschiedenen Akteur:innen. In vielen der untersuchten Kommunen kennen sich die Mitarbeitenden der Behörden, der sozialen Einrichtungen und der Vereine untereinander gut und können so schnell und unbürokratisch Lösungen für Probleme finden:

Aber ehm ja, das ist mit dem, aber ich finde eben positiv auf dem, es ist alles hier, die Wege sind sehr kurz, man kann schnell mal miteinander reden. Ich sehe, meine Arbeit ist in so einem kleinen Ort, und ich freue mich, ich habe jetzt eine super nette Kollegin, die auch sehr offen ist und hier sehr integriert ist im Ort. Also, sie [...] ist hier im Verein und so. (10_Landkreis A, Pos. 3)

Die kurzen Wege und persönlichen Kontakte erleichtern den Informationsaustausch und die Koordination von Angeboten und Hilfsmaßnahmen. Integrationsarbeit wird häufig als Teamwork verstanden, bei dem

verschiedene Akteur:innen wie Sozialarbeiter, Heimleiter, Sicherheitspersonal und Betreuungskräfte eng zusammenarbeiten müssen: „[Ich] bin zwar Integrationsbeauftragte und dennoch sind wir hier ein Team, das will ich mal betonen.“ (02_Landkreis D, Pos. 10).

Regelmäßiger Austausch, Informationsverteilung und gemeinsame Planung sind dabei zentral. Eine so verstandene Teamarbeit hat nach Auskunft der interviewten Personen dazu beigetragen, Herausforderungen wie hohe Belegungszahlen in den Unterkünften, Sprachbarrieren und kulturelle Unterschiede besser bewältigen zu können. Auch die Zusammenarbeit zwischen hauptamtlichen Kräften und Ehrenamtlichen wird als wichtig beschrieben, um die Integrationsarbeit zu stemmen. Durch die Überschaubarkeit der Strukturen wissen die Verantwortlichen, wer wofür zuständig ist, und können Ratsuchende gezielt an die richtigen Ansprechpartner:innen vermitteln. Auch der direkte Draht zur Stadtspitze und zu Entscheidungsträger:innen wird als großer Vorteil gesehen. Gerade in ländlichen Räumen, in denen das Netzwerk überschaubar ist, und einige Schlüsselakteur:innen seit langen Jahren mit ihren vielfältigen Erfahrungen vor Ort sind, kann ein vertrauensvolles Klima in einer geradezu verschworenen Gemeinschaft entstehen (s. Kapitel 9). Hinzu kommt das Vorhandensein sogenannter Multifunktionsträger:innen, die neben einer professionellen auch eine ehrenamtliche Funktion ausüben (Younso & Schammann, 2023). Gerade Bürgermeister:innen kleiner Gemeinden nehmen eine solche Rolle ein. Aber auch in größeren Städten lässt sich der Einfluss besonders aktiver Personen an der Spitze der Kommune zeigen. In einer untersuchten Stadt wurden unter persönlichem Einsatz des Bürgermeisters beispielsweise zusätzliche Mittel bereitgestellt, um Sprachkurse in den Sommerferien anbieten zu können, als der Landkreis die Finanzierung nicht übernehmen konnte.

7.6 „Integration muss vor Ort stattfinden“: Binnenstruktur ländlicher Integrationsarbeit

Mittlerweile ist die Aussage, Integration finde vor Ort statt, fast schon klischeehaft (Bommes, 2012). Dennoch wird in Diskussionen auf Bundes- oder Landesebene und selbst in Großstädten selten genauer nachgefragt, was eigentlich „vor Ort“, „lokal“ oder „in der Kommune“ bedeutet. Integrationsakteur:innen in ländlichen Landkreisen haben dagegen ein deutlich differenzierteres Bild:

Wir sagen ja schon immer, Integration muss vor Ort stattfinden. Und der Landkreis kann nur, so hat man mal gesagt, beraten, vernetzen und ein bisschen planerisch oder vielleicht unterstützend tätig sein. Diese Begegnung von Mensch zu Mensch, was für mich Integration ist, die muss in der Gemeinde sein. In der Ortschaft, in der Nachbarschaft. Dort findet sie statt. [...] Große Strukturen kann nur der Landkreis vielleicht unterstützend sein, aber die Gemeinden und die Städte müssen dran. (03_Landkreis C, Pos. 62)

Hier ist zu beobachten, dass die Kreisebene selbst nicht als „vor Ort“ beschrieben wird. Aus Sicht der Integrationsarbeit ländlicher Räume sind die Gemeinden die lokale Ebene während der Kreisverwaltung teilweise bereits als recht weit entfernt wahrgenommen wird. Gerade für Migrant:innen sind zudem die Grenzen eines Landkreises schwer zu greifen, besonders wenn sich der Landkreis um eine kreisfreie Stadt beziehungsweise einen Stadtkreis herum gruppiert. Dies bedeutet aber nicht, dass die administrative Ebene des Kreises von Integrationsakteur:innen als unwichtig wahrgenommen würde – gerade mit Blick auf das Vorhalten integrationsrelevanter Infrastruktur für kleinere Gemeinden:

Integration ist bei uns und Zuwanderung ein Dauerthema. Ich glaube, wir brauchen verlässliche Strukturen, losgelöst von der Flüchtlingsthematik, dass Kommunen bis hin zu kleineren Gemeinden Integrationsstrukturen und Managementstrukturen vorhalten. Die großen Kreistädte, die können das gut machen, aber eine kleine Kommune mit 1.500 Leuten oder 2.500 Einwohnern, die haben ein paar Einzelne, da kannst du nicht Personal vorhalten. Das können wir als Kreis aber tun, aber wir als Kreis müssen dann halt auch so viele Ressourcen bekommen, dass wir das für diese kreisfreien kleineren Gemeinden dann auch mit erledigen können. Die brauchen uns als Anlaufstelle, die brauchen unsere Unterstützung, dass wir rausgehen, schauen, wie es mit der Sprache, wie es mit Schule, wie es mit Ausbildung, wie es mit Beruf, dass eben auch dann in der Anschlussunterbringung noch jemand da ist, der so ein bisschen die Kommune unterstützt. Und da spüre ich, dass diese Verlässlichkeit, die wir bislang hatten, demnächst, jetzt schon bröckelt, aber demnächst noch mehr bröckeln wird, was ich sehr bedauere. (11_Landkreis C, Pos. 3)

Welche Rolle also soll die Landkreisebene einnehmen? Wie sollte sie in den Planungen auf Landesebene berücksichtigt werden? Je nach Teilbereich der Integration herrschen hierzu unterschiedliche Ansichten und Präferenzen. Insgesamt zeichnet sich aber ab, dass der Landkreis im Sinne des Subsidiaritätsprinzips vor allem dann aktiv werden muss, wenn die kreisangehörige Gemeinde die Aufgaben der Integration nicht bewältigen

kann oder nicht aktiv gestalten will. Wann dies der Fall ist, lässt sich nicht an der Gemeindegröße oder den Finanzen festmachen, sondern vor allem an der Qualität der Zusammenarbeit lokaler Schlüsselakteur:innen:

Was wir feststellen, ist natürlich, wenn vor Ort da was läuft, also wir haben ja unterschiedliche Gemeinden und manche Gemeinden sind aktiver als andere. Das merkt man natürlich schon auch, wenn das soziale Umfeld Unterstützung bieten kann in den Gemeinden, dass das natürlich für den Integrationserfolg schon entscheidend ist. Und die Menschen dann halt auch eingebunden sind in die Städte, ins dörfliche Leben, dann geht auch was. Dann geht es auch über Beziehungen, dann ist das Netzwerk besser. (13_Landkreis A, Pos. 18)

Eine Rolle für das Aktivwerden der Kreisebene spielt auch, ob der Kreis als Einheit wahrgenommen oder aufgrund von Gebietsreformen als weiterhin geteilt erlebt wird. Solche Grenzen innerhalb der Landkreise und ihre Bedeutung für die Organisation der Integrationsarbeit vor Ort wurden in der Feldarbeit dieses Projekts überaus deutlich. Einige Akteur:innen beschreiben, wie sie die Aufgaben nach alten Kreisgrenzen organisieren. Je nachdem in welchem Altkreis die Kreisverwaltung ihren Sitz hat, kann dies ihre Steuerungsfähigkeit in Integrationsfragen erheblich beeinflussen. In landespolitischen Programmen spiegelt sich dies bislang nicht wider.

8 „Bei uns war so eine Lücke“: Die Rolle von Landesprogrammen für Integrationsarbeit in ländlichen Räumen

8.1 *Wahrnehmung der Landespolitik durch Akteur:innen ländlicher Integrationsarbeit*

Auf die Frage, welche Rolle die Landespolitik für die Interviewpartner:innen spielt, konnte nicht jede interviewte Person eine Antwort geben. Viele Rahmenbedingungen werden schlicht als strukturelle Gegebenheiten hingenommen und nicht näher hinterfragt. Dies gilt beispielsweise für das landesseitig geregelte dreistufige Aufnahmesystem für Geflüchtete, das eine baden-württembergische Besonderheit darstellt. Seine Herausforderungen werden insbesondere im Zusammenhang mit der Verteilung nach maximal zwei Jahren von der vorläufigen Unterbringung zur Anschlussunterbringung deutlich. Unter anderem kommt es vor, dass die betroffenen Personen sich weigern umzuziehen, etwa weil sie eine Trennung von sozialen Kontakten befürchten oder den Umzug in eine sehr ländliche Gegend ablehnen, von wo aus es nicht mehr möglich ist, Bildungseinrichtungen oder Arbeitsstellen zu erreichen. Begonnene Integrationsprozesse werden so unterbrochen oder teils sogar nachhaltig behindert. Auch wenn viele Interviewpartner:innen die negativen Auswirkungen der Verteilpraxis kritisieren, nehmen sie deren Veränderbarkeit kaum als realistische Gestaltungsoption wahr. Weitgehend unbekannt sind Überlegungen zur passgenaueren, algorithmengestützten Verteilung Geflüchteter, die in anderen Bundesländern bereits erprobt werden (Reinhold et al., 2025; Sauer et al., 2024).

Einig sind sich die meisten Akteur:innen dagegen, dass die landespolitische Ebene eine entscheidende Finanzierungsrolle spielt, indem sie Mittel für Projekte und Maßnahmen zur Verfügung stellt, die auf kommunaler Ebene umgesetzt werden. Es lässt sich sogar annehmen, dass ein großer Teil der Integrationsinfrastruktur in ländlichen Räumen – das heißt konkret: Personalstellen in der Integrationsarbeit – ohne die Unterstützung des Landes nicht existieren würden. Mit der Finanzierung verbundene inhaltliche Vorgaben der Landesebene haben dennoch nur eingeschränkt Einfluss auf den Arbeitsalltag:

Die Landespolitik ist oft Geldgeber, also finanziert ja auch meine Stelle mit und ist oft Geldgeber für Projekte. [...] Aber jetzt so politische Entscheidungen betreffen uns jetzt eigentlich nicht so stark. Ich muss aufpassen. Natürlich gibt es da eine Marschrichtung politischer Wille. In welche Richtung soll es gehen? [...] Das ist klar, aber jetzt so im Alltäglichen oder im Projektwesen spüre ich es nicht so arg, muss ich sagen. (12_Landkreis C, Pos. 67)

Umgekehrt werden die Landesprogramme allerdings auch als politische Stütze wahrgenommen, die lokale Integrationsarbeit vor dem Zugriff migrationsfeindlicher politischer Akteur:innen schützen kann. Die Unterstützung durch Landesmittel kann eine gewisse Unabhängigkeit von Kreistagsentscheidungen garantieren. Dies wird allerdings nur dann gesehen, wenn neben der finanziellen Zuwendung auch die Inhalte vorgegeben werden:

Ich habe auch nichts gegen Pauschalen, solange sie irgendwo annähernd dann auch das Thema abdecken, weil ich kann dem Land nur raten, dass sie die Dinge finanzieren, weil ich das völlig aus dem Kreistag heraushalte. Also ich versuche wirklich, bei der Kreispolitik zu sagen, das ist eine Aufgabe aus unserer Verwaltungsbehörde[...] da brauche ich gar keine Zustimmung des Kreistages. Aber in dem Moment, wo ich Kreisgeld einsetze, hat der Kreistag ein Recht darauf, dort mitzudiskutieren. Und der Kreistag ist nicht besser wie ein Stadtrat oder ein Gemeinderat und dann wird es wieder politisch. Dann bist du wieder von wechselnden Stimmungslagen abhängig und das ist gefährlich. Das konnte ich, wie gesagt, bislang vermeiden, nämlich sagt es, ich informiere euch, aber ihr habt nichts zu entscheiden, weil das ist eine staatliche Aufgabe und das seid ihr als Kreistag gar nicht gefordert. Da laufen wir jetzt wieder Gefahr, wenn es nicht auskömmlich finanziert ist, dass dann Kreisgeld kommt und dass die natürlich dann zu Recht sagen, dann wollen wir auch mitdiskutieren. (11_Landkreis C, Pos. 3)

So unterstützend die Landesprogramme auch wahrgenommen werden, zeigen die Interviews doch auch, dass manche Fördermaßnahmen als nur teilweise für die ländlichen Räumen geeignet eingeschätzt werden. Das Gleiche gilt für die Bundesprogramme oder Initiativen:

Aber wir sind noch in den Kinderschuhen, das muss man wirklich sagen. Weil wir für manche Sachen einfach auch Land und Bund brauchen mit den entsprechenden Programmen und die sind auch für uns nicht da. Oder nicht wenn sie da sind, oft nicht zufriedenstellend. Aber wir sind... dieser Landkreis drängt immerzu darauf [...] dass wir eigene Systeme versuchen zu bilden. (16_Landkreis B, Pos. 7)

Dieses Zitat veranschaulicht die zentrale Rolle der Landkreise, wenn die übergelagerten Ebenen nicht die notwendige und passende Unterstützung bieten können, oder wenn die angebotene Unterstützung nicht ausreicht. Man muss darin allerdings kein Versagen des Föderalismus sehen, sondern schlicht das gelebte Subsidiaritätsprinzip, nach dem eine übergeordnete Ebene nur dann tätig wird, wenn die lokale Ebene Unterstützung benötigt. Entsprechend soll die Landespolitik im Integrationsbereich auch gar nicht alleiniger Taktgeber sein. Kommunen können und sollen eigene Ideen und Projekte entwickeln und umsetzen. Es geht darum, eine Lücke zu füllen, die eine vorherige Ebene nicht ausfüllen kann. Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland ist durch ein erhebliches Maß solcher Förderlücken und Schnittstellen gekennzeichnet (u. a. Bogumil & Kuhlmann, 2022). In der lokalen Praxis entsteht dadurch der Eindruck, permanent Lücken schließen zu müssen – die sich ebenso schnell an anderer Stelle wieder auftun. Eine Nebenfolge kann sein, dass sich die Ziele übergeordneter Gesetze oder Förderprogramme in einem hektischen Umsetzungsprozess gravierend verändern (Jørgensen, 2012; Bock 2019; Scholten, 2018). Für die Landespolitik ist es daher wichtig, die Umsetzung „vor Ort“ bei ihren Maßnahmen mitzudenken.

Umgekehrt lassen gerade Bundesgesetze auch (bewusst) Spielräume, um die lokalen Gegebenheiten bei der Umsetzung berücksichtigen zu können. Daraus ergibt sich für die Landesebene die Herausforderung, der Kommunalverwaltung eine häufig geforderte Spezifizierung der Bundesregelungen anzubieten und gleichzeitig für Kommunen Spielräume zu erhalten. Anders als bei Gesetzen sind Förderprogramme des Bundes durch die Länder nicht veränderbar, können aber – sofern Lücken wahrgenommen werden – durch eigene Maßnahmen ergänzt werden. Dieses Prinzip setzt sich auf der Ebene der Kreise fort: Wenn die Kreisebene die Unterstützung auf Bundes- und Landesebene als nicht zufriedenstellend erlebt, kann sie weitere Unterstützung für ihre Kommunen anbieten. Doch manchmal fehlt auf Kreis- oder Gemeindeebene der politische Wille, die finanzielle Kraft oder einfach das Bewusstsein für Bedarfe. In diesem Fall schließen Ehrenamtliche und Wohlfahrtsverbände diese Lücken mit Ressourcen, die zum Teil durch Programme auf Bundes- und Landesebene abgedeckt werden. Aus den Interviews mit den Akteur:innen der Kreisebene wurde als Wunsch an die Landesebene eine zentrale Datenbank der Förderprogramme geäußert. Laut Interviews herrscht im Moment noch ein unübersichtliches Nebeneinander von kleinen, temporären Programmen auf Landesebene, die schwer zu überblicken sind. Eine Datenbank

mit Suchfunktion nach Schlüsselwörtern würde es Interessierten erleichtern, passende Fördermöglichkeiten zu finden.

In dem Online-Fragebogen, der an alle Landkreise verschickt wurde, haben wir erhoben, welches Landesprogramm beantragt wurde und welches als besonders bedeutsam erachtet wird. Hier wurde am häufigsten die VwV (Verwaltungsvorschrift) Integrationsmanagement genannt, dicht gefolgt von der VwV Integrationsbeauftragte. Es folgt die ausgelaufene VwV Integration (2013 – 2018), die vor allem zur Finanzierung von Stellen der Integrations- und Flüchtlingsbeauftragten genutzt wurde. Aus dieser Zeit gibt es in einigen Kommunen noch Flüchtlingsbeauftragte. Da die Flüchtlingssozialarbeit in § 12 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FLüAG) definiert ist, wird sie ebenfalls häufiger genannt. Darüber hinaus wurden, wenn auch deutlich seltener, andere Programme wie „Integration vor Ort“, „VwV Deutsch“ und „Frauen Empowerment“ genannt. In den folgenden Abschnitten wird dargestellt, wie die Integrationsfachleute in ländlichen Regionen diese Programmen einschätzen, wie sie sie lokal organisieren, welche Vorteile sie bieten und welche Herausforderungen dabei möglicherweise auf lokaler Ebene entstehen.

8.2 Integrationsmanagement

8.2.1 Bedeutung des Integrationsmanagements für ländliche Räume

Wie die Online-Befragung der vorliegenden Studie zeigt, finanzieren 69 Prozent aller Landkreise in Baden-Württemberg die Integrationsmanager:innen ausschließlich über die VwV Integrationsmanagement. In 22 Prozent werden zusätzliche Finanzierungsquellen herangezogen. Die Integrationsmanager:innen auf Kreisebene sind zu 70 Prozent für einen Teil, aber längst nicht alle kreisangehörigen Kommunen zuständig. In immerhin 78 Prozent aller Landkreise erfolgt eine kreisweite Abstimmung zum Integrationsmanagement zwischen Kreis und denjenigen Gemeinden, die das Integrationsmanagement eigenständig durchführen. Ebenso viele gaben an, dass die Arbeitsschwerpunkte des Integrationsmanagers in den Landkreisen überall ähnlich sind. Hier zeigt sich insgesamt eine hohe Durchdringung und eine offenbar recht gute Zusammenarbeit der kommunalen Ebenen. Es werden jedoch auch Unterschiede zu urbanen Regionen deutlich, wie folgende Antwort im Freitext-Feld der Befragung veranschaulicht.

In ländlicher Region werden alle Fragen, von der Hilfe bei Antragstellungen über Hilfe zur Bewältigung von Alltagssituationen bis zur Hilfe in Arbeit angefragt. In den Städten können Arbeitsschwerpunkte bzw. quartierspezifische Themen auf die Personen verteilt werden und damit spezifisches Fachwissen angeeignet werden.

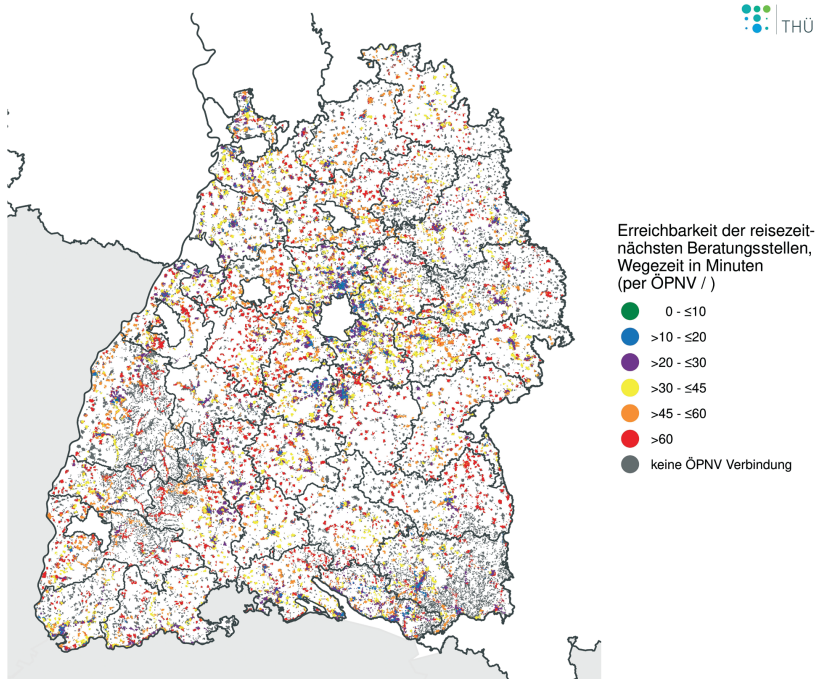
Diese Bandbreite der Tätigkeiten wird weiter unten noch intensiver thematisiert. Zunächst ist jedoch festzuhalten, dass sowohl die Rolle des Integrationsmanagements als auch das Förderprogramm selbst von den Integrationsfachleuten in Kreisverwaltungen, aber auch von externen Partnern sehr geschätzt werden. Die Reflexion über die Zeiten ohne Integrationsmanager:innen, als diese Aufgaben hauptsächlich von freiwillig Engagierten übernommen wurden, zeigt, wie wichtig das Integrationsmanagement ist – auch wenn eine solche Professionalisierung stets mit einem Rückgang des Engagements einhergeht:

Also ich spreche jetzt von 2015, 2016, da gab es Ehrenamtskreise. Ich war selber in [Ortsname] sehr, sehr aktiv und mit Beginn des Integrationsmanagements haben die Ehrenamtlichen gemerkt „puh, ich habe jetzt so viel gemacht, ich habe mich so verausgabt, es ist gut, dass es jetzt jemanden gibt, der das macht“ und die meisten haben ihr Engagement reduziert oder eingestellt. Was einerseits traurig, andererseits aber auch verständlich ist. Also nachdem dann die Strukturen vom Land geschaffen wurden, haben also 1 zu 1 Betreuung hat weiter stattgefunden. (04_Landkreis D, Pos. 22)

Ähnliches gilt auch für die Unterstützung der Geflüchteten in der Anschlussunterbringung, die in der Verantwortung der Gemeinden liegt. Das VwV Integrationsmanagement wird auch dort als wichtige Struktur gesehen, die eine wesentliche Lücke füllt:

Bei uns war so eine Lücke damals, weil die vorläufige Unterbringung hat super Sozialberater. Aber in den Kommunen, da war nichts. [...] Die haben andere Probleme, erstmal augenscheinlich. Und deshalb kam das Land ja dann 2017 und das war natürlich schon wichtig, auf jeden Fall. (03_Landkreis A, Pos. 16)

Für viele ländliche Regionen hat das Integrationsmanagement sogar die Bedeutung des einzigen Angebots, um Schutzsuchende systematisch im Integrationsprozess zu unterstützen. Es ist „in den meisten Gemeinden eigentlich das einzige Angebot in der Fläche für die Geflüchteten, weil wir einfach keine großen städtischen Zentren haben“. (06_Landkreis D,



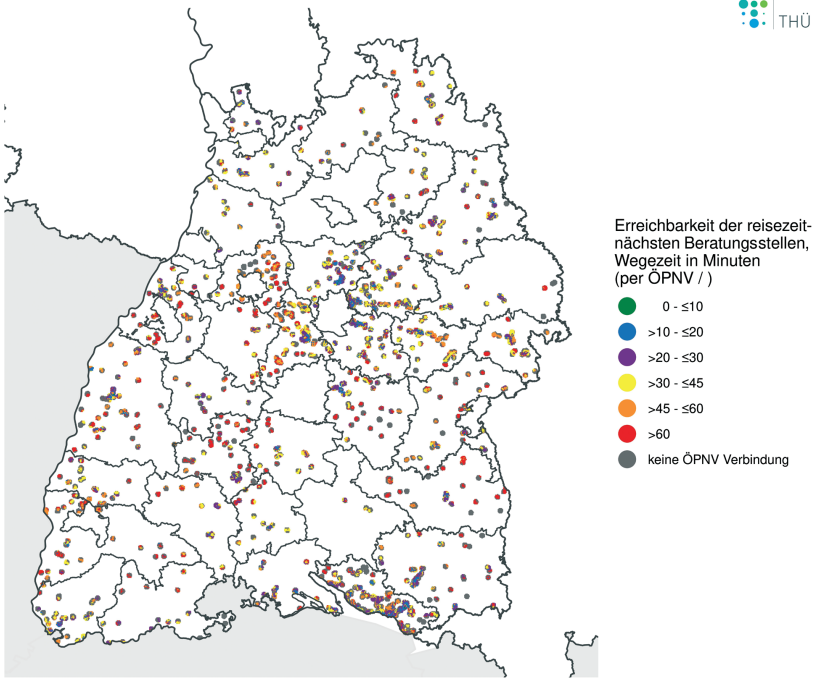
© Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, 30/11/2023

Abb. 14: Erreichbarkeit der reisezeitnächsten Beratungsstellen per ÖPNV

Pos. 21). Es verwundert daher nicht, dass das Förderprogramm von einigen befragten Personen als geradezu unverzichtbar wahrgenommen wird:

[Mit] dem Integrationsmanagement [gab] es einige Gemeinden, in denen zum ersten Mal auch tatsächlich jemand, also eine Ansprechperson für die Menschen vor Ort war und auch das Thema zum ersten Mal auch präsent wurde für einzelne Gemeinden. Also von dem her glaube ich schon, dass die Rolle im ländlichen Raum, gerade im ländlichen Raum, eine wichtige ist. Dass einfach da jemand ansprechbar ist und vor Ort ist, wenn vielleicht auch nicht jeden Tag, das weiß man ja nicht, das kommt ja auf die Stellenprozente an, aber dass es auf jeden Fall eine Person gibt, die dafür zuständig ist, ist schon wichtig. (06_Landkreis B, Pos. 39)

Oft betreuen Integrationsmanager:innen in ländlichen Räumen mehrere Orte gleichzeitig. Das bedeutet, dass sie beispielsweise nur an einem bis zwei Tagen pro Woche an einem Standort für Beratungen zur Verfügung

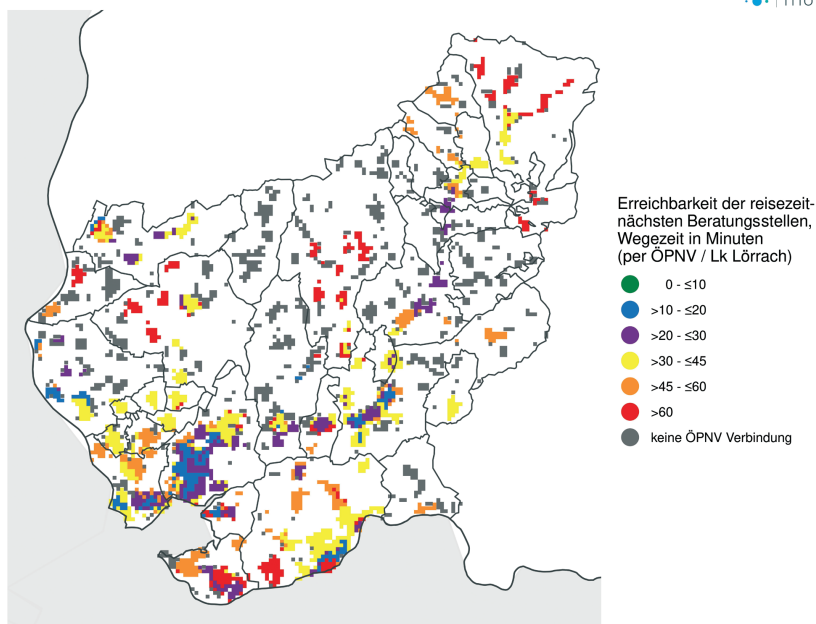


© Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, 30/11/2023

Abb. 15: Erreichbarkeit der reisezeitnächsten Beratungsstellen per ÖPNV von Unterkünften aus

stehen. Angesichts dieser Tatsache und der Anzahl und Heterogenität der Klient:innen (unterschiedlich bzgl. Alter, Bildungshintergrund, Trauma, Gesundheit etc.) können die Integrationsmanager:innen allerdings nicht flächendeckend Integrationspläne erstellen und ihre Fälle verfolgen. Hier scheinen die Herausforderungen ländlicher Regionen, insbesondere hinsichtlich der Mobilität, noch zu wenig in der Verwaltungsvorschrift berücksichtigt zu sein.

Oft bieten die Integrationsmanager:innen keine aufsuchende Beratung an, sondern Sprechzeiten in festen Büros. Soweit unsere Daten zeigen, befinden sich diese oft im Zentrum dieser Gemeinden, die Unterkünfte aber nicht. Nicht jede Gemeinde hat eine Beratungsstelle, sodass manche Klient:innen ins Nachbardorf fahren müssen. Unsere qualitativen Forschungen in vier Landkreisen zeigten zudem, dass Gemeinden sich aktiv



© Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, 30/11/2023

Abb. 16: Erreichbarkeit der reisezeitnächsten Beratungsstellen per ÖPNV im Landkreis Lörrach

um die Einrichtung von Sprechstunden bemühen müssen. Dies gilt dem Grundsatz nach auch für andere Beratungsstellen, beispielsweise die bundesgeförderte Migrationsberatung der Wohlfahrtsverbände (MBE, JMD).

Die Erreichbarkeitsanalyse zeigt, dass Beratungsstellen (Integrationsmanagement, aber auch MBE, JMD und andere) in ländlichen Regionen Baden-Württembergs besonders mit öffentlichen Verkehrsmitteln schwer zu erreichen sind. Abb. 14 zeigt die Erreichbarkeit dieser Beratungsstellen von bewohnten Orten und Abb. 15 die Erreichbarkeit von Gemeinschaftssunterkünften aus (sowohl VU als auch AU). Die roten und gelben Bereiche auf der Karte verdeutlichen besonders lange Fahrtzeiten. Graue Punkte zeigen, dass es von diesem Ort aus keine nutzbaren ÖPNV-Angebote gibt.

Abb. 16 zeigt beispielhaft die Erreichbarkeitsanalyse für Beratungsstellen im Landkreis Lörrach. Die schlechte Anbindung einiger Regionen an

den öffentlichen Nahverkehr ist offensichtlich. Es ist daher von großer Bedeutung für die Beratungsstrukturen im Landkreis, dass das Diakonische Werk digitale MBE anbietet. Auf diese Weise wird zumindest ansatzweise eine Beratung in der Fläche möglich.

8.2.2 „Allzuständig für alles“? Inhaltliche Ausgestaltung des Integrationsmanagements

Die Rolle der Integrationsmanager:innen ist in der Verwaltungsvorschrift grundsätzlich recht klar definiert. Durch das Integrationsmanagement sollen geflüchtete Menschen in der Anschlussunterbringung eine umfassende Sozialberatung sowie ein gezieltes Case-Management erhalten, das auf Empowerment abzielt. In der Praxis bedeutet dies: „[Wir] befähigen die Menschen zu einer selbstständigen Lebensführung. Also es ist nicht das, wenn die Menschen zu uns kommen, dass wir dann alles abnehmen.“ (17_Landkreis B, Pos. 12). Die Unterstützung reicht von der Zeugnisanerkennung über den Spracherwerb bis hin zur sozialen Teilhabe. Integrationsmanager:innen werden vor diesem Hintergrund oft als Schlüsselpersonen gesehen, an die sich die Geflüchteten wenden können, wenn sie bestimmte Fragen oder Probleme haben:

[Integrationsmanager:innen] haben eine sehr wichtige Rolle, weil die sind eigentlich allzuständig für alles. [...] Irgendeine Person hat irgendeine Frage oder irgendein Problem und die Integrationsmanager sind vor Ort. Und bevor die dann irgendwo hinfahren und nicht genau wissen, wo sie hinmüssen, gehen die erst einmal zum Integrationsmanager und der leitet sie dann auch an die richtige Stelle weiter. Ich meine, die Integrationsmanager machen natürlich schon auch Integrationspläne, wie mit einem Spracherwerb vielleicht einen Beruf anerkennen lassen oder Weiterbildung oder Ausbildung, je nachdem wie alt der Mensch ist oder direkte Arbeitsmarktintegration machen die auch. Aber die helfen auch: Wie läuft das in Deutschland ab? (06_Landkreis D, Pos. 21)

Hier lässt sich erkennen, dass die Rolle und die Verantwortlichkeiten der Integrationsmanager:innen gerade von anderen Akteur:innen oft recht breit interpretiert werden. So verweisen Mitarbeitende aus anderen Verwaltungsabteilungen gerne – und manchmal etwas zu schnell – bei Alltagsproblemen an die Integrationsmanager:innen. Auch aus der Perspektive der Klient:innen liegt es durchaus nahe, die Integrationsmanager:innen anzusprechen, denn Zuständigkeiten zwischen verschiedenen gesetzlichen und

Tab 5: Beispiele zur Unterstützung von Migrant:innen bei bürokratischen Prozessen

Beratungscafé „Migrierte Menschen unterstützen migrierte Mitmenschen“ Stadt Rheinfelden, Landkreis Lörrach	Findet einmal pro Woche statt, ohne Termin Geleitet durch das Stadtmanagement, aber realisiert durch Ehrenamtliche wie Integrationshelfer:innen und den Freundeskreis Asyl Hauptthemen: allgemeine Beratung, Bürgergeldbeantragung, Unterstützung beim Ausfüllen diverser Anträge, Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit Einrichtungen Vorwiegend von Eltern besucht
Begegnungscafés in der Stadt Aalen, Ostalbkreis	Ursprünglich war es nur ein Projekt, das sich jedoch zu festen Strukturen entwickelt hat Geleitet von der ehrenamtlichen Koordinationsstelle der Stadt Aalen, wobei die Koordinatorin an verschiedenen Tagen in den Cafés anwesend ist Es gibt thematisch unterschiedliche Cafés, Menschen kommen auch mit ihren Fragen zu Anträgen und bürokratischen Abläufen
Willkommenspunkte in Öhringen und Künzelsau, Hohenlohekreis	Zwei Zentren, in denen Freiwillige und Geflüchtete zusammenkommen können Ein Ort für viele Dinge: niedrigschwellige Beratung, Unterstützung bei Anträgen, kulturelle Projekte, Sprachcafé und vieles mehr Gestrichen aufgrund von Kreistagsbeschlüssen
Behördenlotse, Enzkreis	Geleitet von miteinanderleben e. V., gefördert durch das Programm „Integration vor Ort“ des Landes Baden-Württemberg, durchgeführt von Ehrenamtlichen Interessierte besuchen zunächst eine kleine Schulung, die der Verein anbietet Behördenlots:innen unterstützen Migrant:innen bei vielen bürokratischen Vorgängen von der Antragstellung bis zum Kontakt mit Einrichtungen Interviews unterstreichen, dass sie eine systematische Lücke füllen, die einige Gruppen ohne Unterstützung lässt

freien Trägern variieren, je nachdem, welcher rechtliche Status für die jeweilige Person gilt. Die Klient:innen sind dementsprechend verunsichert und suchen Sicherheit in einer verlässlichen Ansprechperson. Dies hat zur Folge, dass die Aufgaben der VwV nicht immer der Realität und den Erwartungen vor Ort entsprechen. Teilweise sehen sich Integrationsmanager:innen eher gefordert, Formulare auszufüllen und sich um eine funktionierende Wohnung zu kümmern anstatt einen individuell angepassten und

realistischen Integrationsplan zu erstellen und die betroffenen Personen während dieses Prozesses zu begleiten. Gerade das Ausfüllen von Formularen für die Klient:innen nimmt viel Zeit in Anspruch, worunter die anderen Aufgaben, insbesondere die Integrationspläne, leiden:

80 bis 90 Prozent ist Verwaltungsarbeit, die ich mache. Also einfach Anträge stellen, Kindergeld, Kinderzuschlag, Wohngeld, BOT, Kindergartenbeiträge, also diese ganzen, Jobcenter jetzt wieder alle 6 Monate, Weiterbewilligungsantrag, also diese ganzen Anträge, das ist so zäh. (06_Landkreis C, Pos. 105)

Integrationsmanager:innen sehen dies durchaus kritisch und verstehen ihre Aufgabe als „Case Management, das ist Hilfe zur Selbsthilfe. Es ist nicht Anträge ausfüllen bis zum Sankt Nimmerleinstag“. (02_Landkreis A, Pos. 69). Das Missverhältnis zwischen Auftrag und Alltag ist vielen Integrationsfachleuten vor Ort sehr bewusst. Sie diskutieren daher auf Arbeitsebene durchaus intensiv Vorschläge, wie die eigentlichen Aufgaben aus der VwV besser erreicht werden können – so zum Beispiel in einem der intensiver beforschten Kreise:

Da gab es schon die recht gute Idee aus dem Kreis von Integrationsmanagern, wenn jedes Rathaus oder jedes Landratsamt ein, zwei Stellen hätte, um Bürgern allgemein das Ganze zu erklären, dann wären die Integrationsmanager zum Großteil überflüssig. Wenn man einfach solche Verwaltungslotsen hätte, die alle Menschen erklären würde, was sie tun müssen und wie die Anträge sind und was der Brief bedeutet, den sie gerade vom Landratsamt bekommen haben. Das ist wirklich, das ist nicht übertrieben, das ist ein überwiegender Teil vom Integrationsmanagement. (07_Landkreis D, Pos. 7)

Auch die Idee eines „One-Stop-Shops“ in der Stadtverwaltung wird diskutiert:

Und ich denke, was ich mir immer mal wieder gewünscht hätte, wäre so eine Dienstleistungseinheit, internationales, im Rathaus. Und ich finde die Platzierung gar nicht mal so schlecht, dass man Leute in unterschiedlichen Ämtern hat. Aber ich finde es wichtig, dass es so einen Punkt gibt. Und das haben wir hier im Rathaus nicht, was ich aber sehr schön fände, wenn wir das vielleicht in zehn Jahren mal hätten. Da kann dann [Name] mal einen Tag Dienst tun, da tue ich einen Tag Dienst oder sowas, wo auch so von mir aus rollierendes System ist oder so. (04_Landkreis A, Pos. 36–37)

Die Schaffung solcher Stellen wird aufgrund finanzieller Zwänge und dem dafür erforderlichen politischen Willen allerdings selten als realistisch eingeschätzt. Diskutiert werden daher auch der Abbau von Bürokratie und die Digitalisierung einiger Dienstleistungen. Letztere scheint allerdings nur sinnvoll, wenn digitale Kompetenz und Infrastruktur mitgedacht werden, insbesondere in den peripheren Regionen. In vielen Landkreisen spielen zudem Ehrenamtliche eine entscheidende Rolle, indem sie Lücken füllen, die die unzureichenden Unterstützungsstrukturen hinterlassen. Viele Gemeindeverwaltungen fördern dieses Engagement aktiv (s. Tab 5).

8.2.3 Digitales Integrationsmanagement

Laut unserer Umfrage bieten 31 Prozent der Integrationsmanager:innen aus allen Landkreisen Baden-Württembergs digitale Beratung über verschiedene Plattformen und Kommunikationsanwendungen wie Signal, WhatsApp oder MS Teams an. Einige Integrationsmanager:innen dürfen diese Tools aufgrund von datenschutzrechtlichen Bedenken nicht nutzen. In mindestens einem Landkreis hingegen haben die Mitarbeitenden des Landkreises sogar Diensthandys, die mit bereits installiertem WhatsApp-Konten ausgestattet sind, welches sich zudem nach Ablauf der Kernarbeitszeit automatisch abschaltet. Die Mitarbeitenden sind aber nicht gezwungen, WhatsApp zu nutzen. In einer Stadt eines anderen Landkreises hat sich die Nutzung der Signal-App durchgesetzt, die etwas mehr Wert auf Datenschutz legt. Beides erleichtert die Beratung bzw. die Vorbereitung darauf, da auch nicht alphabetisierte Klient:innen Sprachaufzeichnungen oder Bilder von Briefen, vorab an die Integrationsmanager:innen versenden können:

[Seit] Corona habe ich WhatsApp. Und WhatsApp ist für mich klasse, weil die Leute schreiben dann, Frau [Name], ich habe einen Brief bekommen. Dann sage ich, schicke ihn mir auf WhatsApp, ich gucke. Und dann ist es oft manchmal bloß Reklame oder ich sage dann, okay, es hat Zeit [...] Oder dann manchmal sage ich, oh je, da müssen wir ganz schnell was handeln. (06_Landkreis C, Pos. 5)

Auch wenn unsere Interviewpartner:innen die Erleichterungen der Arbeitsabläufe betonen, sehen einige die Nutzung auch kritisch. So nehmen Integrationsmanager:innen, je nach Bildungsniveau und Hintergrund

der Person, unterschiedliche Nutzungskompetenzen bei den Klient:innen wahr. So werden deutliche Unterschiede zwischen Schutzsuchenden aus der Ukraine und aus anderen Ländern berichtet. In Bezug auf Videoanrufe wird der Mangel an stabilen Internetverbindungen in ländlichen Räumen als Herausforderung genannt. Als vollständiger Ersatz der herkömmlichen Beratung werden digitale Lösungen daher nicht gesehen.

8.2.4 Einblicke: Organisation des Integrationsmanagements in vier Landkreisen

Die vier in der Tiefe untersuchten Landkreise betreiben das Integrationsmanagement auf unterschiedliche Weise. Abgesehen von einigen Gemeinden, die die Verantwortung selbst übernehmen, führen in drei von vier Kreisen Wohlfahrtsverbände und Vereine die Aufgaben aus, durchaus auch mehrere Träger pro Landkreis. Häufig sind die Einzugsgebiete der Träger nach auch sonst relevanten Organisationsmustern organisiert, wie zum Beispiel Altkreisgrenzen. In den folgenden Abschnitten werden die Charakteristika und Unterschiede der vier Landkreise beispielhaft dargestellt. Damit wird kein Anspruch auf die vollständige Darstellung von Organisationstypen erhoben, im Gegenteil: Die Forschung lässt eher vermuten, dass die Organisation in jedem Kreis etwas anders und an lokalen Besonderheiten ausgerichtet ist. Es scheint daher durchaus im Sinne lokaler Akteur:innen, dass die VwV Integrationsmanagement solche Gestaltungsspielräume ermöglicht.

Zum Zeitpunkt der Datenerhebung waren im **Hohenlohekreis** 19 Integrationsmanager:innen in 16 kreisangehörigen Gemeinden tätig, deren Gesamtarbeitsumfang 10,1 Vollzeitstellen entspricht. Während die Städte Künzelsau und Öhringen und die Gemeinde Mulfingen über eigene Mitarbeitende verfügen, wurden die restlichen Integrationsmanager:innen auf verschiedene freie Träger und Wohlfahrtsverbände (St. Josefspflege, Deutsches Rotes Kreuz, Albert-Schweitzer-Kinderdorf, AWO) ausgelagert. AWO, DRK und die Stadt Künzelsau setzen im Integrationsmanagement ein digitales Tool (Jobkraftwerk⁷) ein. Einige Wohlfahrtsverbände setzen auf eine gezielte Arbeitsteilung. So übernehmen beispielsweise drei Integrationsmanager:innen die Zuständigkeit für drei Ge-

⁷ <https://jobkraftwerk.com/>

meinden. Die Aufteilung erfolgt nach dem Profil der Klient:innen oder den Kompetenzen der Manager:innen. Die Kreisverwaltung selbst überlässt dagegen das Integrationsmanagement weitgehend den freien Trägern oder setzt auf die Eigeninitiative der Städte Künzelsau und Öhringen sowie der Gemeinde Muldingen. Es existiert durchaus ein moderater Steuerungsanspruch, dieser wird jedoch als begrenzt wahrgenommen, wie eine Interviewpartner:in auf Kreisebene beschreibt:

Bei uns ist es ja so, dass es von Trägern gemacht wird oder von der Städte selber. Das heißt, ich kann denen nicht anweisen, ich sage denen nicht, was sie dürfen machen und was nicht, sondern letztendlich entscheiden die Träger, was sie machen. Ich kann über die Verträge Einfluss nehmen, was sie mindestens machen müssen, aber ich kann jetzt nicht genau sagen, was sie machen sollen und was nicht. Mein Ziel wäre es schon, dass sie versuchen, möglichst viel Verweisberatung zu machen und möglichst viel auch noch zu schauen, was kann derjenige selber klären und wo gibt es vielleicht auch noch andere Hilfsangebote. (07_Hohenlohekreis, Pos. 7)

Im **Enzkreis** gibt es insgesamt 21 Integrationsmanager:innen, die für 28 Gemeinden verantwortlich sind. Ähnlich wie im Hohenlohekreis wird das Integrationsmanagement durch externe Träger durchgeführt: Dabei ist miteinanderleben e. V. für die Gemeinden im Südwesten des Enzkreises zuständig, der Internationale Bund für die Gemeinden im Nordosten. Beim Internationalen Bund haben fast alle Integrationsmanager:innen unbefristete Verträge. Auf Landkreisebene gibt es seit 2017 eine verantwortliche Person für das Integrationsmanagement, die Ansprechpartner:in für die Träger ist. Das zeigt den politischen Willen des Landkreises, den Integrationsprozess von Geflüchteten aktiv zu steuern, da eine solche Koordinierungsstelle eigentlich erst ab 2025 durch die neue VwV zur Pflicht wird. Darüber hinaus sind dieselben Träger mit derselben geographischen Aufteilung auch für die Flüchtlingssozialarbeit in den vorläufigen Unterkünften, für die MBE und die JMD im Enzkreis zuständig. Dass dabei alle Beratungsangebote, die sich an unterschiedliche Gruppen von Migrant:innen richten, unter einem organisatorischen Dach versammelt sind, wird durchaus positiv gesehen:

Und dadurch, dass wir halt Integrationsmanagement haben, können sich halt Regeldienste, wenn man das so nennt, die MBE und der JMD zum Beispiel, eigentlich auch auf andere Dinge konzentrieren. In der Praxis läuft es halt eher so, da die bei den gleichen Trägern angesiedelt sind, dass die da einfach sich das ein bisschen aufteilen und ein bisschen Zielgruppen schauen, was wo reinpasst und so. Aber es

ist halt schon eine flächendeckende Sozialberatung, die halt irgendwie garantiert ist. Also man hat nicht so einen kleinen Flickenteppich und jeder rennt irgendwo hin, sondern es geht halt so ein bisschen aus einer Hand. (01_Enzkreis, Pos. 31)

Im Enzkreis wird seit 2019 ein digitales Tool (ROCOM⁸) für das Integrationsmanagement eingesetzt, um zum Beispiel Dokumentationen über die Klient:innen zu speichern und digitale Integrationspläne zu erstellen. Da sowohl die Flüchtlingssozialarbeit als auch das Integrationsmanagement bei denselben freien Trägern angesiedelt sind, werden die Daten beim Wechsel eines Geflüchteten von einer vorläufigen Unterbringung in eine Anschlussunterbringung lediglich innerhalb des Systems von der/dem Sozialarbeiter:in an den/die Integrationsmanager:in digital übertragen, was einen organisatorischen Vorteil darstellt. Ein weiterer Vorteil ist der einfache Zugriff auf bereits erarbeitete Daten und Integrationspläne durch neue Mitarbeiter:innen. Diese digital organisierte Art des Managements wird als „einfach eine effiziente Arbeitsmethode“. (12_Enzkreis, Pos. 23) bezeichnet. Hier zeigt sich, dass Datenmanagement in der lokalen Integrationsarbeit keineswegs nur eine digitale Komponente beinhaltet, sondern immer auch eine Frage der Organisation und des Schnittstellenmanagements zwischen verschiedenen Angeboten ist (Kühn & Gluns, 2022).

Im **Landkreis Lörrach** gibt es insgesamt 33 Integrationsmanager:innen, die in 35 Gemeinden tätig sind. Abgesehen von einigen Gemeinden ist die Trägerschaft zwischen Diakonie und Caritas aufgeteilt, wobei keine spezifische geografische Logik zur Anwendung kommt. Ähnliches gilt für die Flüchtlingssozialarbeit, die MBE und den JMD. Die Existenz zweier Wohlfahrtsverbänden und mehrerer kommunalen Träger wird als Erschweris bei der kreisweiten Kommunikation zwischen Integrationsmanager:innen wahrgenommen. Gerade vor dem Hintergrund, dass der Landkreis Lörrach auch geografisch sehr heterogen ist, muss dies nicht negativ sein. Allerdings vermissen einige Integrationsmanager:innen durchaus den Überblick darüber, wie andere Manager:innen in anderen Teilen des Landkreises arbeiten. Relevant wird dies vor allem bei der Weitergabe von Informationen beim Umzug von Klient:innen innerhalb des Kreises. Auch im Landkreis Lörrach ist der Kreis selbst kaum an der Organisation beteiligt. Allerdings stellt der Landkreis, wie im Enzkreis und im

8 <https://www.rocom.de/kommunal/integrationsmanagement-software/>

Hohenlohekreis, ein digitales Tool für das Integrationsmanagement zur Verfügung (Jobkraftwerk). Dies wird von der Praxis sehr geschätzt:

Wir müssen sagen, wir sind da sehr dankbar, dass der Landkreis Lörrach da Gelder dafür entrichtet, dass wir das nutzen können. Dadurch machen wir diesen Integrationsplan dann in diesem Jobkraftwerk und damit kann man dann auch zum Beispiel den Menschen dann ein Stück weit helfen, dass man dann zum Beispiel den Lebenslauf dann ausdrucken kann. (17_Lörrach, Pos. 15)

Im **Ostalbkreis** existieren 19 Integrationsmanager:innen, die für insgesamt 42 Gemeinden zuständig sind. Mit Ausnahme der Städte Schwäbisch Gmünd und Aalen sind alle beim Landratsamt angesiedelt. Dies stellt einen erheblichen Unterschied zu den anderen untersuchten Kreisen dar. Auch die Städte Schwäbisch Gmünd und Aalen haben die Aufgabe nicht an freie Träger ausgelagert, sondern stellen eigene Mitarbeitende in der Stadtverwaltung. Auf Landkreisebene gibt es seit 2023 eine Stelle, die speziell für das Integrationsmanagement zuständig ist. Die Integrationsmanager:innen im Ostalbkreis sind gleichzeitig Flüchtlingssozialarbeiter:innen in den vorläufigen Gemeinschaftsunterkünften, was ein kontinuierliches Unterstützungssystem für die Geflüchteten bedeutet. Es ist natürlich nicht garantiert, dass Klient:innen, die in einer GU unter der Zuständigkeit eines/einer bestimmten Integrationsmanager:in wohnen, später in einer AU untergebracht werden, für die derselbe Manager zuständig ist. Doch die Chance auf einen solch reibungsloseren Wechsel ist durchaus gegeben. Aber auch sonst existiert ein enger Austausch zwischen den Flüchtlingssozialarbeiter:innen und den Integrationsmanager:innen über einzelne Klient:innen:

Aber es ist nicht gesetzt, dass Leute, die wir betreuen, quasi auch direkt in unsere Kommunen kommen. Da kann man sich glaube ich darüber streiten, ob das gut oder schlecht wäre. Manchmal passt es auch vom Verhältnis her nicht so gut mit den Sozialarbeitern und Klienten. Es ist halt Beziehungsarbeit, da ist auch immer eine persönliche Ebene und auch wenn man noch so professionell ist, manchmal passt es halt einfach nicht. Dann ist es vielleicht auch eine Chance, noch mal jemand anders zu haben, der dann auch mal anders mit einem arbeitet. (10_Ostalbkreis, Pos. 25)

8.2.5 Kreis, Kommune oder Verbände? Die Frage des Trägers des Integrationsmanagements

In den vertieft untersuchten Kreisen wurde nur in einem von vier das Integrationsmanagement vollständig auf Kreisebene verantwortet. Dies entspricht dem Wert für ganz Baden-Württemberg: In der Umfrage unter allen 35 Landkreisen wurde diese Organisationsform von 24 Prozent aller baden-württembergischen Landkreise angegeben. In 70 Prozent der Fälle lag die Verantwortung für die Integrationsmanager:innen teilweise bei der Kreisverwaltung, während in zwei Kreisen die Organisation sogar vollständig von einem externen Partner übernommen wurde. Laut Fragebogen unterstützen 70 Prozent der Landkreise die Finanzierung von VwV weiterhin durch ihr eigenes Budget.

Bei der Trägerschaft des Integrationsmanagements handelt es sich somit meist um eine Kombination aus freien und kommunalen Anbietern, die entweder dem Landkreis oder der Gemeindeverwaltung zugeordnet sind. Auf die Frage nach den Vor- und Nachteilen wurden unterschiedliche Punkte genannt; so spricht beispielsweise für eine kommunale Trägerschaft, dass die Integrationsmanager:innen Teil des Teams der Kommunalverwaltung seien. So entstünde eine bessere Vernetzung und Zusammenarbeit, aber auch eine stärkere Transparenz gegenüber den „Auftraggebern“ aus der Kommune:

Also ich glaube, dass das auch oftmals der Qualität der Arbeit geschadet hat, dass es an Träger weitergegeben wurde. [...] Wir haben den Vorteil, [...] dass wir anders angebunden sind. Dass man da natürlich dann auch manchmal auch besser den Bürgern helfen kann, weil man vielleicht dann auch die Struktur besser versteht, warum etwas so funktioniert, wie es funktioniert. Und weil man dann auch natürlich nochmals ganz anders nach Lösungsoptionen suchen kann, wo man schlussendlich unseren Klienten helfen kann, aber wo man auch dem Kollegium hier im Haus helfen kann. Weil die Strukturen einem selber bekannt sind. Man ist Teil dieser Struktur, man sucht anders nach Lösungen und findet diese Lösungen dann auch für die Menschen. (17_Landkreis b, Pos. 44)

Auf der anderen Seite gibt es Akteur:innen, die in einer kommunalen Trägerschaft ein Konfliktpotenzial sehen. Sie beurteilen das doppelte Mandat kritisch und befürworten eine Externalisierung des Integrationsmanagements – zum Vorteil einer anwaltschaftlichen Vertretung der Migrant:innen – auch mit Blick auf die Anschlussberatung in MBE oder JMD:

Der Landkreis hat, Gott sei Dank [...] entschieden, die Beratung der Geflüchteten in den GUs [...] über die Verbände zu machen [...] natürlich finanziert durch den Landkreis, aber letztendlich ist unsere Beratung unabhängig und wir sind da nicht so im Konflikt mit Landkreis oder sonst was, weil wir bei der Diakonie eingestellt sind und so ist es auch bei der Caritas. (03_Landkreis B, Pos. 3)

Andererseits wurde berichtet, dass ein solcher Konflikt keine tatsächliche Gefahr oder Benachteiligung für die Geflüchteten darstellt. Einige Interviewpartner:innen erwähnten auch, dass es keine pauschal richtige Konstellation gibt, und „das kommt immer drauf an, wie es auch vor Ort funktioniert“. (06_Landkreis B, Pos. 41). Dies mag mit Sicherheit zutreffen, aber auf Basis unserer Studie muss zumindest konstatiert werden, dass die Integrationsmanager:innen in kommunaler Trägerschaft mit relevanten Stellen etwas enger vernetzt und über verschiedene Prozesse und Organisationen informiert zu sein schienen. Auch die Stellung als eine Art Sprachrohr des Landratsamtes wurde vereinzelt als positiv hervorgehoben: „[Es ist] schon sehr von Vorteil, dass man da irgendwie einfach das Landratsamt vertritt [...] als Mittler zur kommunalen Ebene“. (10_Landkreis C, Pos. 33) Dieser Befund sollte allerdings nicht als klare Empfehlung für eine Rekommunalisierung des Integrationsmanagements gelesen werden, sondern eher als Hinweis auf eine grundsätzlich ohnehin bekannte Herausforderung bei freier Trägerschaft, der begegnet werden muss.

8.2.6 VwV Integrationsmanagement ab 2025

Für das Integrationsmanagementprogramm sind mit dem Jahr 2025 einschneidende Änderungen zu verzeichnen. So wird nicht nur die Höhe der Fördermittel bzw. deren Berechnung angepasst, sondern auch die Dauer der Beratungszeit für Geflüchtete auf drei Jahre begrenzt, mit der Möglichkeit, diese in Ausnahmefällen auf vier Jahre zu verlängern. Zum anderen wird ab 2025 die Einrichtung eines Integrationsmanagement-Koordinators pro Landkreis oder kreisfreier Stadt gefordert. Zu diesen Änderungen gibt es auf Kreis- und Gemeindeebene – aufgrund des Zeitpunktes der Datenerhebung noch vor ihrer Einführung – unterschiedliche Ansichten:

Ne also das Land beginnt jetzt erst, vernünftige Rahmenbedingungen zu schaffen. Den Eindruck habe ich halt. Dann ist natürlich immer die Gefahr, dass man von einem Extrem ins andere geht. Da ist es schon schwierig. Insbesondere wenn die

ganz kurzfristig ihre Nachweise verändern, wo man sich wieder anstrengen muss. Das macht es schon anstrengend. Das muss man ganz ehrlich sagen. Und deswegen also... Ich finde es gut, das Thema Integrationsmanagement. Aber es ist noch sehr in den Kinderschuhen. Obwohl es schon ein großes Kind sein müsste. Weil es halt schon so lange läuft. (03_Landkreis C, Pos. 77)

Obwohl der neue Rahmen aus Sicht einiger Befragter spät kommt und das Ziel der Änderungen den lokalen Akteur:innen nicht immer ganz klar ist, wird die Anpassung der Art und Weise, wie Integration ab 2025 gemessen wird, positiv gesehen, da sie sich von einer eher quantitativen zu einer qualitativen Berichterstattung entwickelt:

Und jetzt mit der neuen VwV ab nächstem Jahr wird sich das jetzt auch ändern, also sie wollen jetzt nicht wissen, wie viele Beratungen stattgefunden haben, sondern wie viele Integrationspläne, welche Ziele wurden formuliert, genau, es ist dann eher qualitativer Art, dass man dann jetzt nicht mehr so in dieses Quantitative, eher so diesen Schwerpunkt legt, sondern eher so in dieses Qualitative. (17_Landkreis B, Pos. 16)

Inhaltlich besonders intensiv diskutiert wird die neue zeitliche Befristung der Beratung auf drei Jahre beziehungsweise maximal vier Jahre in Ausnahmefällen. Manche Akteur:innen auf Gemeinde- und Landkreisebene erachten eine solche Begrenzung als plausibel und positiv, da sie einem neu zugewanderten Menschen von Anfang an bewusst macht, dass die Unterstützung zeitlich begrenzt ist, was möglicherweise die Motivation und die Eigenbemühungen steigert. Die nicht begrenzte Beratungszeit habe demnach zur Folge gehabt, dass sich die Schutzsuchenden an eine kontinuierliche Unterstützung gewöhnt, sich nicht genug bemüht oder nicht gelernt hätten, die regulären Unterstützungsstrukturen aufzusuchen:

Ich finde schon gut, dass man das jetzt reformiert hat, zum Beispiel, dass man den Beratungszeitraum ein bisschen eingeschränkt hat, weil wenn man zu viel macht, ist halt auch nichts. Es gibt immer noch Flüchtlinge, die sind seit fünf Jahren hier und die können noch nicht mal ihren Antrag fürs Bürgergeld ausfüllen. Und da bin ich jetzt ein bisschen hart. Da würde ich als Integrationsmanager sagen, so, das ist mal ein Antrag, den habe ich dir ausgefüllt. Beim nächsten Mal machst du das so. Und wenn du kein Deutsch kannst, egal, du malst das nach und ich kontrolliere das. Weil da hängt dein Leben von ab da ist Geld dahinter. Und da wurde manchmal vielleicht auch zu arg betüddelt. Ja, jetzt hat man auch noch festgestellt, oh, da gibt es ja Leute. Ist ja bequem. Ich gehe zu meinem Integrationsmanager

und sage, hey, mein Geld läuft wieder aus. Alles klar, ich mache den Antrag. Ja, du kannst ja kein Deutsch. Mach ich dir. Also, das ist deshalb, das hat man jetzt so ein bisschen eingeschränkt, dass man ja sagt, drei Jahre dürfen die da sein, plus ein Jahr Verlängerung. Finde ich gut. Weil dann muss man sich selber mal auf den Hosenboden setzen. (03_Landkreis A, Pos. 16)

In den Interviews wurde der Zeitraum von drei Jahren kaum reflektiert; es schien den Fachleuten zwar keine absurde, aber doch eher willkürliche Zahl zu sein. Eine Person rechnete vor, dass man von zwei Jahre in einer GU ausgehe und dann weitere drei Jahre Beratung nötig seien – und somit insgesamt fünf Jahre. Sie betont aber auch, dass individuelle Integrationsprozesse keinen Zeitvorgaben der Landespolitik folgten: „Manchmal klappt das, manchmal klappt das nicht, je nachdem und je nach Person, je nach Motivation, je nach gesundheitlichem Zustand.“ (02_Landkreis B, Pos. 9). Ein Kritikpunkt an der Drei-Jahres-Frist betraf auch die Vertrauensbasis, die zwischen den Klient:innen und den Integrationsmanager:innen zuerst aufgebaut und dann abrupt beendet wird. Mit dem Wechsel der Verantwortung zerbreche auch ein aufgebautes Vertrauen, eine Beziehung und eine Kontinuität im Integrationsprozess:

Es ist eher ein Rumreichen. Und Probleme verschieben. Ich finde es immer spannend, gerade wenn man die ganzen Sachen liest. Es ist alles gut gemeint, aber es ist oft in der Realität – es sind Menschen. Und es funktioniert oft nicht, wie man es sich in einem Ministerium vorstellt. (02_Landkreis A, Pos. 73)

Ein Argument für die Drei-Jahres-Regel ist hingegen die Verfügbarkeit von anderen Regeldiensten, die Migrant:innen in Anspruch nehmen können. Mit anderen Worten: Integrationsmanagement soll eine solide Basis für die ersten Integrationsprozesse schaffen und die Menschen in drei Jahren auf einen guten Weg bringen:

Darum wurde das Integrationsmanagement unter anderem auch eingeführt. Der Integrationsmanager soll ja der Mensch sein, bei dem die Fäden zusammenlaufen. Der selber keine soziale Betreuung und Beratung intensiv im Einzelfall macht, sondern wirklich der verweist, der Netzwerke knüpft, bei dem die Fäden zusammenlaufen, der wirklich ein bisschen steuert. Ein Punkt, wo alles gebündelt ist, weil es so viele Regelsysteme gibt, die gut funktionieren. (03_Landkreis C, Pos. 113)

Im Vergleich zu urbanen Kontexten ist allerdings auch anzumerken, dass Integrationsprozesse auch aufgrund der Gegebenheiten in manchen länd-

lichen Räumen tatsächlich etwas länger dauern könnten. Auch Schwierigkeiten mit Wohnsitzauflagen und Kinderbetreuungsplätzen wirken sich auf die Dauer benötigter Beratung aus und sind bei ländlichen Räumen besonders ausgeprägt. Außerdem muss der Unterschied zwischen Schutzsuchenden aus der Ukraine und aus anderen Ländern betont werden, da der Zugang zu verschiedenen Bereichen für erstere deutlich schneller möglich ist. Dadurch ist die Einhaltung der Drei-Jahres-Frist in ihrem Fall wahrscheinlicher, aber auch nicht garantiert.

Eine wichtige Schnittstelle mit Blick auf die Beratungsdauer ist auch diejenige zu anderen Beratungsstrukturen, insbesondere zu den Programmen MBE und JMD. Zwar sind die Themen, mit denen Migrant:innen an die Integrationsmanager:innen und Beratenden der MBE herantreten, laut den Interviews die gleichen, was sich aber oft unterscheidet, sind die Klient:innen; unter anderem profitieren EU-Bürger:innen mehr von der MBE. Obwohl MBE und JMD nach der ersten Zeit des Integrationsprozesses die regulären Anlaufstellen sind, werden sie – nicht nur aufgrund der erfolgten beziehungsweise regelmäßig befürchteten Kürzungen der Bundesfinanzierung – insbesondere in den ländlichen Gebieten als nur eingeschränkt verfügbar wahrgenommen:

Also die MBE-Bereiche sind sehr schlecht finanziert und sehr wenig Personal, muss man sagen, bei der Masse, was wir an Klienten eigentlich haben. [...] [Eine] Person mit 60 % [Stellenanteil] betreut bei uns 300 Menschen mit Migrationshintergrund, die schon länger da sind oder die erst durch den Arbeitsmarkt kommen. Also das heißt das sind unheimlich hohe Fallzahlen. (03_Landkreis B, Pos. 39)

Aus der Praxis: Föderale Finanzierungslücken am Beispiel Stadt Brackenheim, Landkreis Heilbronn

Jahrelang konnte die Stadt Brackenheim ihre Klient:innen zur bundesgeförderten MBE der Diakonie nach Heilbronn schicken. Zusätzlich gibt es in Brackenheim den JMD, der ebenfalls von der Diakonie angeboten wird. Aufgrund von Kürzungen der Bundesmittel hat die Diakonie in Heilbronn beschlossen, ab 2025 keine MBE mehr anzubieten und nur den JMD fortzuführen. Das stellt für die Stadt Brackenheim und insbesondere für die Klient:innen einen erheblichen Einschnitt dar, zumal die VwV ab 2025 ausdrücklich und mit der Drei-Jahre-Befristungslogik auf die Weiterleitung an Regeldienste verweist. Hier zeigt sich, dass manche Änderungen in der Beratungsinfrastruktur für ländliche Räume besonders gravierende Konsequenzen haben. Hier sollten sich Bund und Land noch weniger als in urbanen Kontexten darauf verlassen, dass Kürzungen in einem Förderprogramm von anderen aufgefangen werden können.

Bei der Weiterentwicklung (oder auch Kürzung) von Beratungsprogrammen aller Ebenen scheint es daher unbedingt notwendig, die Wechselwirkungen mit anderen Programmen im Vorfeld durchzuspielen. Jede Änderung bedeutet letztlich einen externen Schock für die lokale Ebene, der durch Strukturen aufgefangen werden muss, die gerade in ländlichen Räumen häufig fragil sind.

8.2.7 Mangelnde Verlässlichkeit als Hemmschuh eines erfolgreichen Landesprogramms

Eine besondere Rolle spielte im Vorfeld der Änderung der VwV das geänderte Finanzierungsmodell: Erstens wurde zunächst befürchtet, das Gesamtbudget für das auf die Landkreise zu verteilende Förderprogramm könnte sinken. Zweitens war die Umstellung von einer Pauschale pro Stelle zu einer Spitzabrechnung von diversen Befürchtungen begleitet. Der Hohenlohekreis sah sich davon unter den vier untersuchten Landkreisen zunächst am stärksten betroffen und rechnete mit einer Reduzierung der Stellen von 10,1 auf 5,6 VZÄ. Das wäre angesichts der Anzahl der Geflüchteten und des gleichbleibenden Bedarfs an Beratung aus Perspektive des Kreises ein dramatischer Rückgang gewesen. Da der bevölkerungsschwache Flächenlandkreis nur wenige Integrationsmanager:innen in den einzelnen Gemeinden hatte, erkannten viele in der neuerlichen Kürzung eine weitere Benachteiligung der ländlichen Räume. Auch andere Kreise reagierten besorgt auf die unsicheren Finanzierungsperspektiven:

Also da hat es in letzter Zeit auch deswegen schon viel Ärger gegeben. Die haben sich sogar ans Sozialministerium gewandt und an Herrn Minister Lucha. Weil sie gemeint haben, da liegt ein Berechnungsfehler vor, weil sie jetzt so wenig zugeteilt bekommen haben und so viele Flüchtlinge haben. Aber die haben halt sehr viele Ukrainer in der Fläche und die zählen in diese Quote nicht mit rein. Aber bei allen Gemeinden, ganz Baden-Württemberg nicht. Also die werden da nicht benachteiligt, aber die verstehen das jetzt gerade gar nicht. Und wie gesagt, sie waren halt auch nicht bereit, selber das Geld zu setzen, diese halbe Personalstelle, oder was sie hätten setzen müssen. Und die kriegen auch Integrationsmanagement. Das werden wir wieder organisieren, weil ja auch der Landkreis die Anträge stellt. (06_Hohenlohekreis, Pos. 19)

Nur wenigen Gemeinden gelang es nach den Kürzungsankündigungen, ihre Integrationsmanager:innen selbst einzustellen. Dies führte zur Er-

wartung eines Flickenteppichs lokaler Beratungsinfrastruktur innerhalb desselben Landkreises: [Eine] Gemeinde hat sich entschieden, ihren Integrationsmanager trotzdem zu behalten und selbstständig anzustellen. Die investieren da Geld. [...] Und [Ortsname], die machen es leider nicht [...] weil die sagen, nee, das ist nicht Aufgabe der Gemeinde. (06_Landkreis D, Pos. 19). Auch die Verbindung von Kürzungen mit inhaltlich gestiegenen Anforderungen an das Integrationsmanagement machten den Praktiker:innen Sorgen:

Da müsste man halt dann doch viele Leistungen reduzieren und da würde dann doch in ganz vielen Bereichen der Fokus dann jetzt von langfristiger Integrationsplanung dann doch eher wieder zur Feuerwehrrolle, und wie kann ich halt sicherstellen, dass zumindest Kindeswohlgefährdung, Existenzsicherung, Gesundheitsvorsorge wirklich so rudimentär gesichert ist. Also das ist natürlich dann nicht so rosig, besonders auch vor dem Hintergrund, dass die neue VwV ja auch vorschreibt, dass man spätestens im zweiten Beratungsgespräch einen Integrationsplan erstellen muss und zwar flächendeckend für alle Menschen. Und dann fragt man sich, okay, mit weniger Personal für viel mehr Menschen eine intensivere, strukturierte Integrationsarbeit zu leisten. Das passt nicht so ganz zusammen. (12_Landkreis A, Pos. 23)

Nach intensiven Diskussionen wurde im November 2024 die verfügbare Gesamtsumme des Programms ab 2025 wieder erhöht und somit empfindliche Kürzungen vermieden. So erleichternd dies für viele Fachleute vor Ort gewesen sein mag, es zeigt jedoch auch erneut die Herausforderungen, die mit einer immer wieder neu zu verhandelnden Projektfinanzierungsstruktur einhergehen. Eine verlässliche Finanzierung sehen viele Kreise daher selbst in dem wirkungsvollen und breit angelegten Integrationsmanagement noch nicht. Eine der größten Herausforderungen für Träger in ländlichen Räumen war es nach unseren Beobachtungen, Personal für die befristeten Stellen als Integrationsmanager:innen zu finden. Gerade Träger, die sich im Sinne der Planbarkeit und der Attraktivität der Stellen dazu entscheiden, Integrationsmanager:innen unbefristet anzustellen (z. B. Enzkreis, miteinanderleben e. V.; Landkreis Lörrach, Stadt Rheinfelden), werden von Finanzierungsdiskussionen erheblich unter Druck gesetzt. Diese Problematik wird sich voraussichtlich auch mit der neuen VwV 2025 nicht ändern, da Mittel weiterhin jährlich neu beantragt werden müssen. Es verwundert daher nicht, dass zahlreiche Interviewpartner:innen auf die Notwendigkeit der Verstetigung des Förderprogramms verweisen – gerade weil sie es als Rückgrat der professionel-

len Beratungsstruktur in ländlichen Räumen wahrnehmen. Änderungen in Förderprogrammen auf Bundes- und Landesebene sind mit Blick auf ländliche Regionen besonders sensibel. Wenn sie nicht umsichtig und mit Blick auf die Entwicklungen in den Förderprogrammen anderer Ebenen geplant werden, können Kürzungen schnell große Lücken reißen.

8.3 Integrationsbeauftragte

8.3.1 Aufgabenportfolio der Integrationsbeauftragten in der Praxis

Zum Zeitpunkt der Datenerhebung gab es in 34 von 35 baden-württembergischen Landkreisen eine:n Integrationsbeauftragte:n (IB) auf Landkreisebene. 85 Prozent davon wurden über die VwV Integrationsbeauftragte finanziert. Nur fünf Landkreise – Waldshut, Karlsruhe, Ludwigsburg, Biberach und der Main-Tauber-Kreis – nutzen für ihre Integrationsbeauftragten nicht das Landesprogramm.

Die Integrationsbeauftragten auf Kreisebene richten sich schwerpunktmäßig an andere Verwaltungseinheiten und andere Organisationen im selben Feld. Aber auch Bürger:innen werden als wichtige Zielgruppe genannt. Nach den Angaben in unserem Online-Fragebogen konzentriert sich ihre Arbeit entsprechend auf die Sichtbarmachung des Themas Integration in Verwaltung, Politik und Gesellschaft. Aber auch sozialplanerische Anteile sind vorhanden, wenn auch unterschiedlich intensiv. Integrationsbeauftragte wirken durch Austausch, Netzwerk- und Projektarbeit. Sie fungieren als Ansprechpartner:innen und Multiplikator:innen rund um Migration und Integration und unterstützen ehrenamtliches Engagement. Sie agieren zumeist auch als Verantwortliche für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und bieten Schulungen an. Viele haben allerdings auch den Eindruck als „Einzelkämpfer:in“ in ihrer Verwaltung zu agieren und mit ihren Themen weitgehend allein dazustehen. Vereinzelt macht das Wort vom „Beauftragtenunwesen“ die Runde, wobei beispielsweise Gleichstellungs- und Integrationsbeauftragte gleichgesetzt werden. Dies ist insofern missverständlich, als dass die Integrationsbeauftragten nicht nur eine anwaltschaftliche Funktion als Sprecher:innen für die Belange von Migrant:innen haben, sondern auch den Auftrag, Integrationsprozesse strategisch zu gestalten. Sofern sie ihre Rolle so interpretieren, sind sie eher vergleichbar mit Sozialplaner:innen oder Stadt- und Regionalentwickler:innen. Doch gerade solch strategische und übergreifende

Aufgaben scheinen aus der Perspektive einiger Integrationsbeauftragter mit mangelnder Anerkennung aus Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit verbunden – im Gegensatz zu konkreten „Mikro-Projekten“:

Ich mache halt auch ganz viel bundesweite Vernetzung, da kommt natürlich nichts da draußen an. Aber das ist ja auch nicht mein Job. Mein Job ist es nicht, zehn Schwimmkurse zu organisieren. Aber so werden wir verstanden und ich war vorhin noch im Mittagsmeeting Integration [der Universität Konstanz] und da ging es irgendwie auch nochmal los, dass eben dann die auch von kleineren Kommunen oder auch Städten das dann sagen, dass das immer so von ihnen erwartet wird. Ja, das wird selbst von uns im Landkreis erwartet, dass wir irgendwie Mikro-Projekte starten, weil das sieht man ja dann und dann sagt man, „oh, die haben eine tolle Arbeit geleistet“, aber wenn wir halt einen Vortrag zur Antidiskriminierung machen, dann heißt es, „was brauchen wir das denn?“ Brauchen wir doch nicht, wir sind doch alle keine, ist doch hier keiner rassistisch, brauchen wir nicht. (01_Landkreis A, Pos. 50)

Professionalisierung der Integrationsarbeit: Fortbildungsprogramm „Kompetenzbausteine für Integrationsbeauftragte“, Universität Konstanz

Das Forschungsinstitut gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ) an der Universität Konstanz hat in Zusammenarbeit mit dem BMBF ein Fortbildungsprogramm für Integrationsbeauftragte entwickelt. Ziel des Programms ist es, die Vielzahl der Aufgaben und Wissensbereiche der Integrationsbeauftragten zu bündeln und deren Professionalisierung bedarfsgerecht zu fördern. Zusätzlich wird ein Portal für Integrationsbeauftragte in Baden-Württemberg entwickelt, um den Austausch und die Abstimmung zu erleichtern. Bereits etabliert sind Formate wie das MittagsMeetingIntegration und die ThemenTeams, die den Austausch weiter unterstützen.

<https://www.uni-konstanz.de/fgz/fr/projekte/kompetenz-kommunale-integrationsarbeit/fortbildungsprogramm/>

Auch unterhalb der Kreisebene verfolgen zahlreiche Städte, wie in unserer Studie Lörrach, Rheinfelden, Aalen und Mühlacker, den skizzierten, ganzheitlicheren Ansatz und übertragen ihren Integrationsbeauftragten ein breiteres Aufgabenspektrum. Wie unsere Analyse zeigt, werden in manchen Städten und Gemeinden Integrationsbeauftragte aber auch – und teils überwiegend – für operative Aufgaben wie die Unterbringung von Geflüchteten eingesetzt. Dies geht oft darauf zurück, dass in den Jahren 2015 und 2016 Flüchtlingsbeauftragte gefördert wurden, die solche Tätigkeiten übernahmen. Viele Kommunen haben diese Aufgaben dann, unabhängig von deren eigentlichen Zuständigkeiten, einfach den Inte-

grationsbeauftragten übertragen. Deswegen sind insbesondere in kleineren Gemeinden die Integrationsbeauftragten häufig für die Wohnungssuche und -belegung zuständig, ohne konzeptionelle Aufgaben wahrzunehmen. Dabei wird argumentiert, dass in Gemeinden mit etwa 5.000 bis 6.000 Einwohnern umfangreiche konzeptionelle Programme nicht sinnvoll seien. Stattdessen sollte man sich auf das konzentrieren, was vor Ort bereits vorhanden ist und was man damit erreichen kann.

Doch auch in kleineren Gemeinden gibt es Gegenbeispiele. So wurde im Gemeindeverwaltungsverband Vorderes Kandertal (Kreis Lörrach) begonnen, ein Integrationskonzept zu erstellen, das Maßnahmen kartiert und Bedarfe ermittelt. Häufig ist auch die Koordination von freiwillig Engagierten, etwa in der Stadt Schopfheim (Lörrach). Dort wurde im Zuge dieser Tätigkeit auch ein Online-Wegweiser erstellt, der eine umfassende Übersicht zu verschiedenen Dienstleistungen und Themen rund um die Themen Migration und Integration bietet. Der Wegweiser enthält Informationen zu Behörden, zu Aufenthaltsrecht und Asylbewerberleistungen sowie zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten. Der Wegweiser ist auf der Website der Stadt Schopfheim zu finden. Die Stelle der Integrationsbeauftragten in Schopfheim wurde erst vergleichsweise kürzlich eingerichtet, um den Verwaltungsapparat zu entlasten. Dies wird vor Ort auch so wahrgenommen. Wenn also ihre Rolle klar definiert ist und nicht mit den Aufgaben eines/einer Integrationsmanager:in oder mit dem Thema Unterbringung vermischt wird, können auch ländliche Gemeinden davon profitieren, einen Integrationsbeauftragten zu haben. Dabei müssen dessen Aufgaben sich an die Bedürfnisse der jeweiligen Gemeinde anpassen und können sehr vielfältig sein. Schwierig ist allerdings auch hier oft die Finanzierung, da die VwV IB den Bedarf anhand der Einwohnerzahl definiert. In informellen Gesprächen war zu erfahren, dass einige ländliche und recht kleine Gemeinden die Arbeitszeiten der Integrationsmanager:innen aus diversen Quellen aufstocken, um Möglichkeiten zu schaffen, die eigentlich noch nicht vorgesehene Rolle eines Integrationsbeauftragten auszufüllen. Hier zeigt sich, dass gerade ländliche Gemeinden unterhalb der Kreisebene nur vom Förderprogramm profitieren, wenn sie einen starken politischen Willen zeigen. Das Resultat ist ein Flickenteppich der Abdeckung mit Integrationsbeauftragten:

[Unter] einer gewissen Einwohnerzahl muss man sich dann glaube ich zusammenschließen und dann kann man glaube ich auch nur eine maximal dreijährige Förderung irgendwie bekommen und ich glaube nicht, dass das attraktiv ist im

ländlichen Raum für kleine Gemeinden. [...]. Also die ganz kleinen, also [Ortsnamen] da gibt es nichts Integrationsbeauftragtenmäßiges. Und ich wüsste auch nicht, ob man das denen schmackhaft machen kann. (06_Landkreis B, Pos. 49)

Die Berechnung der Finanzen der VwV Integrationsbeauftragte wird von einigen Gesprächspartner:innen als Benachteiligung der ländlichen Gemeinden gelesen. Ähnliches gilt auch für die – aus Sicht mancher – abgehobenen Forderungen an das Aufgabenprofil. Die Diskrepanz zwischen Vorgaben in der VwV und manchen Aufgabenprofilen in der Praxis sind vor diesem Hintergrund einzuordnen. In einigen Gemeinden gibt es oft keine andere Person, die sich um die Themen rund um die Unterbringung Geflüchteter kümmert, was dazu führt, dass diese Aufgabe den Integrationsbeauftragten übergeben wird. Eine Arbeitsteilung kann man sich dann nicht leisten. Ein Abweichen von der VwV kann daher durchaus im Sinne der Daseinsvorsorge in der Kommune sein.

8.3.2 Einblick in die Arbeit von Integrationsbeauftragten auf Kreisebene

Auch wenn die Angaben zu den tatsächlichen Stellen schwanken und die entsprechenden Angaben auf der Website des Sozialministeriums nicht immer aktuell sein können, gibt die folgende Übersicht der Stellen und Aufgaben in den vier vertieft untersuchten Kreisen doch ein recht anschauliches Bild von der Heterogenität der Landschaft.

Im **Landkreis Lörrach** gibt es seit 1997 einen IB, wenn auch lange mit einem geringen Stundenanteil. Trotzdem zeigt das ein langanhaltendes Steuerungsinteresse. Derzeit gibt es einen vollzeitbeschäftigten IB auf Landkreisebene und neun IB auf Gemeindeebene. Einige von ihnen werden von Wohlfahrtsverbänden getragen, andere haben eine eigene Verwaltungspersonalstelle, die diese Aufgabe übernimmt. Die Integrationsbeauftragte des Kreises ist für die Koordination, Planung und Steuerung der Integrationsaktivitäten auf Kreisebene zuständig. Sie arbeitet eng mit anderen Integrationsbeauftragten zusammen, tauscht sich mit ihnen sowie intern mit der unteren Aufnahmebehörde und der Ausländerbehörde aus. Darüber hinaus pflegt sie Kontakte zu Wohlfahrtsverbänden, um die Integrationsarbeit im Landkreis zu unterstützen und zu fördern.

Im **Enzkreis** gibt es zwei Integrationsbeauftragte, deren Arbeitsstunden insgesamt einem VZÄ entsprechen. Der Kreistag hat jedoch beschlossen, die Stellen auf Kreisebene bis Ende 2025 zu streichen – begründet mit

begrenzten finanziellen Möglichkeiten bei freiwilligen Aufgaben. Auch eine Kofinanzierung schien hier nicht mehr leistbar. An dieser Stelle zeigt sich der in diesem Landkreis auch breiter sichtbare Fokus auf Geflüchtete und damit zusammenhängende pflichtige Aufgaben. Integrationsbeauftragte werden weniger als bedeutsame strategische Koordinationsstellen der Integrationsarbeit, sondern eher als verzichtbare Fürsprecher:innen für eine Minderheit angesehen. Angedeutet hatte sich die Kürzung bereits als die IB-Stellen mehrfach verschoben und nirgends dauerhaft verankert wurden: vom Sozialamt zum Ordnungsamt und dann von der Stabstelle zum Team Versorgung. Auf Gemeindeebene gibt es insgesamt sechs Integrationsbeauftragte, von denen aber nur zwei über das Landesprogramm finanziert werden. Einige Kommunen haben Flüchtlings- und Integrationsbeauftragte, die ausschließlich die Unterbringung von Geflüchteten organisieren, bzw. einen Teil der Sozialberatung parallel zu den Integrationsmanager:innen übernehmen. Der IB der Stadt Mühlacker, der sich auf die breit interpretierte Zielgruppe von Geflüchteten konzentriert, hat nur eine 50 %-Stelle, die beim Amt für Bildung und Kultur angesiedelt ist. Die Stadt hat zusätzlich einen eigenen Flüchtlingsbeauftragten im Ordnungsamt, der sich um die fluchtsbezogenen Themen kümmert. Auf Kreisebene haben die beiden IBs die Hauptaufgabe, sich mit den Gemeinden zu vernetzen, um eine bessere Zusammenarbeit zu schaffen. Dies nahm zum Zeitpunkt der Datenerhebung den größten Teil ihrer Zeit in Anspruch, da es kein etabliertes Kooperationsmuster zwischen den Ebenen gab. Um die Vernetzung zu verbessern, wurde ein Newsletter eingerichtet. Der Fokus lag bisher sehr auf dem Thema Geflüchtete – andere Aspekte sind eher die Kür.

Im **Hohenlohekreis** gibt es auf Landkreisebene eine IB mit einer 50 %-Stelle. Zeitweise gab es neben der IB-Stelle auch einen Flüchtlingsbeauftragten, was es der IB ermöglichte, sich auf die breiteren Themen zu konzentrieren. Die Abschaffung dieser und zwei anderer Stellen zusätzlich zur Schließung der Willkommenspunkte verweisen auf ein tendenziell nachlassendes Interesse, das Thema Integration aktiv strategisch zu gestalten. Auf Gemeindeebene gibt es nur in den Städten Öhringen und Künzelsau einen Integrationsbeauftragten. Die Integrationsbeauftragte auf Kreisebene hat die Aufgabe, die Vernetzung aller an Integration Beteiligten innerhalb und außerhalb der Behörde zu koordinieren. Sie arbeitet mit verschiedenen Akteur:innen wie Sprachkursträgern, dem Jobcenter, der Agentur für Arbeit, dem Jugendamt und dem Welcome Center in Heilbronn zusammen. Sie informiert über Integrationsangebote und -themen,

organisiert Veranstaltungen und Schulungen, insbesondere für Ehrenamtliche. Sie verbreitet aktuelle Informationen und Neuerungen über einen Newsletter an einen breiten Verteiler. Darüber hinaus ist sie für die Öffentlichkeitsarbeit und Gestaltung der Internetpräsenz zum Thema Migration und Integration zuständig. Sie sieht sich als Lotsin:

Das ist ja die Aufgabe, diese Lotsenfunktion, wenn wir den Bedarf hören, das koordinieren, wieder weitergeben, an die anderen das weiterleiten. Also [...] das ist das Wesentliche, dass ich Menschen, Dinge, Projekte zusammenbringe, anstoße, informiere und so weiter. Ja, das ist es, genau. (02_Hohenlohekreis, Pos. 6)

Im **Ostalbkreis** verfügt der Integrationsbeauftragte auf Kreisebene über eine Vollzeitstelle, die zu ca. 40 Prozent über die VwV IB finanziert wird und zu 60 Prozent vom Landkreis. Die drei großen Städte des Landkreises, Aalen, Schwäbisch Gmünd und Ellwangen, haben Integrationsbeauftragte. In Aalen besteht deren Aufgabe, ähnlich wie auf Landkreisebene, darin, Verbindungen und Austausch mit religiösen und kulturellen Vereinen und Migrantenorganisationen zu schaffen und die Gestaltung von verschiedenen internationalen Veranstaltungen wie Festivals zu unterstützen. In Aalen wird die Stelle teilweise durch die VwV finanziert, wodurch die Stadt 20.000 Euro erhält, die auf die Integrations- und Flüchtlingsbeauftragten verteilt werden. Der Rest des notwendigen Budgets wird von der Stadt selbst aufgebracht. In Schwäbisch Gmünd gibt es seit 2012, und in Ellwangen seit 2009 einen IB. Die Aufgaben des IB auf Kreisebene konzentrieren sich auf eine breiter interpretierte Zielgruppe von Migrant:innen einschließlich der früheren Generationen. Ein Schwerpunkt ist die Stärkung der Verbindung zwischen dem Landkreis und den religiösen und kulturellen Vereinen sowie den zweiten und dritten Generationen von Migrant:innen. Die Erreichbarkeit und Verknüpfung von Angeboten und Leistungen mit Migrant:innen und Migrantenorganisationen ist dabei ein wichtiges Thema. Es gibt einen Austausch mit großen Moscheen, um zu erfahren, welche Themen die Menschen umtreiben.

Der Ostalbkreis eignet sich auch gut, um die Diversität der IB-Aufgaben auf der Ebene der kreisangehörigen Städte zu illustrieren. So ist der IB der Stadt **Aalen**, ähnlich wie auf Landkreisebene, dafür zuständig, Verbindungen zu den Migrantenorganisationen und anderen religiösen Gruppen in der Stadt herzustellen. Der Unterschied zwischen den beiden Stellen, Integrations- und Flüchtlingsbeauftragter, ist also klar:

Im Bereich Integration bin ich zuständig. Also vielleicht, um das klar zu ziehen, wir haben eine Flüchtlingsbeauftragte und ich bin Integrationsbeauftragte. Und die Flüchtlingsbeauftragte, die hat vor allem die Themen, wie schon der Name sagt, der Menschen auf dem Schirm, die neu nach Aalen kommen. In dem Fall ganz aktuell handelt es sich um die ukrainischen Menschen. Das heißt, alles was dazu, wenn Sie da noch explizit Fragen haben, würde ich sie einer Kollegin weitergeben. Ich bin zuständig für die Menschen, die schon länger in Aalen sind. Das heißt, für die migrantischen Vereine. (09_Ostalbkreis, Pos. 3)

In Aalen gibt es etwa 20 Vereine, die eine lange Geschichte haben. Viele dieser Vereine wurden von Gastarbeiter:innen aus der Türkei gegründet, es gibt aber auch sri-lankische, thailändische und vietnamesische Gemeinden. Diese Vielfalt spiegelt die multikulturelle Zusammensetzung der Bevölkerung in Aalen wider. Als Ansprechpartnerin im Rathaus erleichtert die Stadtverwaltung den Vereinen den Kontakt und zeigt ihre Wertschätzung. Die Vereine werden bei Festivitäten eingeladen und erhalten finanzielle sowie organisatorische Hilfe. Der IB koordiniert auch den Sprachmittlungspool, eine Kooperation zwischen dem Landratsamt und der Stadtverwaltung, die von der Integrationsbeauftragten Aalen aufgebaut und erweitert wurde. Dieser Pool besteht aus etwa 60 ehrenamtlichen Sprachmittlern, die über mindestens eine weitere Fremdsprache verfügen, da sie entweder damit aufgewachsen sind, aus dem Ausland kommen oder in Deutschland mit einer anderen Sprache aufgewachsen sind. Der Pool wird vor allem von Jugendamt, Kindergärten und Schulen genutzt, um Menschen, die neu nach Aalen kommen und noch nicht gut Deutsch

Aus der Praxis: Integrationsbeauftragte an der Volkshochschule

Die Suche nach der richtigen organisatorischen Verortung der Integrationsbeauftragten ist keineswegs einfach. Zahlreiche Kreise und Gemeinden haben bereits mehrere Umstrukturierungen vollzogen. Dabei gibt es eine große Bandbreite – von der Stabsstelle über Ordnungsamt bis hin zur Ausgliederung aus der Verwaltungsstruktur. In der Stadt Biberach ist die Stelle des Integrationsbeauftragten seit dem Jahr 2020 an der städtischen Volkshochschule angesiedelt. Dies ist eher ungewöhnlich, auch über Baden-Württemberg hinaus. Zuvor war die IB-Stelle beim Ordnungsamt in der Stadtverwaltung angesiedelt, dann eine Zeit lang vakant. Zwar ist die VHS Teil der Stadtverwaltung, allerdings sowohl geografisch als auch organisatorisch und ‚kulturell‘ – das heißt in der Selbst- und Fremdbeschreibung – etwas am Rande klassischer Verwaltung. Die VHS ist dennoch in Planungstreffen eingebunden, es gibt jährliche Treffen mit Ehrenamtsbeauftragten, Familienbeauftragten und Vertretern des Ordnungsamtes.

sprechen, den Zugang zu Informationen über Bildung, Kindergärten und Unterbringung zu ermöglichen. Die IB fungiert als Bindeglied, indem sie den Kontakt zwischen den Sprachmittlern und den Institutionen herstellt. In der Stadt **Ellwangen** im selben Landkreis ist die Rolle dagegen eng verknüpft mit rechtlichen Fragestellungen. Dies liegt vor allem daran, dass die IB-Stelle Teil des Sachgebietes „Ausländerwesen“ ist. Dementsprechend wird erwartet, dass die IB Kenntnisse über das Ausländerrecht hat. In **Schwäbisch Gmünd** leitet die IB gleichzeitig das Welcome Center. In dieser Rolle ist sie für den Empfang und die Unterstützung von Geflüchteten zuständig und daneben auch dafür verantwortlich, die Geflüchteten, die in Schwäbisch Gmünd leben, bei verschiedenen Veranstaltungen zusammenzubringen und so den Integrationsprozess zu fördern.

8.4 Flüchtlingsbeauftragte

In Baden-Württemberg existieren neben den Integrationsbeauftragten vielerorts auch Flüchtlingsbeauftragte. Ihre Existenz ist zurückzuführen auf die mittlerweile ausgelaufene „VwV Integration“. Diese war ursprünglich für die Förderung von Integrationsprojekten gedacht, wurde ab 2015/16 aber vor allem für die Finanzierung der sogenannten Flüchtlingsbeauftragten der Kommunen und Landkreise eingesetzt wurde. Die VwV wurde später in die VwV Integrationsbeauftragte umgewandelt, womit das Programm die Zielgruppe und das Aufgabenportfolio anpasste. Dennoch sind Flüchtlingsbeauftragte weiterhin in den Kreisen und Gemeinden präsent, teils inzwischen aus lokalen Mitteln finanziert. Zahlreiche Stellen werden derzeit als „Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte“ bezeichnet, ihre Praxis dreht sich aber fast ausschließlich um Geflüchtete und deren Unterbringung. Trotz ihrer ambitionierten Bezeichnung als Beauftragte muss vermutet werden, dass die meisten Flüchtlingsbeauftragten eigentlich eher eine Art Unterbringungsmanager:innen sind – und im Grunde seit 2015 waren. So gibt es beispielsweise in einer untersuchten kreisangehörigen Kommune zwei Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte, deren Aufgabe vor allem darin besteht, Wohnungen zu akquirieren, dafür zu sorgen, dass die notwendigen Ausstattungen für diese Wohnungen bestellt werden, die neu ankommenden Schutzsuchenden willkommen zu heißen, sie in den Unterkünften unterzubringen, dafür zu sorgen, dass die Unterkünfte in einem guten Zustand gehalten werden und die Geflüchteten zum Beispiel zum Bürgerbüro zu begleiten, um sie dort anzumelden. Sie

stehen in ständigem Kontakt mit dem für ihre Kommune zuständigen Integrationsmanager:innen. Eine weiter verstandene „Integration“ und auch die Idee einer strategischen Planung in ihrer Bezeichnung kommen also kaum zum Tragen und dessen sind sie sich bewusst:

Da sind eben die Probleme, die damit entstehen, dass man sehr viel Zeit sich damit beschäftigt, die Leute unterzubringen, das zu organisieren und die eigentliche Integration bleibt im Hintergrund, also das, was ich auch gerne mehr machen würde, also eben die Leute mehr in den Arbeitsmarkt zu integrieren, denen bei Zeugnisanerkennung zu helfen, ja einfach sich zu informieren, also weil der Bedarf ist sehr groß. (11_Landkreis A, Pos. 3)

Gleichzeitig verweisen die hier als wünschenswert beschriebenen Tätigkeiten weniger auf eine Beauftragtenrolle als vielmehr auf Einzelfallberatung. Hier wird deutlich, dass das Selbstverständnis der Flüchtlings-, aber auch der Integrationsbeauftragten keineswegs immer klar von anderen Integrationsfachleuten vor Ort abgegrenzt ist. Dies ist allerdings auch nicht weiter verwunderlich, wenn sich in der konkreten Gemeinde nicht alle Programme in Stellen materialisieren. Die vorhandene Stelle muss daher erledigen, was anfällt – unabhängig von den Feinheiten einer Verwaltungsvorschrift. Die Umsetzung in den Gemeinden war somit von Beginn an sehr unterschiedlich. Manche stellten spezialisierte Fachkräfte als Flüchtlingsbeauftragte ein, andere haben die Aufgaben nebenher von Mitarbeitenden erledigen lassen oder hatten Angestellte auf Minijobbasis. Teilweise überschnitten sich die Zuständigkeiten mit denen der Integrationsbeauftragten. Eine landesweite Koordinierung und Vorgaben gab es nicht, sodass jede Gemeinde die Aufgaben individuell organisierte:

Wir hatten immer... es waren immer vier, fünf Integrationsbeauftragte, die es gab. Und Flüchtlingsbeauftragte [gab es] mal 28 irgendwann und dann hatten wir kurz vor Ukraine hatten wir nicht mal mehr die Hälfte. Dann in der Ukraine-Krise hatten wir fast alle. Seit es unsere Förderung nicht mehr gibt, ist es wieder weniger [...] da muss man es aber noch mal differenzieren. Es gibt Gemeinden, die stellen Flüchtlingsbeauftragte an auf 520 Euro Basis nur für diese Aufgabe. Das sind teilweise qualifizierte Menschen, teilweise sind es Ehrenamtssprecherinnen, wie auch immer, die dann eher Sozialberatung machen, was sie nicht sollen, aber egal. [Aber] manche sagen, naja der Flüchtlingsbeauftragte bei uns ist der Hauptamtsleiter. Ja, der macht es halt zu drei Prozent oder ein Prozent nebenher. Die anderen sagen, die Flüchtlingsbeauftragte ist die Person, die sich um Anschlussunterbringung in der Gemeinde kümmert. (01_Landkreis A, Pos. 34)

Als Beispiel für die weiterhin existente Bedeutung der Flüchtlingsbeauftragten kann der Enzkreis dienen. Dort ist zu beobachten, dass nach wie vor vor allem die Flüchtlingsbeauftragten als Stellen auf kommunaler Ebene recht präsent sind, weil der Landkreis schon vor dem Inkrafttreten des Landesprogramms beschlossen hatte, die kreisangehörigen Kommunen bei aufnahmebezogenen Themen zu unterstützen. Diese Unterstützung wurde auch fortgesetzt, als die VwV Integration zur VwV IB weiterentwickelt wurde und sich der Schwerpunkt änderte. Der Enzkreis bezuschusste die Gemeinden damals mit 400 Euro im Monat, um Flüchtlingsbeauftragte einzustellen. Anfangs wurde das Angebot gut angenommen, nahm dann ab, um während der Ukraine-Krise wieder stark anzusteigen. Seit 2022 finanziert der Landkreis die Stellen nicht mehr. Manche Gemeinden haben die Flüchtlingsbeauftragten aber weiterhin selbst finanziert. Ihre Aufgaben umfassen die Betreuung und Unterstützung der Geflüchteten bei allen Angelegenheiten, von der Erstaufnahme und Wohnraumsuche über Behördengänge bis hin zur Integration. Sie sind Ansprechpartner für die Geflüchteten und kümmern sich um deren Versorgung und Eingliederung. Dabei arbeiten sie eng mit anderen Ämtern und Akteur:innen zusammen.

8.5 Flüchtlingssozialarbeit

Geflüchtete, die in vorläufigen Gemeinschaftsunterkünften leben, erhalten Sozialberatung nach dem FLüAG Baden-Württemberg. Wie jeder andere Aspekt der Integrationsarbeit ist auch diese in verschiedenen Landkreisen unterschiedlich organisiert. Allerdings lässt sich durchaus festhalten, dass die Flüchtlingssozialarbeit in den Gemeinschaftsunterkünften häufig von den Wohlfahrtsverbänden übernommen wird. Die Sozialarbeiter:innen sind für je etwa 90 Personen zuständig. Dies bedeutet, dass sie gerade in ländlichen Räumen häufig für mehrere GU zuständig sind und ihre Arbeitszeit entsprechend aufteilen, wobei Wegezeiten zu berücksichtigen sind.

Die Flüchtlingssozialarbeit umfasst ein breites Spektrum an Aufgaben und Herausforderungen. Die Sozialarbeiter:innen in unseren Interviews betreuten hauptsächlich alleinreisende Männer, aber auch Familien und Minderjährige. Ihre Tätigkeiten reichten von der Beantragung von Sprachkursen, der Begleitung im Asylverfahren und bei Arztterminen, bei Schwangerschaften und Geburten, über Hilfe bei Behördenkontakten und Briefen, Unterstützung bei Bleibeperspektiven und Ausbildungsduldun-

gen, bei der Vermittlung bei Trennungen und Familienkonflikten sowie bei der Zusammenarbeit mit dem Jugendamt bis hin zur Unterstützung bei Konflikten und Sonderwünschen. Ein Großteil der Arbeit bestand allerdings auch hier aus Verwaltungsaufgaben wie Antragstellungen und Terminkoordinationen. Die Arbeit mit Familien wird als komplex und zeitintensiv beschrieben. Insbesondere der Umgang mit Verhaltensweisen der Eltern stellt nach Angaben der Fachkräfte eine große Herausforderung dar. Im Gegensatz dazu werden die alleinreisenden Männer als unkomplizierter wahrgenommen. Die Sozialarbeiter:innen sehen ihre Hauptaufgabe darin, eine langfristige Integration der Geflüchteten zu unterstützen. Dabei müssen sie immer wieder auf neue Situationen und Sonderfälle reagieren, da jeder Klient und jede Klientin individuelle Bedürfnisse und Hintergründe hat.

Was ihr Rollenverständnis betrifft, sehen die einen ihre Aufgabe darin, die Geflüchteten zu befähigen, ihre Probleme selbst zu bewältigen, während andere zu „Flüchtlingsmamas“ werden, die sich um alles kümmern. Da die Flüchtlingssozialarbeit die erste Beratung ist, die Geflüchtete in der vorläufigen Unterkunft nach ihrer Ankunft erhalten, ist ihre Rolle eher zu einem reibungslosen Einstieg in das Land beizutragen und damit den Grundstein für den Integrationsprozess zu legen:

Also das, was das Integrationsmanagement macht, ist ja schon eine wirklich fortgeführte Integrationsarbeit. Aber in den Sozialbetreuungen, in den GUs sollte eigentlich die Grundlage der Integration erstmal gelegt werden. (12_Landkreis A, Pos. 17)

Im Ostalbkreis sind die Flüchtlingssozialarbeiter:innen gleichzeitig auch Integrationsmanager:innen. Diese Kontinuität im Beratungspersonal wird als großer Vorteil gesehen. Besonders in den Unterkünften wurde hervorgehoben, dass immer jemand für Fragen zur Verfügung stehe, was gerade in den ländlichen Räume, wo es oft keine anderen Strukturen gibt, sehr wichtig sei. Dies schafft eine gute Grundlage für vertrauensvolle Beziehungen:

Was wir auch beobachten, ist schon wie immer wieder auch gerne die Leute, die ausgezogen sind, hierher kommen zum Besuch. Also die haben tatsächlich hier ihre Kontakte, das ist halt total schon so ein bisschen eine Bubble, ja, bei der Anzahl an Geflüchteten und auch alle die gleiche Nationalität, überwiegend. Ist natürlich, verbindet ja auch und ja, ist halt so die erste Anlaufstelle, wo sie halt angekommen sind. (02_Ostalbkreis, Pos. 81)

Interessant ist auch die Einführung einer Assistenzrolle für die Flüchtlingssozialarbeiter:innen im Hohenlohekreis. Dieses System rührt daher, dass es bei den festgelegten Kriterien für die Einstellung eines Flüchtlingssozialarbeiters aufgrund des Fachkräftemangels praktisch nicht möglich ist, Mitarbeitende zu finden, und dass die Aufgabe auch nicht als sehr attraktiv gesehen wird. Um diese Hürde zu überwinden, wurden die Assistenzstellen geschaffen. Die Flüchtlingssozialarbeiterassistent:innen üben ähnlichen Aufgaben aus, haben aber keine Sozialarbeiterausbildung:

Also es gibt immer ein Sozial und die Assistenten, die helfen dem Sozial. Dann habe ich die ersten zwei Monate mit richtigen Sozialarbeitern gearbeitet. Dann gab es mehrere Häuser, also mehrere Unterkünfte für die Flüchtlinge, da war so eine große Stückzahl. Dann haben wir einen, also ich bin jetzt alleine zuständig für ein Haus als Sozialarbeiter, trotz dass ich keinen Abschluss dafür habe. Aber ich betreue Leute, also ich muss sagen, meine Sozialarbeiter, die Kollegen, die sind super nett, die helfen mir immer, die sind immer verfügbar, egal wenn ich anrufe, die gehen hin und sagen mir, du sollst so und so machen. Aber ja, so großen Unterschied gibt es nicht, weil wir arbeiten, wir machen die Arbeit halt. (15_Hohenlohekreis, Pos. 83)

8.6 Weitere relevante Förderprogramme

Die **VwV Deutsch** wurde in der Praxis lange Zeit sehr geschätzt, da das Programm eine zuvor bestehende Lücke schließt, die sich aus dem eingeschränkten Zugang zu BAMF-Kursen ergeben hatte, die abhängig vom rechtlichen Status oder der Bleibeperspektive der Neuzugewanderte vergeben worden waren. Allerdings hat sich inzwischen die Zielgruppe der Integrationskurse erweitert, was den Bedarf an der VwV Deutsch reduziert hat:

Also vom Förderprojekt her, fand ich es immer eine sehr gute Sache. Und wie die jetzt damit umgehen, dass fast alle trotzdem Integrationskurse jetzt kriegen. Da ist das Land glaube ich selber noch nicht ganz sicher, was sie da machen. Aber ich bin sehr dankbar, dass es das Programm gab. Es war eins von den total sinnvollen, unkomplizierten Landesförderprogrammen. (07_Landkreis D, Pos. 63)

Genau, da muss ich sagen, aber da habe ich jetzt halt die Amtsleiterbrille auf. Also, ich finde, die brauchen wir nicht mehr, weil es gibt Integrationssprachkurse für fast alle. Da brauche ich nicht noch extra VwV-Sprachkurse, weil wir haben Facharbeitermangel. Mache ich diese Sprachkurse, dann ziehe ich Lehrer ab aus den Integrationskursen, die die Kurse machen. Dann gibt es halt weniger Integrations-

sprachkurse. Oder die sind in Räumlichkeiten, belegen die Räumlichkeiten, wo man eigentlich Integrationssprachkurse machen kann. Deshalb habe ich mittlerweile die Meinung, das war okay, das war gut, aber jetzt, wo man die so geöffnet hat, kann ja jeder machen eigentlich. Also, da brauche ich die nicht mehr. Ich denke, das Land wird die auch bald mal einstellen. (03_Landkreis A, Pos. 16)

Hier zeigt sich, dass sich das Problem der Deutschkurse verschoben hat: von der Frage der Zielgruppen hin zur Frage des Lehrkräftemangels (mehr zu den Herausforderungen und Bedürfnissen in Bezug auf Spracherwerb findet sich in Kapitel 10). In einem der untersuchten Kreise wurden zudem wechselnde Personalkapazitäten in der Kreisverwaltung infolge der Finanzierungsdebatten rund um Integrationsfragen genannt, die die Organisation der Kurse erschwerten. Trotz dieser Einschränkungen wird die VwV Deutsch mancherorts noch intensiv genutzt. Im Enzkreis zum Beispiel dient das Programm zur Erstellung von niederschweligen Angeboten. Auch im Ostalbkreis ist die VwV Deutsch eines der „liebsten Landesprogramme“, das intensiv genutzt wird, „weil es zu holprig mit den Bundesamtssprachkursen ist“. (03_Ostalbkreis, Pos. 67–68).

Die **Soforthilfe Ukraine** wird in den Interviews im Ostalbkreis, Hohenlohekreis und Landkreis Lörrach erwähnt. Obwohl das Programm und die schnelle Reaktion des Landes als sehr positiv empfunden werden, waren die Details der Umsetzung nicht immer klar, was den Eindruck erweckte, dass das Potenzial des Programms nicht ausgeschöpft werden konnte:

Das ist ein tolles Programm. Um gerade diese besonderen Herausforderungen der Sozialbetreuung und Beratung in der Ukraine zu puffern. Aber ein 3-4-jähriges Programm ist schon gelaufen. Wir wussten immer noch nicht, wie viel Kennzahlen müssen wir da erheben. Die Kollegin, die hat mir schon ganz leid getan, die das beim (unv.) bearbeitet hat, hat gesagt, sie weiß es doch selber nicht. Wir haben die genommen, aber die musste zu was sagen, die musste. Die tat mir wirklich leid, weil die viel Gutes tun wollte, aber nicht konnte. Schade. Wir sprechen da nicht von wenig Geld, das sinnvoll eingesetzt werden könnte. Aber wir können uns auf die Fahne schreiben, wir haben immerhin ein Sonderprogramm, das wir auch nutzen, das ist gar keine Frage. (03_Landkreis C, Pos. 81)

Einige Landkreise haben eine Projektförderung durch das Landesprogramm **Empowerment von Frauen mit Zuwanderungsgeschichte** erhalten. Im Landkreis Lörrach wird das Programm „**Integration vor Ort**“ vom GVV Vorderes Kandertal genutzt, um den Bedarf der Kommunen zu ermitteln und deren Integrationskonzept zu erstellen und umzusetzen.

Das Programm für **nichtinvestive Städtebauförderung (NIS)** zur Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Integration in Quartieren des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen wurde in der Gemeinde Neuenbürg im Enzkreis für ein spezifisches Begegnungsprojekt genutzt:

Und ja im Rahmen des Projekts wurde hier ein Begegnungszentrum eröffnet in der Stadt Neuenbürg. Also das Land Baden-Württemberg finanziert verschiedene, also diese städtische Projekte gerade in Sanierungsbereichen, also wo Sanierungsbedarf entsteht und damit eben, also so, damit ein Quartiersmanagement entstehen könnte, organisiert werden könnte, damit die Leute zusammenkommen können. Also das ist dann ein Treffpunkt für viele, wir haben ein Begegnungszentrum in Neuenbürg im Rahmen des Projekts organisiert und da können sich alle Leute, also Geflüchtete, Einheimische, sozialbedürftige Leute sich treffen, aber auch nicht sozial bedürftig. Jeder, wer Lust hat, wer Langweile hat, wer Interesse hat. (11_Enzkreis, Pos. 3)

Zwei Förderprojekte, nämlich **„Integration in Ausbildung“**, das Kümmerer-Programm und **BeJuga Projekt Tandem 3, „Neue Chancen auf dem Arbeitsmarkt“**, gefördert vom Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, wurden erwähnt. Mit dem Programm „Integration durch Ausbildung“ fördert das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg (2024) seit Januar 2016 flächendeckend im Land rund 50 sogenannte lokale Kümmerer:innen, die Migrant:innen in Arbeit oder Ausbildung vermitteln und sie begleiten. Diese Kümmerer:innen sind auch Ansprechpartner:innen für die Arbeitgeber:innen. Das zweite Programm zielt darauf ab, Familien individuell zu betreuen, insbesondere solche, die als besonders schwach oder belastet gelten. Das Programm **„Direkteinstieg KITA“** wurde im Landkreis Lörrach erwähnt. Es zielt darauf ab, insbesondere Zugewanderte als sozialpädagogische Fachkräfte in Kindertagesstätten einzustellen. Der Einstieg erfolgt über einen Träger und beinhaltet ein Jahr Qualifizierung, die mit einem festen Arbeitsplatz und einer Vergütung verbunden ist. Dadurch soll dem Fachkräftemangel in der Erzieherbranche begegnet werden. Schließlich wird die finanzielle Unterstützung durch das Sozialministerium Baden-Württemberg für alle **Psychologischen Zentren (PSZ)** in Baden-Württemberg in den Interviews erwähnt.

8.7 „Ihr müsst die Mittel ja nicht nehmen“: Bürokratische Hürden in Förderprogrammen

Die bürokratischen Hürden bei der Beantragung und Abrechnung von Fördermitteln sind hoch. Die Schwierigkeiten sind nicht nur mit den Landesprogrammen verbunden, sondern auch mit den Bundes- und insbesondere den EU-Förderungen. Es wurde allgemein festgestellt, dass die finanziellen Berechnungen und Nachweise bei Landesprogrammen am einfachsten sind, obwohl auch sie mit viel Bürokratie verbunden seien, gefolgt von Bundes- und EU-Mitteln:

Schlussendlich heißt es natürlich dann immer vom Land, ja, ihr müsst die Mittel ja nicht nehmen, sie sind ja freiwillig, ihr braucht es ja nicht machen, ja, ist so, ich weiß auch, wie es gemeint ist und alles, aber das sind so Dinge, wo ich denke, nein, da höre ich auch nicht auf, das werde ich bei jeder Gelegenheit wieder sagen, weil einfach auch klar ist, wie sehr die kommunale Ebene schon belastet ist, ja, und wenn man sich dann noch mit solchen Zeug rumschlagen muss, wo man das Gefühl hat, es könnte vielleicht einfacher geregelt sein, dann macht es halt echt keinen Spaß mehr, also da habe ich eigentlich nur in der Regelungsflut daran auszusetzen, das des... also wenn man dann von Bürokratieabbau und von Entlastung redet, und dann macht man immer mehr drauf, dann macht es für mich halt keinen Sinn, ja. [...] Aber ich finde sowieso, dass Deutschland es toll kann, sich kaputt zu regulieren. (06_Landkreis B, Pos. 31)

Ab 2025 werden die Landkreise eine zentrale Rolle bei der Verwaltung und Weiterleitung der Fördermittel des Landes an die einzelnen Gemeinden spielen. Dabei müssen diese zahlreichen rechtlichen Vorgaben und Vertragsregelungen beachten. Die Interviewpartner:innen kritisieren, dass das Land keine einheitlichen Textbausteine zur Verfügung stellt, sondern stattdessen von den Landkreisen individuelle Formulierungen erwartet. Dies führe zu einem hohen Aufwand auf Seiten der Landkreise, bei denen zudem eine hohe Unsicherheit herrscht. Interviewpartner:innen kritisieren zudem die mangelnde Flexibilität bei der Abrechnung von Landesprogrammen und verweisen auf wiederkehrende Antragstellung. Außerdem wird eine kaum ausgeprägte Fehlerkultur bei Verwendungsnachweisen angesprochen.

[Das Integrationsmanagement] muss ich auch jährlich beantragen. [...] Ich muss auch jährlich einen Verwendungsnachweis machen. Da sind wir jetzt gerade dran. Ich habe gestern gerade einen Anruf vom Ministerium gekriegt [...] Früher lief es über die L-Bank und da musste man einfach einen Sachbericht schreiben und

den konnte man in Prosa schreiben. Das war jetzt auch nicht super, aber immerhin konnte man dann so reinschreiben, was hat man das letzte Jahr gemacht und man konnte auch sagen, naja und da gab es halt das Problem, dass Corona war und da gab es halt das Problem, dass viele [Migrantengruppe] zugewandert sind. Ich finde, da muss auch eine Offenheit bestehen, auch beim Ministerium, dass man sagt, es gibt halt Sachen, die kommen von der Seite rein und natürlich suche ich es mir nicht aus, aber wenn meine Hausspitze sagt, aber dann heißt es ja gleich, Gelder zurückgeben und so, deswegen sagt man es ja auch nicht. Und jetzt ist halt dieser Verwendungsnachweis hier dieses Gekreuzel und ich habe eigentlich kaum noch Möglichkeiten, was im Freitext zu schreiben. Da, wo ich Freitext schreiben kann, habe ich vielleicht nichts. Das hatte ich ja ein Jahr dann mal probiert, dann habe ich einfach ein Feld freigelassen, habe ich einen Anruf gekriegt, da muss was stehen. Dann habe ich gesagt, da ist aber nichts passiert. Dann hieß es, egal, da muss was stehen. Dann habe ich halt was hingeschrieben. Aber das sind so Sachen, das ist für mich halt realitätsfern. (06_Landkreis B, Pos. 53)

Andere Stimmen haben durchaus Verständnis für einen detaillierten Nachweis der Verwendung von Steuergeldern. Aber auch diese Stimmen machen deutlich: „natürlich könnte es immer niederschwelliger sein“ (03_Landkreis C, Pos. 73). Gleichzeitig werden die verschiedenen Ebenen der Finanzierung und ihre unterschiedliche Anwendung, Berechnung und Verwendung als kompliziert angesehen und obwohl der Föderalismus als System nicht infrage gestellt wird, wurde auch gesagt: „in mancher Hinsicht ist Föderalismus wirklich ein Klotz am Bein.“ (08_Landkreis A, Pos. 21). Ein wichtiger Kritikpunkt ist auch der Mangel an klaren Vorgaben zur Datenerhebung. Oft erfahren Integrationsakteur:innen und Projektmanager:innen erst nach Projektabschluss, welche Daten erwartet werden – eine zusätzliche Belastung, da die Daten nachträglich erhoben werden müssen. Die Verlässlichkeit solcher Daten darf bezweifelt werden. Darüber hinaus wird die fehlende Digitalisierung des gesamten Antrags- und Abrechnungsprozesses als Hindernis gesehen:

Das hätte ich schon gern anders. Das ist sinnfrei. Ich töte ständig Bäume, weil ich was ausdrücke und einscanne. Ich habe es elektronisch und die haben es elektronisch. Aber wegen meiner rechtsverbindlichen Unterschrift, um die geht es. Da gibt es doch auch noch andere Möglichkeiten. Es tut weh. (03_Landkreis C, Pos. 93)

Nun ließe sich das Klagen über Bürokratie als alltägliche Untermauerung jeglicher Fördertätigkeit abtun. Allerdings geben zwei Dinge doch zu denken. Erstens klagen hier nicht Angehörige der Zivilgesellschaft, sondern

Verwaltungsfachleute über zu viel Bürokratie. Zweitens sehen nach unseren Erkenntnissen Landkreise und andere Akteur:innen aufgrund des hohen bürokratischen Aufwands nicht selten von der Beantragung von Förderungen ab:

Um sie beantragen zu können, brauche ich erstmal Zeit dafür, um den Antrag stellen zu können. Dann muss der wieder durch die unterschiedlichen Schleifen und Freigaben hier im Haus. Das ist die erste große Hürde. Und ich brauche sie ja auch in der Regel kofinanziert. Ich habe ja diese 60 Prozent und so weiter. Also muss ich eigentlich schon vorher die Kooperationspartner für dieses Projekt haben, wenn das Projekt aber eine Ausschreibungszeit von 2 Wochen hat. Das ist die Situation. (04_Landkreis A, Pos. 71–72)

Also ich versuche, Fördertöpfe zu vermeiden. Einfach, weil das meistens mit dem bürokratischen Aufwand verbunden ist. Also zum Beispiel jetzt den [Projektname] hätten wir jetzt auch über EU-Förderung machen können. Aber da muss ich halt jede Stunde im Grunde genommen dokumentiert werden. Jeder Teilnehmer muss unterschreiben auf einer Teilnehmerliste. Jeder Ehrenamtliche muss seine Zeiten, die er im [Projektort] verbringt, dokumentieren. Das kann ich nicht gewährleisten, mich dahin zu setzen und da jedem hinterher zu rennen. Das ist ein riesiger bürokratischer Aufwand für mich. Deswegen versuche ich, das zu vermeiden. (08_Landkreis D, Pos. 135)

Ein Nichtabrufen von Mitteln kann nicht nur zum Eindruck führen, dass die Mittel nicht benötigt würden. Die Interviewten berichten auch, dass sie stattdessen andere Wege suchen, um ihre Projekte umzusetzen. Interessanterweise wird nicht unbedingt mehr Unterstützung von den Zuwendungsgebern gefordert, um bürokratische Hürden zu meistern. Eine aufwendige und nicht immer nachvollziehbare Nachweisführung wird immer wieder als Ausdruck mangelnden Vertrauens der Zuwendungsgeber empfunden – und mehr Vertrauen eingefordert:

Also ich glaube, wir bräuchten nicht mehr Unterstützung, und das ist auch das, was die Landkreise immer sagen, oder wer auch immer Geld vom Ministerium bekommt, [...] wir bräuchten mehr Vertrauen, weil diese ganze Kontrolle, die macht ja schon Sinn, aber wenn sie halt immer noch höhere Hürden schafft, dann sagt halt jeder, naja, aber es sitzt hier keiner, der sagt, ich schmeiße jetzt das Geld hier irgendwo zum Fenster raus, also natürlich gibt es schwarze Schafe überall, das will ja niemand abstreiten, aber es ist ja wie in allen Fällen, also die große Mehrheit hat dieses Anliegen, irgendwelche Sachen vorwärts zu bringen, aber nicht nur da zu sitzen und dann Rechnung zu legen, also eigentlich bräuchten wir tatsächlich mehr Vertrauen und weniger Bürokratie. (06_Landkreis B, Pos. 33)

Zahlreiche Bundes- und Landesprogramme finanzieren Stellen außerdem nicht voll, sondern nur anteilig beziehungsweise über Festbeträge, die dann aufgestockt werden müssen. Dies soll unter anderem dafür sorgen, dass Kommunen – oder sonstige Träger – eine verstärkte Verantwortungsübernahme zeigen und die Stelle adäquat in die eigenen Strukturen einbinden. Allerdings zeigt sich auch, dass eine solch anteilige Finanzierung eben nicht mehr abgerufen wird, wenn die kommunalen Mittel zu knapp erscheinen oder es politisch opportun erscheint, die Verantwortung eben gerade nicht zu übernehmen. Ein Beispiel für diese Praxis ist der geplante Verzicht der Kreisverwaltung des Enzkreises auf die Stelle der Integrationsbeauftragten, auch wenn diese zu einem erheblichen Teil aus der VwV Integrationsbeauftragte finanziert wird. Die Stelle war angesichts der Tatsache, dass die Aufgaben der Integrationsbeauftragten nicht pflichtig sind, in den Haushaltsplanungen mit einem „kw-Vermerk“ („kann wegfallen“) gekennzeichnet. Der Kreistag verzichtete daher auf die Finanzierung des Landes. Hier zeigt sich sehr eindrücklich der Unterschied zwischen einer gesetzlichen Pflichtaufgabe und einem aktivierenden Landesprogramm, der durch die Kofinanzierungserfordernisse noch verstärkt wird.

Zusammengefasst wünschen sich die meisten interviewten Fachleute aus den ländlichen Räumen Verlässlichkeit in der Finanzierung, eine Erleichterung der Verwendungsnachweise, eine Digitalisierung möglichst aller Prozesse und generell gemeinsame Verantwortungsübernahme und Vertrauen zwischen den Ebenen.

9 „Wir haben einen Plan“: Steuerung und Kooperation in der ländlichen Integrationsarbeit

Dieses Kapitel nimmt Ansätze der Steuerung und Kooperation in der Integrationsarbeit in den ländlichen Regionen Baden-Württembergs in den Blick. Unter „Steuerung“ wird hier breit, jenseits der Diskussion um unterschiedliche normative Konzepte, die Gesamtheit der Maßnahmen verstanden, die ein Staat – und mittelbar auch eine Kommunalverwaltung – ergreift, um politisch formulierte oder gesetzlich vorgegebene Ziele zu erreichen. Steuerung bezieht sich daher immer auch auf das Zusammenspiel von Akteur:innen. Der/Die jeweils steuernde Akteur:in schränkt „die Handlungsoptionen der Adressaten ein, richtet sie aus oder erweitert sie in die gewünschte Richtung“ (Göhler, 2009). Aus einer Governance-Perspektive ist daher Steuerung nicht nur aus staatlicher Perspektive zu denken, sondern es müssen die Steuerungsinteressen aller beteiligten Stakeholder berücksichtigt werden. Das Kapitel wird vor diesem Hintergrund eingangs ein zentrales inhaltliches und lokal geprägtes Steuerungsinstrument für den Integrationsbereich vorstellen und hinsichtlich seiner Wirksamkeit besprechen: lokale Integrationskonzepte auf Kreis- und, allerdings nur kursorisch, auf Gemeindeebene. Anschließend stellen wir wichtige Akteur:innen und ihre Kooperationsbeziehungen vor – sowohl innerhalb der Verwaltung als auch intersektoral vor Ort, mit anderen politischen Ebenen und zwischen Landkreisen.

9.1 „Für die Tonne“? Integrationskonzepte als Leitlinien ländlicher Integrationsarbeit

9.1.1 Verbreitung und Verankerung von Integrationskonzepten

Ein lokales Integrationskonzept (oder lokal auch: Integrationsplan, Strategieplan, Partizipationsplan) soll eine strategische Arbeitsgrundlage für die lokale Verwaltungsebene schaffen, in der die grundsätzliche Zielvorstellung der Integrationsarbeit benannt, Handlungsfelder definiert und spezifische Bedarfe und teilweise Maßnahmen identifiziert werden. Je nach organisationaler Verortung der Integrationsarbeit oder der Inter-

pretation von Integration können solche Konzepte sehr unterschiedlich aussehen. Laut unserer Online-Umfrage haben 57 Prozent der Landkreise (20) in Baden-Württemberg ein Integrationskonzept auf Kreisebene, 43 Prozent (15) haben keines. 17 Integrationskonzepte sind online zugänglich (alle außer Ortenaukreis, Alb-Donau-Kreis und Landkreis Tübingen).

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass nur zwei Landkreise diese Konzepte bereits Anfang der 2000er-Jahre initiiert haben, als insbesondere zahlreiche Großstädte in Deutschland dies taten. Die übrigen begannen damit im „zweiten Frühling der Integrationskonzepte“ (Schammann, 2020) ab 2014 mit einer Konzentration um das Jahr 2017. Dies entspricht einem bundesweiten Trend. Auch der Anteil ländlicher Landkreise mit einem Konzept entspricht in etwa den Ergebnissen früherer Untersuchungen (Schammann et al., 2020). Allerdings stellten wir in der vorliegenden Studie auch fest, dass ein regelmäßiges Update dieser Konzepte häufig fehlt: Die meisten Landkreise hatten das Konzept zuletzt vor mehreren Jahren aktualisiert, zwei im Jahr 2023 und einige planten es. Die Frage, ob die Kreisverwaltungen über weitere Konzepte auf kommunaler Ebene informiert sind, bejahten 54 Prozent (19 Kreise). Insbesondere die Landkreise ohne Integrationskonzept auf Kreisebene sind sich dabei weiterer strategischer Ansätze auf der unteren Ebene oft nicht bewusst. Dies deutet auf eine gewisse Entkopplung zwischen Kreis- und Gemeindeebene in diesen Landkreisen hin – oder, da eine Kopplung meist noch gar nicht stattgefunden hatte: auf ein gering ausgeprägtes Interesse an strategischer Steuerung. Teils ist dieses Interesse zwar durchaus vorhanden, die Fachleute scheuen jedoch die öffentlichen Diskussionen und die Beschränkung der eignen Handlungsspielräume, die mit einem Konzept einher gehen könnten: „Und dann möchtest du natürlich keine schlafenden Hunde wecken“ (04_Landkreis A, Pos. 25). Aus unseren Daten geht keine klare Empfehlung hervor, welche politische Ebene am besten für die Erstellung eines Integrationskonzeptes ist. Die Meinungen sind vielfältig. Einige halten die Gemeindeebene für ungeeignet, andere die Kreisebene. Auch die Größe eines Ortes ist kein ausschlaggebender Faktor, wie Beispiele aus kleinen, sehr aktiven Gemeinden zeigen (dazu auch Schammann et al., 2021).

Kreise und Gemeinden, die Fördermittel über die VwV Integrationsbeauftragte erhalten, müssten eigentlich ein Integrationskonzept erstellen. Diese Auflage wird jedoch unterschiedlich interpretiert: Einige Integrationsbeauftragte sehen sich zeitlich überfordert, insbesondere wenn sie

nicht in Vollzeit tätig sind, und setzen andere Prioritäten. Einige geben zu erkennen, dass sie ein Konzept nur anfertigen würden, um die formalen Anforderungen zu erfüllen. Andere wiederum begrüßen den Auftrag zur Konzepterstellung und nehmen sie sehr ernst. Sie hoffen, dadurch eine klare Strategie und eine stärkere Verpflichtung der Lokalpolitik und anderer Verwaltungseinheiten zu erreichen. Vor diesem Hintergrund ist die Verortung der Konzepte in der VwV Integrationsbeauftragte keine Garantie, einen geringen politischen Willen zur Steuerung zu überwinden. Dafür sind die Aufgaben der Integrationsbeauftragten zu vielfältig, die Möglichkeit und teils die Notwendigkeit andere Aufgaben zu priorisieren zu ausgeprägt:

So eine Gesamtdefinition von Integration können wir nicht leisten. [...] Wir können eigentlich nur das tun, was in unserer Macht liegt. Und da liegt sowas wie Sprachkurs, ordentlich koordinieren, drin. Da liegt sowas wie, die Leute kommen in ihre Nachbarschaft klar und schaffen es, ihre Gefühle auszudrücken, wie sie sich ihr Umfeld vorstellen liegt nicht da drin. Das können wir als Amt nicht machen. Also fassen wir die Integration relativ eng. (07_Landkreis D, Pos. 53)

Für eine breitere Umsetzung könnten Leitfäden oder Empfehlungen des Ministeriums, gegebenenfalls unter Einbezug existierender Konzepte, hilfreich sein. Diese könnten dazu beitragen, einen realistischen und umsetzbaren Prozess sicherzustellen und den Integrationsbeauftragten eine klarere Orientierung zu bieten. Eine Umsetzung ist damit aber noch nicht garantiert. Dazu braucht es neben einer lokalen Passung auch Verbindlichkeit aller Beteiligten:

[Ich] bin mit dem Konzept auch echt jetzt ganz zufrieden [...] aber, wenn ich [Kreisname] angucke, denke ich mir so, schön, und die Hälfte wird in zehn Jahren eh nicht umgesetzt sein, von dem her ein bisschen... ist es halt auch für die Tonne. (01_Landkreis A, Pos. 54)

Auch ein regelmäßiges Update und Monitoring kann helfen, um die Fortschritte nachzuvollziehen und auf die sich ständig ändernden Bedürfnisse einzugehen. Wenig hilfreich ist es allerdings, wenn diese anspruchsvolle und zeitraubende Arbeit ausgelagert oder gar die Erstellung eines Integrationskonzepts extern beauftragt wird. Hier besteht nach Ansicht einiger Gesprächspartner:innen die Gefahr, ein reines Produkt zur Außendarstellung zu produzieren:

Das war völlig nutzlos. [...] Ich war nicht einverstanden in der Art, wie sie das gemacht haben. Das ist im Prinzip eine Imagebroschüre für die Integrationsarbeit im [Kreisname]. Das war damals über die Fördermittelgeschichte von VWV-Integration in Baden-Württemberg. Dann konnten wir das machen... Die Idee war gut am Anfang. Wir haben eine externe Beraterfirma mitbeauftragt. [...] Was letztendlich rausgekommen ist, war [...] Informationen zur Migration im [Kreisname]. Es durfte aber keine konkrete Forderung drin sein. Überhaupt nichts, woran man sich in der Praxis orientieren kann. Viele schöne Bilder, die dann auch nochmal genauer ausgesiebt wurden. Was jetzt da drauf soll und was drauf darf und was irgendwie nicht drauf darf. Letztendlich war dann so eine Hochglanzbroschüre tatsächlich fertig. So ein Heftle. Das haben wir dann 3.000 Mal gedruckt. Die meisten davon habe ich entsorgen lassen, als wir [...] ausgezogen sind [...]. Ich habe das nie aktiv verteilt. Weil tatsächlich jeder, der praktisch in der Integrationsarbeit war, hat gesehen, dass es überhaupt nichts bringt. Außer vielleicht so ein bisschen Zahlenzusammenstellung am Anfang. Das war noch das Nützlichste. (07_Landkreis D, Pos. 49)

Betrachtet man die thematische Landschaft der Integrationskonzepte auf Landkreisebene genauer, stellt man fest, dass die drei Handlungsfelder Spracherwerb, Arbeitsmarkt und Bildung in allen Konzepten behandelt werden. Es folgen meist die Bereiche interkulturelle Öffnung, Wohnen, Begegnung, Ehrenamt, bürgerliches Engagement und Vernetzung. In sehr wenigen Landkreisen gibt es zusätzlich die Schwerpunkte Jugend, Senioren und genderorientierte Integration. In den meisten Konzepten sind verschiedene Arbeitsgruppen für jedes Handlungsfeld organisiert, die zunächst eine Bestandsaufnahme erstellen und dann einen Aktionsplan oder eine Strategie für dieses spezifische Feld entwickeln, begleitet von einem Verständnis von Integrationsdefinition oder der Definition eines Konzeptes. Die Integrationskonzepte, die wir untersucht haben, berücksichtigten ländliche Räume und die Integrationsarbeit bislang nicht als eigenes Handlungsfeld. Gelegentlich werden zwar Themen der Mobilität und des Zusammenlebens erwähnt, aber eine gezielte strategische Einbindung fehlt.

9.1.2 Einblicke in die Realität der Integrationskonzepte in vier Kreisen

Im Landkreis **Lörrach** wurde das ursprüngliche Konzept im Jahr 2007 erstellt und danach nicht mehr aktualisiert. Allerdings wurde im Jahr 2018 durch einen Kreistagsbeschluss ein neuer Strategieplan initiiert: der „Teilhabeplan – Integration von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte“. Das

Integrationskonzept wurde prozessbegleitend von der Führungsakademie Baden-Württemberg erarbeitet und durch das Sozialministerium gefördert. Es entstand im Rahmen des Projekts „Integration durch Bürgerschaftliches Engagement (BE) und Zivilgesellschaft“ (IBEZ) (Landratsamt Lörrach, 2021, S. 23) und ist nicht nach Aufenthaltsstatus, sondern eher nach Lebensphasen gegliedert:

Es gab ein ganz altes – von 2006, 2007 – Integrationskonzept und ich hatte dann einen Auftrag mit Unterstützung von außen, das zu erarbeiten. Und jetzt [...] findet auch in der Stabsstelle bei uns, Planung, Steuerung und Koordination, so ein Prozess dazu statt, dass wir das integriert machen. Also, dass wir nicht mehr für jede Säule mäßig einzelne Pläne haben, sondern dass wir sagen, wir haben einen Plan und wir haben uns jetzt darauf geeinigt, dass es dann praktisch nach den Entwicklungsstufen oder Altersstufen geht und in jeder Altersstufe geguckt wird, was gibt es für spezifische Bedarfe, Belange und man dann da auch diese Dinge einfüttert. Da sind wir aber nur sehr am Anfang. (06_Lörrach, Pos. 58–59)

In dem Plan gibt es sieben Handlungsfelder, die mit bereits existierenden Best-Practice-Beispielen unterstützt werden, sowie weitere Ziele und Möglichkeiten zur Erhöhung der Teilhabe. Die Erarbeitung der Kernthemen erfolgte durch offene Strategieworkshops unter Einbeziehung der Bevölkerung und der Begleitgruppe, die sich aus verschiedenen Vertretern einiger Gemeinden, anderer Behörden des Landkreises und Mitgliedern des Kreistages zusammensetzte. Auf Gemeindeebene selbst werden teils zusätzliche Konzepte erarbeitet und im Gegensatz zu anderen Kreisen häufig auch mit dem Integrationskonzept des Kreises koordiniert.

Im **Hohenlohekreis** wurde 2018 durch einen externen Anbieter ein Integrationskonzept verfasst, das jedoch weder genutzt wird, noch online auffindbar ist. Die Externalisierung des Konzeptes brachte es mit sich, dass der Landrat stärker involviert war als die Fachebene. Beides, Externalisierung und Politisierung des Konzepts, war offenbar wenig förderlich für die Bedarfsgerechtigkeit und die Akzeptanz. Wenig Wirkung konnte es auch entfalten, da es keine Handlungsfelder mit konkreten Maßnahmen oder Zielen enthielt. Deutlich stärker als strategischer Kompass der täglichen Arbeit wird ein anderes Dokument wahrgenommen, nämlich die Ergebnisdokumentation zur Gründung des Hohenloher Integrationsbündnisses HIB 2025 (s. Kapitel 5.1), eines Netzwerks von Akteur:innen, das im Jahr 2015 mit einer Perspektive auf zehn Jahre gegründet wurde. Der Plan umfasst mehrere Handlungsfelder, darunter Vernetzung, Spracherwerb, Arbeitsmarkt und Alltagswissen. Das HIB bezieht sich in sei-

ner Arbeit nach wie vor auf diese Dokumentation und auch die Themen, zu denen die Kreisverwaltung aktiv beiträgt, basieren auf diesen Handlungsfeldern. Dies liegt vor allem daran, dass im Bereich Integration nur begrenzte personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Eine Aktualisierung des HIB – und damit des „heimlichen“ Integrationskonzeptes des Kreises steht an, scheint jedoch wenig umstritten.

Im **Enzkreis** gibt es derzeit kein verabschiedetes Integrationskonzept auf Landkreisebene. In den Interviews wurde erwähnt, dass die Vorbereitungen zur Erstellung eines solchen Konzepts auf Wunsch des Landrats und mit großer Unterstützung der Hausspitze im Jahr 2019 begonnen hätten. Die Erstellung des Konzepts wurde zunächst von der vorherigen Integrationsbeauftragten begonnen, die diese Rolle jedoch nur für eine kurze Zeit innehatte. Anschließend blieb die Stelle eine Zeit lang vakant, wodurch sich die Planung und Umsetzung des Konzepts verzögerte. Später wurde, wie im Hohenlohekreis, eine externe Firma mit der Erstellung des Integrationskonzepts beauftragt, mit dem gleichen Ergebnis: Das Resultat war „halt einfach nicht brauchbar“ (01_Enzkreis, Pos. 15), sodass ein erneuter Anlauf nötig war. Einige Zeit später wurde das Konzept tatsächlich mit Unterstützung eines Werkstudenten und der Integrationsbeauftragten unter Beteiligung von vier interessierten Pilotkommunen und in einem Austausch mit verschiedenen Bereichen der Kreisverwaltung (Sozialamt, Gesundheitsamt, Jobcenter, Sozialplanung), aber auch außerhalb der Kreisverwaltung (Integrationsmanager:innen und Flüchtlingssozialarbeiter:innen) neu geschrieben. Die im Frühsommer 2025 weiterhin ausstehende formelle Verabschiedung innerhalb des Landkreises verzögert den Prozess allerdings. Daher wird in einem Interview auch schon vom Integrationskonzept als „never ending story“ (01_Enzkreis, Pos. 16) gesprochen. Die von uns konsultierten Fachleute haben eher wenig Hoffnung, dass das Konzept mit all seinen Handlungsfeldern und Empfehlungen als solches akzeptiert werden wird: „am Ende wird es eben nicht umgesetzt.“ (02_Enzkreis, Pos. 13). Ein ähnlicher Trend ist auch auf Ebene einiger kreisangehöriger Städte zu beobachten. In der Stadt Mühlacker, der größten Stadt des Enzkreises, ist das Konzept bereits fertiggestellt, wartet aber noch auf die Genehmigung der zuständigen Vorgesetzten. Das Konzept wurde im Rahmen eines Stadtentwicklungsprojektes unter Mitwirkung des Deutschen Instituts für Urbanistik erstellt. Das Projekt beinhaltet vor allem das Thema Bürgerbeteiligung und geht davon aus, dass Integration die gesamte Bevölkerung der Stadt einbeziehen und die Partizipations-

Aus der Praxis: Beispiele für Integrationskonzepte auf Gemeindeebene
„Wir sind Künzelsau“ – Integrationskonzept Stadt Künzelsau <i>Künzelsau liegt im Hohenlohekreis, 16.500 Einwohner (2023)</i> Verfasst von der stellvertretenden Leiterin des Hauptamtes, auch zuständig für die Abteilung frühkindliche Bildung Darstellung: Integrationsuhr unterteilt in Lebensabschnitte (statt Handlungsfelder), beginnend mit dem Kindergarten, Schule, Ausbildung, über Beruf bis hin zum Seniorenalter; umfasst Jugend- und Familienarbeit. Das Konzept betont die Mehrsprachigkeit der Angebote in der Stadt. Das Integrationskonzept wird regelmäßig aktualisiert, um auf neue Entwicklungen zu reagieren. Ein Schwerpunkt ist die Bekämpfung von Einsamkeit, insbesondere bei Senioren und Menschen ohne familiäre Anbindung vor Ort. Dafür werden in den Quartieren Familienzentren mit Kitas, Veranstaltungsräumen und Küchen geschaffen, um Begegnungen und Austausch zwischen unterschiedlichen Gruppen und Vereinen zu ermöglichen.
Integrationshearings im Rahmen des Integrationskonzepts – Stadt Aalen <i>Aalen liegt im Ostalbkreis, 68.000 Einwohner (2024)</i> Entwickelt im Jahr 2018, wurde deaktiviert bzw. neu gedacht vom neuen Bürgermeister der Stadt, der einen Veränderungsbedarf sieht: Integrationshearings: Die Bürgerschaft konnte sich beteiligen und Themen einbringen. Die Stadtverwaltung hat dann zwei Jahre Zeit, die ausgewählten Themen umzusetzen und darüber Rechenschaft abzulegen. Problem: Die Wünsche der Bürger:innen waren oft zu groß für die Stadtverwaltung und in der Regel nicht innerhalb von zwei Jahren zu bewältigen (z. B. Wohnbauprojekte). Neuaufgabe des Integrationshearings unter dem neuen Bürgermeister: Expert:innen wie Autor:innen oder Professor:innen sind eingeladen, um einen theoretischen und intellektuellen Input zu Themen wie Rassismus in Schule und Gesellschaft zu geben.
„Zusammen im Vorderen Kandertal“ – Integrationskonzept GVV Vorderes Kandertal <i>Der Gemeindeverwaltungsverband (GVV) Vorderes Kandertal liegt im Landkreis Lörach, besteht aus 6 Gemeinden, insgesamt 9.800 Einwohner (2021)</i> 2018: Projekt gefördert durch Landesprogramme „Integration vor Ort“, Förderung für drei Jahre, Verlängerung um weitere drei Jahre Im Jahr 2020 wurde aus den Projektergebnissen ein Integrationskonzept mit 16 Maßnahmen erstellt. 2023: Workshop mit unterschiedlichen Akteur:innen aus Ehrenamt, Politik, Verwaltung und Wirtschaft Fortschreibung Richtung Ehrenamt mit dem Ziel, die Vereine stärker für Geflüchtete zu öffnen, um Begegnungen zu schaffen, z. B. mit viersprachigen Flyern mit Informationen über die Vereine, ihre Ziele und Treffen.

möglichkeiten in verschiedenen Bereichen verbessern muss. Inwiefern es dafür einen breiten Rückhalt gibt, kann hier nicht beurteilt werden.

Der **Ostalbkreis** hatte zu Beginn der Forschungsaktivitäten des vorliegenden Projekts ein Integrationskonzept, das online abrufbar war. Mittlerweile ist das Konzept nicht mehr online zu finden. Als Grund wurde angegeben, dass sich die integrationsrelevanten Themen zu schnell änderten. Stattdessen scheinen die verschiedenen, durchaus aktiven Verwaltungseinheiten ihren eigenen Leitlinien zu folgen. Eine eher diversifizierte Organisation – das heißt: eine tendenziell versäulte Zuständigkeit von Unterbringungsbehörde, Integrationsbeauftragter etc. – spiegelt sich hier im Fehlen eines Gesamtansatzes auf Kreisebene wider. Auf der Ebene der kreisangehörigen Städte sind Konzepte jedoch durchaus vorhanden.

9.2 Migration und Integration im Verwaltungsaufbau

Kaum ein Politikfeld ist hinsichtlich seiner Akteurslandschaft derart komplex wie das der Migrations- beziehungsweise Integrationspolitik. Dies liegt zunächst schlicht daran, dass Menschen mit der ganzen Fülle ihres Lebens wandern – und damit grundsätzlich jeder Bereich kommunaler Daseinsvorsorge von migrationsbezogener Diversifizierung betroffen ist. Die folgenden Abschnitte nähern sich diesem Geflecht zunächst aus der Perspektive der Verwaltung und fragen – ganz im Duktus praktischen Verwaltungshandelns: Wer ist eigentlich für das Themenfeld zuständig? Neben dem Blick auf den Verwaltungsaufbau der Kreisverwaltung gilt es dazu in ländlichen Räumen auch zu berücksichtigen, dass Integrationsarbeit erheblich von Schnittstellen zwischen Kreisverwaltung und kreisangehörigen Kommunen geprägt ist. Wie die Aufgabenverteilung und die Abstimmung untereinander erfolgt, kann lokal sehr unterschiedlich sein.

9.2.1 Unter einem Dach? Migrationsbezogene Aufgaben im Organigramm der Kreisverwaltung

Mit Blick auf die Organisation der Integrationsarbeit in der Kreisverwaltung stellen sich zwei miteinander verbundene Fragen, die sich in der Literatur und der praktischen Fachdebatte regelmäßig finden. Welchen Platz weisen Kreisverwaltungen dem Thema Migration im Verwaltungsaufbau zu? Und werden in einem solchen Fall alle direkt migrationsbezo-

genen Aufgaben, inklusive der Ausländerbehörde, unter dem Dach eines integrierten Amtes zusammengeführt? Die erste Frage zielt darauf ab, wie ernst es ein Landkreis mit der Bearbeitung migrationspezifischer Aufgaben meint, das heißt ob er eher reaktiv an den Pflichtaufgaben hängt oder aktiv und strategisch steuern möchte. Damit verbunden ist auch eine gewisse Professionalisierung und dauerhafte Verankerung des Themas. Die zweite Frage nach integrierten Ämtern schließt an eine Fachdebatte an, in der solche Ämter immer wieder als eine Art Goldstandard der lokalen Organisation von Migrationsaufgaben diskutiert werden (u. a. Bogumil et al., 2018; Kühn et al., 2024).

Um Antworten auf diese Fragen näher zu kommen, wurden Organigramme aller 35 Landkreise nach vier Kriterien analysiert, die ursprünglich für die Untersuchung der Integrationsarbeit in 92 deutschen Kreisen, Städten und Gemeinden entwickelt worden waren (Schammann et al., 2020, S. 25–26): (1) Der Formalisierungsgrad (hoch/niedrig) gibt Auskunft darüber, ob Migration/Integration als Thema überhaupt im Organigramm sichtbar ist. (2) Der Zentralisierungsgrad (hoch/niedrig) beschreibt, inwiefern verschiedene migrationsbezogene Aufgaben an einer Stelle gebündelt sind. Hinzu kommen (3) Personenabhängigkeit und (4) Professionalisierungsgrad. Aus diesen Kriterien leiten sich sieben „Idealtypen des kommunalen Integrationsmanagements“ ab, denen sich real vorgefundene Organisationsmodelle annähern. Für die Zwecke der vorliegenden Studie wird eine einfache Unterscheidung dahingehend getroffen, ob erstens ein integriertes Amt für Migrationsfragen vorliegt und, falls ja, ob dieses die Ausländerbehörde beinhaltet. Nicht immer waren all diese Informationen ausschließlich aus den online verfügbaren Organigrammen zu erhalten. Teilweise mussten weitere Recherchen angestellt werden.

Die Auswertung der Organisationsstruktur in den baden-württembergischen Landkreisen ergab, dass 14 von 35 Kreisen über integrierte Ämter für Migration verfügen. Die übrigen 21 Landkreise teilen die Aufgaben meist auf zwei Dezernate oder, seltener, zwei Ämter innerhalb eines Dezernats auf. Dabei werden meist ausländerbehördliche Aufgaben von sozialpolitischen Aspekten getrennt. Die Aufgabenportfolios der integrierten Ämter weichen teils leicht voneinander ab, aber sie alle vereinen ausländerbehördliche Aufgaben, (freiwillige) Integrationsaufgaben sowie zumeist auch Unterbringung und Sozialleistungen nach dem AsylbLG sowie Einbürgerung. Insgesamt entspricht die Zahl der integrierten Ämter 40 Prozent aller Landkreise – und damit einem in der Forschung bis-

lang wohl eher unterschätzten Anteil. Viele dieser Ämter sind erst in den letzten Jahren eingerichtet worden und stehen für die enorme Professionalisierung, die das Thema Migration in den ländlichen Räumen Baden-Württembergs erfahren hat. Es lässt sich aus der Ämtergründung außerdem ablesen, dass Migration auch in ländlichen Räumen zunehmend der Stellenwert einer Daueraufgabe gegeben wird – wenn auch längst nicht in allen.

Es gab bereits einige Hinweise aus der Praxis darauf, dass besonders Kommunen in Nordrhein-Westfalen und – wie unsere Ergebnisse nun belegen – offenbar auch Baden-Württemberg im letzten Jahrzehnt einen gewissen „Boom“ bei der Einrichtung integrierter Ämter erfahren haben. In den meisten anderen Bundesländern dürften integrierte Ämter dagegen deutlich seltener vorkommen, auch wenn bislang keine entsprechenden Studien vorliegen. Mit Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sind interessanterweise ausgerechnet diejenigen Bundesländer Vorreiter, in denen besonders umfangreiche Landesprogramme die Professionalisierung kommunaler Integrationsarbeit vorangetrieben haben. Verordnen können Landesprogramme organisatorische Veränderungen zwar nicht. Dies obliegt nach herrschender Meinung dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunen – auch wenn der Verwaltungsrechtler Martin Burgi hier eine abweichende Position vertritt (Bogumil et al., 2018, S. 174). Es steht aber zu vermuten, dass der organisationale Wandel durch das neue politische Gewicht des Themas auf Landesebene und im Sinne eines „policy learning“ durch den Austausch unter Landkreisen inspiriert ist. Welche Rolle die Regierungsbezirke dabei spielen, kann auf Grundlage unserer Daten nicht abschließend beurteilt werden. Allerdings scheint eine Beobachtung zumindest bedenkenswert: Während in den Regierungsbezirken Karlsruhe und Tübingen je fünf Landkreise über integrierte Ämter verfügen (und damit die deutliche Mehrheit der Landkreise im jeweiligen Bezirk), sind es im Regierungsbezirk Stuttgart nur drei, von denen zwei direkt an Kreise mit integrierten Ämtern aus anderen Bezirken angrenzen. Im Bezirk Freiburg existiert ein integriertes Amt sogar nur in einem Landkreis, der ebenfalls an zwei Kreise mit integrierten Ämtern aus dem Bezirk Karlsruhe angrenzt (s. Abb. 17).

In der Mehrzahl der Fälle sind integrierte Ämter im Ordnungsdezernat angesiedelt (7), gefolgt vom Sozialdezernat (5) und sonstigen Dezernatzuschnitten (3) (s. Tab 6). Es lässt sich auf Basis der Literatur (u. a. Schammann, 2017) und von Interviews und Fokusgruppengesprächen im Rahmen dieser Studie vermuten, dass die Ansiedlung im Ordnungsdezernat



Abb. 17: Landkreise mit integriertem Amt

die ausländerrechtlichen Aspekte betont, eine Ansiedlung im Sozialdezernat dagegen Fragen der Unterbringung und Versorgung. In beiden Fällen besteht ein starker Fokus auf Geflüchtete. Eine Verknüpfung zu Aspekten der Entwicklung ländlicher Räume ist jedoch nicht zu beobachten – selbst in organisationalen Settings, in denen dies durch den Zuschnitt eines Dezernats naheliegen würde.

Die Hoffnung hinter einer Zentralisierung der migrationsbezogenen Aufgaben ist es üblicherweise, dass Schnittstellen verbessert, klare An-

Tab 6: Integrierte Ämter für Migration und Integration in den Landkreisen Baden-Württembergs

Landkreis	Bezeichnung des integrierten Amtes sowie Zuordnung zu Dezernat
Böblingen	Amt für Migration und Flüchtlinge (Dezernat für Jugend und Soziales)
Bodenseekreis	Amt für Migration und Integration (Dezernat für Jugend, Soziales und Gesundheit)
Calw	Amt für Integration und Flüchtlinge (Dezernat für Jugend, Soziales und Integration)
Enzkreis	Amt für Migration (Dezernat für Landwirtschaft, Forsten & öffentliche Ordnung)
Freudenstadt	Amt für Migration und Flüchtlinge (Dezernat für Soziales, Jugend, Integration und Gesundheit)
Heilbronn	Amt für Migration und Integration (Dezernat für staatliche Verwaltung 2)
Ortenaukreis	Migrationsamt (Dezernat für Infrastrukturen, Baurecht & Migration)
Rastatt	Amt für Migration und Integration (Dezernat für ländlicher Raum, Migration und Geoinformation)
Ravensburg	Amt für Migration und Integration (Dezernat Bürgerservice, Gesundheit und Migration)
Reutlingen	Amt für Migration und Integration (Ordnungsdezernat)
Rhein-Neckar-Kreis	Ordnungsamt (Dezernat für Ordnung und Sicherheit)
Schwäbisch Hall	Amt für Migration (Dezernat für Recht & Ordnung)
Sigmaringen	Amt für Migration & Integration (Dezernat für Soziales, Jugend, Gesundheit und Arbeit)
Zollernalbkreis	Amt für Zuwanderung und Integration (Sozial- und Rechtsdezernat)

sprechpersonen für die Lokalpolitik definiert und ein kohärenterer Ansatz bei der Ausübung von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben ermöglicht werden – oder zumindest eine gewisse Transparenz unterschiedlicher Aufgabenlogiken. Selbstverständlich kann es aber in spezifischen Konstellationen für die lokalen Entscheidungsträger:innen auch Gründe geben, auf solch integrierte Ämter zu verzichten. Mindestens ein Landkreis hatte beispielsweise zwischenzeitlich ein integriertes Amt, dieses zum Zeitpunkt der Erhebung aber schon wieder abgewickelt. Als Grund

wurden dort sinkende Zuweisungszahlen Geflüchteter genannt. Hier bestätigt sich, dass Migration und Integration eben keineswegs überall als Daueraufgaben in ländlichen Regionen begriffen werden (s. o.). Eine andere Begründung, von vornherein auf ein integriertes Amt zu verzichten, war in den Gesprächen mit Kreisverwaltungen, dass die Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungseinheiten aktuell eingespielt sei und man daran nicht rütteln wolle. Auch die Sorge vor einer Destabilisierung oder zumindest Beeinflussung des eigenen Arbeitsbereichs, wenn etwa Integrationsbeauftragte ins Ordnungsdezernat wechseln müssten, wurde geäußert.

Was lässt sich abschließend nun aus der Existenz eines integrierten Amtes in einem Landkreis ablesen? Erstens lässt sich schlussfolgern, dass das Thema in solchen Fällen in der Organisationslogik einer Verwaltung eine eigene „Heimat“ gefunden hat und damit auch den Rang eines eigenständigen lokalen Politikfeldes erhält. Zweitens steht zu vermuten, dass die Koordination verschiedener Aufgabenbereiche innerhalb eines Amtes grundsätzlich leichter gelingen kann. Drittens sind in integrierten Ämtern üblicherweise die Pflichtaufgaben von Unterbringung und Ausländerbehörde sehr präsent, wobei die Ausrichtung des Dezernats das Machtgefüge zwischen diesen Aufgaben durchaus zu prägen scheint. Freiwillige Aufgaben stehen demgegenüber etwas im Schatten. Dies kann auch die strategische Planung, etwa über Integrationskonzepte betreffen. Paradoxerweise könnte also die Einführung eines integrierten Amtes dazu führen, dass der strategische Anspruch an eine kohärente und nachhaltige Integrationsarbeit zurückgeschraubt wird. Hinweise darauf lassen sich beim Blick in die Praxis durchaus finden – beispielsweise bei der Streichung der Integrationsbeauftragten-Stelle im integrierten Amt des Enzkreises. Ob sich die Aufbauorganisation lokaler Verwaltung also inhaltlich auf die Praxis auswirkt oder gar die lokale Integrationsarbeit mehr oder weniger erfolgreicher macht, lässt sich an der Existenz eines integrierten Amtes allein nicht ablesen. Hierzu bedarf es eines näheren Blicks auf dessen Tätigkeit, aber auch auf Netzwerke und Kooperationsbeziehungen, die über die Kreisverwaltung hinausgehen.

9.2.2 Interkulturelle Öffnung in der Kreisverwaltung

Gesonderte Verwaltungseinheiten für Integration würden sich zumindest teilweise erübrigen, wenn die Regeldienste migrationssensibel arbeiten würden, beziehungsweise: wenn sie interkulturell geöffnet wären. Aus den Ergebnissen des Online-Fragebogens ging allerdings hervor, dass die interkulturelle Öffnung in den Kreisverwaltungen keinen hohen Stellenwert hat: 15 Landkreise gaben an, dass es in ihren Kreisverwaltungen keine Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung gibt. In den verbleibenden 20 Landkreisen beinhalten diese bei 95 Prozent interkulturelle Trainings und bei 35 Prozent eine Erhöhung des Anteils von Personen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung. In der Phase vertiefter Feldforschung erhielten wir zudem den Eindruck, dass die vorhandenen Programme nur sehr rudimentär in der Praxis umgesetzt werden. Während einige Akteur:innen finanzielle Einschränkungen als Hindernis betrachteten, sahen andere vor allem fehlendes Interesse seitens der politischen Entscheidungsträger als Ursache. Die folgende Konversation steht paradigmatisch für unsere Gespräche zu dem Thema:

I: Ich würde gerne über das Thema interkulturelle Öffnung in der Verwaltung reden.

B1: Da sind wir schnell fertig.

I: Ich wollte wissen, welche Rolle spielt das in eurer Verwaltung?

B1: Gar keine. Zero. (06_Landkreis B, Pos. 62–63)

In einigen Landkreisen wurde versucht, interkulturelle Schulungen auf freiwilliger Basis einzuführen, sie fanden allerdings wenig Anklang. Mitarbeitende, die viel mit Migrant:innen zu tun haben, sind der Meinung, sie bräuchten diese Schulungen nicht, während andere ohne direkten Kontakt zur Zielgruppe keinen Bedarf sehen:

Man könnte jetzt sagen, also ich vermute, dass es aufgrund dessen war, dass Menschen, die sehr viel mit Migrant:innen zu tun haben, denken, sie können es eh und sie brauchen es nicht. Und andere, die nicht mit dieser Zielgruppe zu tun haben, die sagen, brauche ich eh nicht, habe ich nicht (Seufzen). Diese Erfahrungen machen aber, ich glaube, alle Landkreisverwaltungen oder alle Behörden, dass diese Themen eher schwierig sind zu platzieren. (12_Landkreis C, Pos. 63)

Um diesem Problem zu begegnen, versuchen einige Verantwortliche, das interkulturelle Wissen bereits in die Ausbildung zu integrieren. Außerdem werden kreative Formate wie eine „lebendige Bibliothek“ erprobt, um die Mitarbeitenden zu motivieren, sich mit diesen Themen auseinanderzusetzen. Es wird deutlich, dass es eine Herausforderung darstellt, solche Angebote so zu gestalten, dass sie von den Mitarbeitenden tatsächlich wahrgenommen und als relevant empfunden werden:

Ich bin aber auch immer am überlegen, was kann man wieder machen, was die Leute dann auch wirklich abholt und mitnimmt und möglichst viele erreicht. Weil wenn so ein Termin in einer langen Fortbildungsliste steht, wird er eher nicht angenommen. Da macht man dann lieber Excel oder Word oder so was. Oder gesunder Rücken oder sowas. Irgendwas, was man so täglich braucht, weil das andere kann man ja eh, da hat man eh kein Problem damit. (12_Landkreis C, Pos. 63)

Eine ähnliche Tendenz wurde auch in anderen Landkreisen festgestellt: Wenn die Idee geäußert wird, Schulungen zu Themen wie Rassismus durchzuführen, fühlen sich die Mitarbeitenden selten angesprochen. Äußerungen wie „Das geht uns nichts an“, „Das hat nichts mit der täglichen Arbeit zu tun“ oder „Wir sind interkulturell genug“ verdeutlichen das geringe Interesse an Themen der Vielfalt und Integration.

Aus der Praxis: Diversity-Box

Ein interessantes Beispiel aus dem Ostalbkreis ist die Diversity-Box: Entwickelt von der Integrationsbeauftragten und dem Team Diversity beinhaltet sie Lernmaterial, Spielzeug und Werkzeuge für die Prävention. Die Kreisverwaltung bietet diese Box den Moscheegemeinden, Kindergärten und Schulen an, um weitere Schritte in Richtung Integration, Inklusion und Chancengleichheit zu gehen.

Auf kommunaler Ebene wurden im Ostalbkreis verschiedene interkulturelle Trainings erwähnt. In Aalen behandeln diese Schulungen Themen wie Rassismus, Integration und interkulturelle Konflikte und richten sich an Auszubildende der Stadtverwaltung. Die Schulungen werden von der Gleichstellungsbeauftragten und der Integrationsbeauftragten durchgeführt und sollen den Teilnehmenden einen Perspektivwechsel ermöglichen, indem sie über Stereotype, Vorurteile und mögliche Konfliktsituationen aufgeklärt werden. Ziel ist es, den jungen Menschen ein Verständnis für Vielfalt und Offenheit in der Gesellschaft zu vermitteln und sie auf den Umgang mit Menschen unterschiedlicher Herkunft und Hinter-

gründe vorzubereiten. Dies ist besonders wichtig, da viele der Auszubildenden später in Bereichen wie Kindertagesstätten, Bürgerämtern oder ähnlichen Einrichtungen arbeiten werden, wo sie regelmäßig Kontakt zu Menschen mit Migrationshintergrund haben werden. Die Teilnahme ist verpflichtend und die Schulungen sind in eine einwöchige Einführungswoche integriert. Es wurde im Interview betont, dass man mit den kurzen Schulungen zwar nicht die Welt verändern, aber die jungen Menschen zumindest für diese Themen sensibilisieren kann, bevor sie ihre Ausbildung beginnen.

In Schwäbisch Gmünd war die Integrationsarbeit lange Zeit durch die offene und positive Haltung des Oberbürgermeisters und des ersten Bürgermeisters geprägt. Allerdings teilten nicht alle Mitarbeiter:innen der Stadt diese Einstellung. Es wurde daher versucht, die Stadtverwaltung durch Schulungen in interkultureller Kompetenz für das Thema zu sensibilisieren. Während die Teilnehmenden auf den höheren Führungsebenen engagiert dabei waren, war es auf den unteren Ebenen schwierig, die Mitarbeiter:innen zu erreichen und zu motivieren. Da niemand zur Teilnahme gezwungen werden konnte, scheiterten die Schulungen schließlich. Als Ausweg wurde beschlossen, dass neue Mitarbeitende bei Dienstantritt, ähnlich wie in Aalen, verpflichtend an solchen Schulungen teilnehmen müssen. Dies soll helfen, das Thema langfristig in der Stadtverwaltung zu verankern und eine offene Haltung gegenüber Vielfalt und Integration zu fördern.

Jenseits der konkreten Programme zur interkulturellen Öffnung zeigen die Interviews, dass viele Verwaltungen und andere Organisationen zunehmend auf die Vielfalt ihrer Mitarbeiter:innenschaft setzen und gezielt Menschen mit Migrationshintergrund einstellen. Zum einen wird vermutet, dass diese Mitarbeitenden besser auf die Bedürfnisse von Klient:innen mit Migrationshintergrund eingehen, zum anderen tragen sie dazu bei, dass die Verwaltung die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegelt. Viele Gemeinden haben beispielsweise Dolmetschende und Integrationsmanager:innen eingestellt, die aus demselben Herkunftsland wie die Kund:innen kommen und so eine wichtige Brückenfunktion erfüllen. Herausforderungen ergeben sich, wenn Mitarbeitende mit Migrationshintergrund in Doppelfunktionen als Übersetzer:in und Berater:in eingesetzt werden. Zudem verfügt nicht jede:r Integrationsakteur:in mit Migrationshintergrund automatisch über interkulturelle Kompetenzen – und nicht jede:r interkulturell versierte Migrant:in über Beratungskompetenz.

9.2.3 Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und Gemeinden

Es ist ein Spezifikum der Integrationsarbeit in ländlichen Regionen, dass hier der Föderalismus faktisch aus (mindestens) vier Ebenen besteht. „Die Kommune“ ist aufgeteilt in die Kreisebene und die kreisangehörige Gemeinde – ihrerseits teils ein Gemeindeverbund. Dies sorgt für zusätzliche Schnittstellen – und damit potenzielle Hürden für eine kohärente Integrationsarbeit. Vor diesem Hintergrund kommt der Zusammenarbeit zwischen der Kreisverwaltung und den Akteur:innen in den kreisangehörigen Gemeinden eine wichtige Rolle zu. Doch haben Kreise und Gemeinden diese Bedeutung erkannt?

Etwa drei Fünftel der Landkreise Baden-Württembergs treffen sich regelmäßig mit ihren kreisangehörigen Gemeinden zu migrationsbezogenen Themen. 31 Prozent (11 Landkreise) der baden-württembergischen Landkreise tut dies dagegen nur anlassbezogen – etwa wenn neue Zuweisungen von Geflüchteten erwartet werden. Für die Unterbringung von Geflüchteten gibt es auch flächendeckend meist recht intensiven Kontakt der zuständigen Personen, aber für die breitere Integrationsarbeit ist die Lage sehr heterogen. Kontakte beschränken sich oft auf Einzelpersonen aus den jeweiligen Themengebieten. Dies deckt sich mit der Beobachtung, dass die Integrationsarbeit auf Kreisebene teils recht eng auf das Thema Unterbringung und Versorgung Geflüchteter fokussiert ist. Dazu finden Austauschformate wie Bürgermeisterbesprechungen und Integrationskonferenzen statt, in denen aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen besprochen werden. Auf die Frage, welche Arbeitsformen für den Austausch genutzt werden, wurden runde Tische und Arbeitsgruppen am häufigsten genannt (Abb. 18). Eine Rolle spielen aber natürlich zunehmend virtuelle Formate – gerade in flächenmäßig großen Landkreisen.

Be der Frage, welche Themen in der Zusammenarbeit dominieren, wird die Unterbringung Geflüchteter am häufigsten genannt. Dabei geht es sowohl Kreis als auch Kommunen meist darum, den sozialen Frieden im Landkreis zu wahren und eine „Ghettoisierung“ zu verhindern. Es folgen die Themen Arbeitsmarktintegration, Bildung und rechtliche Fragen wie das Ausländerrecht (Abb. 19).

Sofern Integrationsmanager:innen und Flüchtlingssozialarbeiter:innen auf Kreisebene angesiedelt sind, stehen sie meist in engem Kontakt mit Rathäusern der Gemeinden, und auch hier geht es überwiegend um die Unterbringung und Versorgung Geflüchteter. Es gibt dabei offensichtlich deutliche Unterschiede in der Zusammenarbeit:

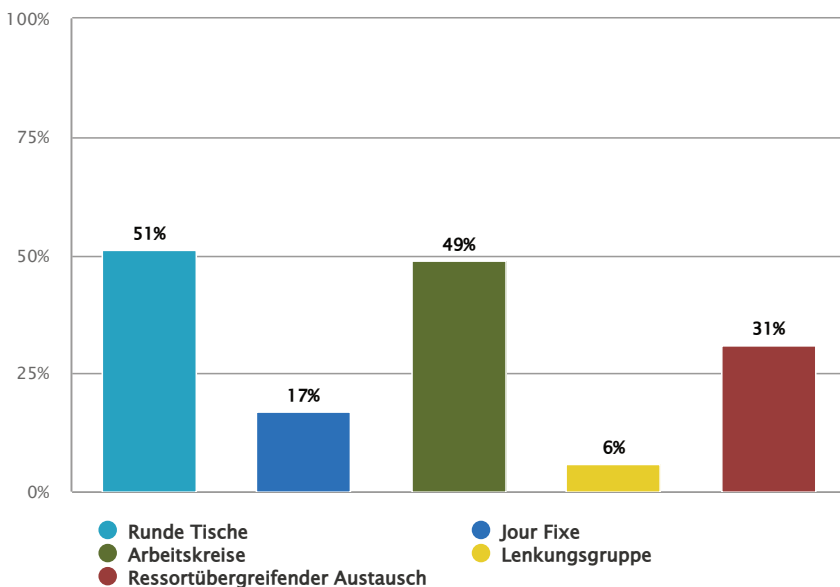


Abb. 18: Frage: Welche Art(en) von Arbeitsformen nutzen Sie im Integrationsbereich für die Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Gemeinden?

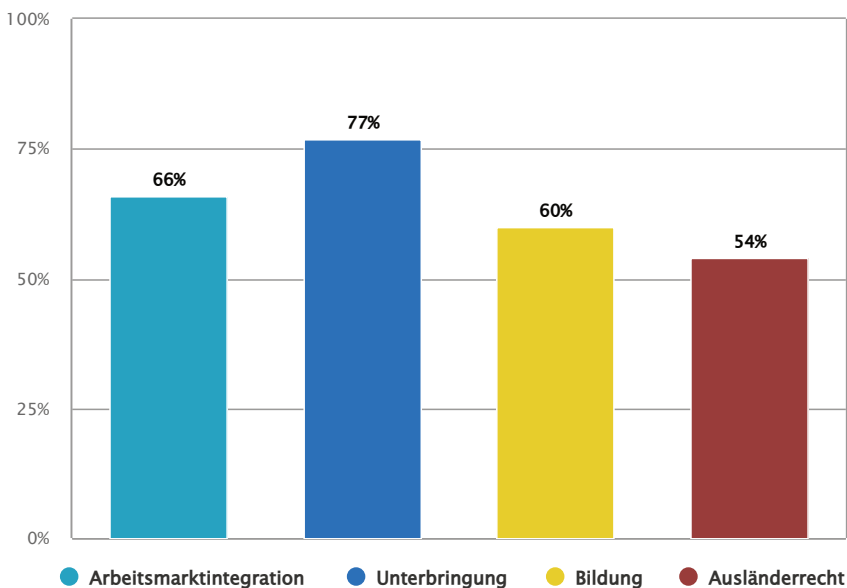


Abb. 19: Frage: Welche Themen werden in Ihrem Austausch thematisiert?

Was man vielleicht dazu auch noch sagen kann, also die Zusammenarbeit mit den Rathäusern, da auch gestaltet sich sehr unterschiedlich. Da gibt es manche, die sind sehr bemüht, die versuchen auch viel abzufangen, viel vor Ort zu lösen, fragen dann auch bei uns nach, so wie sie uns quasi Arbeit abnehmen können oder ob sie das irgendwie mit den Klienten selber machen können oder ob sie die zu uns schicken sollen. Und dann gibt es halt Rathäuser, die so das Klischee einer Behörde erfüllen und sagen, bin ich nicht zuständig, ist mir egal, ist nicht mein Problem. Also das hängt dann tatsächlich von der jeweils einzelnen Kommune ab, wie das da vor Ort läuft. (10_Landkreis C, Pos. 15)

Unter den vertieft untersuchten Kreisen, war jedoch auch einer, in dem die Zusammenarbeit zwischen der Landkreisverwaltung und den Kommunen hauptsächlich über regelmäßige Bürgermeister-Dienstbesprechungen organisiert ist. Dort werden Themen wie die Anschlussunterbringung von Geflüchteten besprochen, bei denen das Landratsamt jährlich Quoten an die Kommunen übermittelt. Diese Informationen werden den Bürgermeister:innen präsentiert, um einen besseren Überblick über die aktuellen Entwicklungen zu geben. Wie hier verfestigte sich in unserer Studie der Eindruck, dass der Austausch zwischen Landkreisen und ihren Gemeinden durch das Thema Unterbringung Geflüchteter dominiert wird. Von einer Zusammenarbeit zwischen kreisangehörigen Gemeinden ohne Beteiligung des Kreises war in den Interviews nur wenig zu hören. Wenn sie überhaupt stattfand, dann entweder zwischen den Integrationsmanager:innen der Gemeinden oder den Integrationsbeauftragten. Wenn ein Austausch von Gemeinde zu Gemeinde erwähnt wird, dann mit dem Ziel, voneinander zu lernen.

Jenseits der pflichtigen Aufgaben rund um die Aufnahme Geflüchteter sind die Formen des Austausches von Kreis und Gemeinden einerseits seltener, andererseits aber möglicherweise noch vielfältiger und informeller. So steht in einem der untersuchten Landkreise die Integrationsbeauftragte in regelmäßigem Kontakt mit den Integrationsbeauftragten der großen Kreisstädte, die mit ähnlichen Aufgaben betraut sind. Dort gibt es zudem Integrationsbeiräte oder Integrationsräte, mit denen sie sich ebenfalls regelmäßig austauscht. Über diese Kanäle erhält sie Informationen zu relevanten Themen, die auf Kreisebene bearbeitet werden müssen. Umgekehrt kann sie wichtige Informationen an diese Gremien weitergeben. Mit den kleineren Gemeinden hat die Integrationsbeauftragte weniger direkten Kontakt, da sie entweder mit den örtlichen Migrantenorganisationen in Verbindung steht oder es vor Ort keine größeren Schwierigkeiten gebe, die sie bearbeiten müsste.

Insgesamt wird die Zusammenarbeit zwischen Landratsämtern und kreisangehörigen Kommunen als überwiegend konstruktiv und zumeist auch von gegenseitigem Vertrauen geprägt beschrieben. Wenn die Zusammenarbeit nicht reibungslos funktioniert, werden unter anderem strukturellen Problemen wie Wohnraummangel als Grund genannt. Häufig wird betont, dass die Integration vor Ort in den Gemeinden stattfindet und das Landratsamt eher eine koordinierende und unterstützende Rolle einnehmen sollte. Bemängelt wird immer wieder der mangelnde Informationsfluss in beide Richtungen. Das Landratsamt wird zudem in der Rolle gesehen, die Anliegen und Bedarfe vor Ort aufzunehmen und auf übergeordneter Ebene zu adressieren. Dabei sind sich die Integrationsakteur:innen auf Kreisebene ihrer Doppelrolle als Praxisakteur:in und gleichzeitig übergeordnete, koordinierend-planerische Entität sehr bewusst:

Und da würde ich mir SEHR, SEHR, SEHR, wünschen, dass es mehr Austausch gibt von unten nach oben und oben nach unten. Weil letztendlich sind wir die Leute, die an der Quelle sitzen. Das heißt, wir müssen befragt werden. Und da muss ich mich sogar ein bisschen rausnehmen, weil genau das mache ich. Ich koordineiere ganz viel und plane, moderiere. Aber ich bin immer angewiesen auf die Informationen, die mir die Leute an der Quelle sitzen. Das heißt, Integrationsmanagement muss mir Rückmeldung geben. Dann gibt mir Rückmeldung der Einrichtungsleiter. Die Ehrenamtler geben mir Rückmeldung. Die Geflüchteten selbst, die Schulsozialarbeiter, wie läuft es in den Schulen. Ich kann mir dann ein Bild davon machen und kann dann Konzepte erstellen oder mich erkundigen. Es geht ja auch oft darum, dass man sich erstmal informieren muss. Schauen, welche Möglichkeiten gibt es. Und darauf dann die Struktur zu entwickeln. Das heißt, selbst ich bin ja jemand, meine Aufgabe ist es, nach unten zu gucken und das zu übernehmen, wozu die keine Zeit haben. Das ist jetzt sehr banal gesagt. Und das würde ich mir wünschen, dass da von oben VIEL MEHR kommt. Hey, was braucht ihr? Was müssen wir machen? Das findet fast gar nicht statt. Auch nicht vom Landkreis. (09_Landkreis B, Pos. 15)

9.3 Kooperationsbeziehungen innerhalb der Landkreise

Will man die Steuerungsversuche zu Migrationsfragen auf lokaler Ebene verstehen, genügt der Blick auf Zuständigkeiten im Verwaltungsaufbau nicht. Es gilt, die ganz praktische und mehr oder weniger institutionalisierte Zusammenarbeit der relevanten Akteur:innen aus Verwaltung und Zivilgesellschaft in den Blick zu nehmen. Die Akteurslandschaft reicht

neben Verwaltungseinheiten wie den Ausländerbehörden und Jobcentern über Wohlfahrtsverbände bis hin zu Kirchen- und Moscheegemeinden. Diese Komplexität horizontaler und intersektoraler Zusammenarbeit wird nochmals verstärkt durch vertikale Kooperationsbeziehungen zwischen Akteur:innen verschiedener Ebenen, insbesondere zwischen, wie oben ausgeführt, Kreis- und Gemeindeebene, aber eben auch zwischen Landes- und Kreisebene. Dabei sind grundsätzlich nicht nur die Mehrstufigkeit des Verwaltungsaufbaus, sondern auch die teils analogen „multi level“-Strukturen der Wohlfahrtsverbände und teils auch von migrantischen Organisationen oder Kirchen zu berücksichtigen. Auch hier gibt es vielfach Landes- und Bundesverbände, die ihrerseits ein gewisses Steuerungsinteresse und eigene Interessen haben. Es existieren somit derart viele Schnittstellen zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten, aber auch zwischen Beratungsdiensten oder zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen, dass praktische Integrationsarbeit auch als permanentes Schnittstellenmanagement begriffen werden kann. Dies gilt grundsätzlich für urbane genauso wie für ländliche Räume.

Die folgenden Abschnitte stellen einige dieser Kooperationsbeziehungen vor, bevor dann der Blick jenseits der Kreisgrenzen geweitet wird. Den Anfang macht ein Blick auf die Akteurslandschaft im Allgemeinen, gefolgt von institutionalisierten Netzwerken. Im Anschluss werden die Praxis der Kooperation mit zwei Akteur:innen besonders betrachtet: Ausländerbehörden und Jobcentern.

9.3.1 Akteurslandschaft und generelle Befunde zu Kooperationen

In der Online-Befragung im Rahmen dieses Projektes wurde ermittelt, welche verwaltungsexternen Akteur:innen von den Kreisverwaltungen als besonders wichtig eingeschätzt werden. Demnach sehen 36 Prozent die Wohlfahrtsverbände als wichtigste Akteur:innen außerhalb der Verwaltung an, gefolgt von Helferkreisen / Initiativen⁹ und Bildungseinrichtun-

9 Der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und freiwillig Engagierten ist ein gesondertes Kapitel gewidmet. In vielen ländlichen Räumen schwankt die Zahl der Ehrenamtlichen / freiwillig Engagierten, bedingt durch ihr Altersprofil, aber auch durch das schwankende Interesse an dem Thema. Dies stellt vor allem dann ein Problem dar, wenn Angebote auf Freiwillige angewiesen sind. Die Ehrenamtslandschaft lebendig zu halten, ist also eine herausfordernde und selbstverständlich freiwillige Aufgabe kommunaler Integrationsarbeit. Ausführlich dazu: Kapitel 15

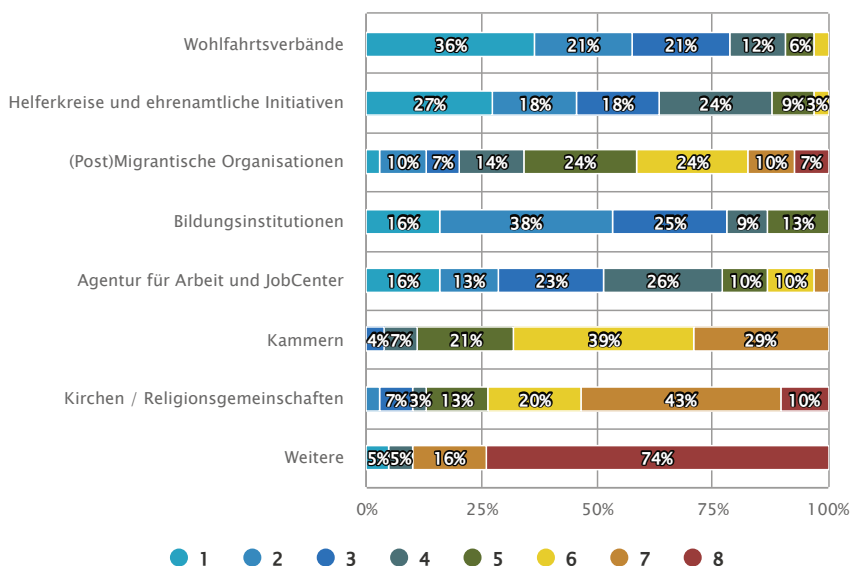


Abb. 20: Frage: Wer ist außerhalb der (Landkreis-)Verwaltung besonders wichtig für die Integrationsarbeit im Landkreis?

gen. Migrantische Organisationen wurden dagegen nur von 3 Prozent der Kreisverwaltungen als wichtigster Akteur ausgewählt (Abb. 20).

Bei der vertieften Analyse vor Ort wurden weitere Fragen zu wichtigen Akteur:innen gestellt, um diese ersten Ergebnisse zu validieren. Da die Hauptzielgruppe der Integrationsarbeit bei den meisten Kreisen überwiegend Geflüchtete sind, wird die Frage, wer für ihre Arbeit wichtig ist, entsprechend beantwortet:

Das sind so die Bausteine, finde ich, die so bei Integration, so beim ersten Ankommen. Unterkunftsleitung, Sozialberatung, Ehrenamtliche. Also diese drei Hauptakteure. (03_Landkreis A, Pos. 6)

In der Befragung wurde die Bedeutung von Heimleitungen, Unterkunfts-koordinator:innen in Kreis- und Gemeindeverwaltungen, Sicherheitskräften in Unterkünften (sofern vorhanden), Integrationsmanager:innen und Migrationsberatung freier Träger sowie Flüchtlingssozialarbeiter:innen hervorgehoben. Andere wichtige Akteur:innen und Einrichtungen für die Geflüchteten sind das Jobcenter, die Agentur für Arbeit und Sprachkursträger. Darüber hinaus wurden die Ausländerbehörden und

Flüchtlings- und Integrationsbeauftragten auf Gemeindeebene genannt. Die Zusammenarbeit mit externen Partnern, insbesondere Wohlfahrtsverbänden, ist in einigen Landkreisen so stark ausgeprägt, dass man von einer Art „Outsourcing“ zentraler Integrationsaufgaben sprechen kann. Auf Gemeindeebene sind die Rathäuser und die dort ansässigen Ansprechpersonen zentral, da sie Kontakte vermitteln, Hilfe koordinieren und oft auch ehrenamtliche Unterstützung organisieren. Auch die freiwillig engagierten Helfer:innen sind von zentraler Bedeutung. Vereinzelt spielen Migrantenorganisationen wie Kultur- und Moscheevereine eine Rolle, da sie die Bedarfe und Themen der Geflüchteten gut kennen würden. Weitere wichtige Akteur:innen sind Ärzte, Schulen, Kitas oder die Bewährungshilfe, die alle allerdings weniger häufig genannt wurden.

Die Zusammenarbeit zwischen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Integrationsakteur:innen ist in der Breite zwar intensiv, aber gerade auf Kreisebene auch ausbaufähig. Aktuell werden beispielsweise die Bedarfe der Verwaltung recht stark priorisiert, eine Orientierung an der Lebenssituation von Migrant:innen findet aber nur eingeschränkt statt. Auch Akteur:innen der sozialen Arbeit fühlen sich teils nicht ausreichend einbezogen und haben das Gefühl, dass die Behörden (wie Jobcenter und Ausländeramt) ihre Expertise nicht ausreichend nutzen. Insgesamt wird deutlich, dass eine bessere Vernetzung und Koordination möglich und sinnvoll ist. Hieran arbeiten unter anderem Integrationsbeauftragte, aber auch zahlreiche weitere Akteur:innen innerhalb und außerhalb der Verwaltung:

Ansonsten ist es so, dass ich vor allem versuche, das Netzwerk zu stärken, also die Strukturen, also überhaupt erstmal ein Netzwerk zu schaffen, dass die Menschen miteinander in Kontakt und im Austausch sind. Ich finde, das ist oftmals mangelnd. Jeder kocht so sein eigenes Süppchen, sage ich mal und der Austausch ist doch sehr viel wichtiger, als viele denken, glaube ich. (09_Landkreis B, Pos. 3)

Feststellbar ist auch, dass die Einbindung und Beteiligung der Integrationsfachleute in verwaltungsinternen oder politischen Gremien und Entscheidungsprozesse nicht immer so erfolgt, wie dies aus Sicht der Interviewpartner:innen angemessen wäre. Dies führt zu einem Verlust von Wissen sowie zu Frustration:

Gremien? Ich darf nicht so laut reden [*flüstert*]. Aber es gab dann den Taskforce Ukraine. Als es halt krass losging. Da durften wir explizit nicht rein. Ich habe

5.000-mal gesagt, „hey, es macht doch vielleicht auch Sinn.“ Da waren alle, da war natürlich die ganze Hausspitze usw., es war ja ein Krisenstab. Da waren sehr viele Menschen drin. Ich durfte dann zweimal Rat gebend an der Sitzung teilnehmen. Wo ich dann dachte, es ging teilweise um Sachen, wo ich dachte, „liebe Leute, das haben wir doch alle schon. Fragt uns doch mal, das ist doch alles da.“ Wir hatten damals Flüchtlingsbeauftragte, die koordinieren können usw. Das gab es doch mal 2017. Ich habe die Kontaktlisten da, wenn du die haben willst. [...] Baut doch nochmal neu auf, blamiert euch doch gerne. Wo ich mir so denke, da geht es v. a. um Unterkünfte. Ich dachte, gut, dann sitze ich da halt einmal die Woche eine halbe Stunde. Umsonst dabei ist ja Wurst. Nein, das ist hier nicht gewollt. Wir haben hier überhaupt kein Standing/Einfluss. (02_Landkreis A, Pos. 35)

Der (fehlende) Wille zur Zusammenarbeit ist nach Ansicht einiger Interviewpartner:innen ein Hauptfaktor dafür, wenn Kooperationen (nicht) funktionieren. Einerseits besteht der Wunsch nach mehr Offenheit und Austausch, beispielsweise zwischen Jobcentern und Integrationsbeauftragten. Andererseits gibt es Widerstände und Vorbehalte, die eine solche Zusammenarbeit erschweren. Zum einen fühlen sich manche Akteur:innen nicht zuständig oder sehen den Mehrwert nicht für ihre eigene Arbeit. Zum anderen gibt es Spannungen zwischen verschiedenen Akteur:innen, die eine gemeinsame Zusammenarbeit erschweren:

Also es ist mehr so, ich würde gerne enger zusammenarbeiten und ich glaube es gäbe auch Möglichkeiten, aber man hat nicht so das Gefühl, dass das gefragt ist. (06_Landkreis B, Pos. 23)

Die Zusammenarbeit auf Gemeindeebene wird auch durch hierarchische Strukturen beeinflusst. Akteur:innen sind an die Vorgaben ihrer Vorgesetzten gebunden, was ihre Mitwirkung einschränken kann. So wird in einer Gemeinde das Engagement auf Kreisebene skeptisch gesehen, was zu fehlender Unterstützung führt. Solche Haltungen verstärken die Entkopplung zwischen den politischen Ebenen und erschweren eine abgestimmte Zusammenarbeit. Interessant ist, dass trotz der erläuterten Herausforderungen bei der Zusammenarbeit ein eher positives Bild gezeichnet wird, wenn es um die Gesamtsituation geht. Durch gute Kooperation, so der Tenor, konnte bislang ein „Chaos“ weitgehend vermieden werden:

Also wir sind, wie soll ich sagen, es ist eine große Arbeit und auch herausfordernde, aber wir sind auch ein Stück sehr stolz. Die Arbeit, die wir hier leisten, dass wir auch, wie mein Kollege schon gesagt hat, so alles friedlich, im Großen und Ganzen, dass das alles friedlich läuft und alles gut läuft, so gut wie es geht, mit Problemen

hin und her. Aber die größte Sache, das ist alles friedlich. Das ist für uns sehr, sehr, sehr wichtig. (10_Landkreis A, Pos. 67)

Gleichzeitig ist den handelnden Personen durchaus bewusst, dass die Organisation der Integrationsarbeit Auswirkungen auf Kooperationsbeziehungen haben kann:

Wobei das macht sich natürlich [...] dann auch bemerkbar, das sind zwei verschiedene Dezernate. Also ich würde jetzt nicht sagen, dass es da Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit gibt, aber wenn man das natürlich, ja, in dem Bereich irgendwie bündeln könnte, hätte es sicherlich auch nochmal, ja, Synergieeffekte. [...] es ist halt eine gewisse Trennung, ja, ergibt sich halt einfach durch das Organisatorische, durch die Aufteilung, genau. (05_Landkreis D, Pos. 11)

Insgesamt lassen sich sowohl auf Kreis- als auch auf Gemeindeebene unterschiedliche Anstrengungen zur Schaffung einer institutionalisierten Zusammenarbeit beobachten. Wir haben aber auch gesehen, dass einige bestehende Strukturen abgebaut werden oder dass es zwar eine Struktur gibt, der gegenseitige offene Austausch aber nicht immer gegeben ist. Auch die gleichberechtigte Beteiligung aller relevanten Akteur:innen ist nicht immer der Fall, häufig sind Ausländerbehörden, Freiwillige und Migrant*innenorganisationen weniger gut vertreten.

9.3.2 Netzwerke

Welche Stellung ein/eine Akteur:in in der lokalen Arbeit inne hat, lässt sich auch an seiner Rolle in Netzwerken ablesen. Die Antworten des Online-Fragebogens ergaben, dass mindestens 89 Prozent der baden-württembergischen Landkreise über irgendeine Form von Integrationsnetzwerk verfügen. Allerdings unterscheidet sich die Art der Netzwerke in Ausrichtung und Verbindlichkeit stark. In vielen Kreisen existieren zudem mehrere Netzwerke zu unterschiedlichen Handlungsfeldern innerhalb der Integrationsarbeit. Es ist auch möglich und wahrscheinlich, dass in den verbliebenen elf Prozent der Kreise Netzwerke existieren, die sich mit Migrationsfragen beschäftigt, das Netzwerk aber nicht als Integrationsnetzwerk betiteln. An fast jedem genannten Netzwerk sind Integrationsbeauftragte beteiligt, da diese erste Ansprechpersonen für die Umfrage waren (s. Abb. 21). Quantifizierungen sind in diesem Bereich da-

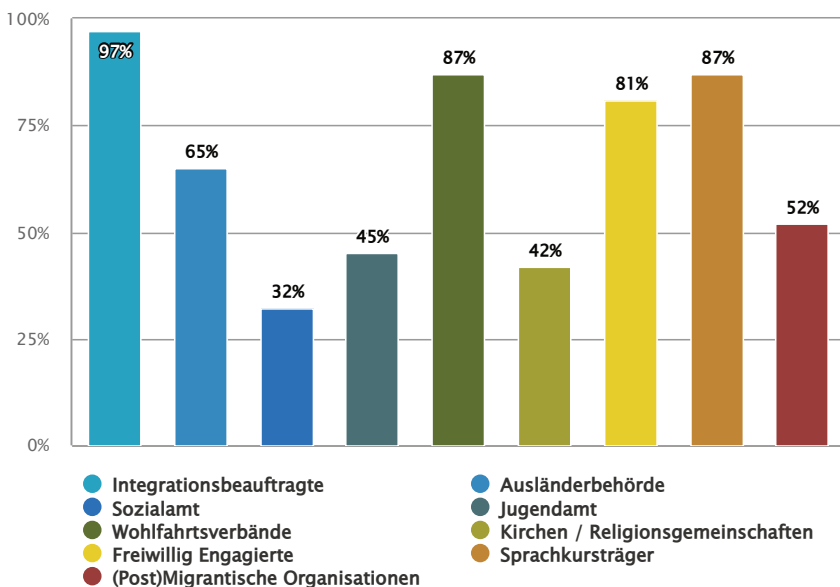


Abb. 21: Frage: Wer ist an ihrem Integrationsnetzwerk beteiligt?

her mit Vorsicht zu genießen, eine Vergleichbarkeit oder Bewertung der Netzwerke ist wegen der Erhebungsform und der sehr unterschiedlichen lokalen Konfigurationen schwer möglich. Dennoch lassen sich über die Online-Umfrage einige interessante Tendenzen feststellen.

Auffällig ist beispielsweise, dass die Beteiligung der Ausländerbehörden mit 65 Prozent vor dem Hintergrund von Praxisberichten überraschend hoch erschien. Üblicherweise werden Ausländerbehörden als eher schwer zugänglich beschrieben. Tatsächlich wurde der zunächst überraschende Befund aus der Umfrage in den Interviews deutlich relativiert (zu Ausländerbehörden s. u. ausführlicher). Generell gilt: Eine formale Mitgliedschaft in einem Netzwerk muss keine intensive oder gar „gute“ Zusammenarbeit bedeuten.

Die Beteiligung von (post-)migrantischen Organisationen war mit 52 Prozent im Bereich des Erwartbaren und konnte in der Tendenz in den Vor-Ort-Besuchen auch validiert werden. Eine intensive und gleichberechtigte Teilhabe an Netzwerkaktivitäten jenseits bloßer Informationsveranstaltungen dürfte allerdings deutlich seltener erfolgen.

In den qualitativen Interviews zeigte sich die ganze Bandbreite der Netzwerkarbeit: Während einige Netzwerke institutionalisiert sind und

regelmäßig stattfinden, sind andere anlassbezogen und als Reaktion auf neue Regelungen wie den sogenannten Job-Turbo initiiert. Insgesamt zeigt sich eine Tendenz zu thematisch fokussierten Arbeitsgruppen (AGs), zu runden Tischen oder zu funktionsbezogenen Arbeitsgruppen. So gibt es beispielsweise Arbeitsgruppen, in denen sich Akteur:innen zum Thema Sprache zusammenfinden, und andere, in denen Integrationsmanager:innen oder, breiter gefasst, Beratungsdienste unter Beteiligung freier Träger zusammenkommen.

In den vier untersuchten Landkreisen gibt es sowohl AGs und runde Tische mit langer Tradition als auch relativ neue. In einem Fall gibt es beispielsweise trotz (oder wegen) eines integrierten Amtes, in dem verschiedene migrationsbezogene Verwaltungseinheiten unter einem Dach versammelt sind, nur wenige institutionalisierte Formen des Austauschs. In nur zwei Interviews wurden Austauschformen erwähnt, jedoch nicht mit einem festen Namen, sondern eher so, als ob sie sich im Aufbau befänden oder nicht bekannt sei, wie es weitergehen soll. Ein bisher laufender „AK Migration“ wurde wieder abgeschafft. Der Kreis konzentriert sich nahezu ausschließlich auf (pflichtige) Aufgaben rund um die Aufnahme Schutzsuchender. Dazu passt es auch, dass weiter gefasste, freiwillige Integrationsaufgaben an freie Träger ausgelagert und interne Stellen gekürzt werden. In einem anderen untersuchten Kreis lassen sich im Rahmen eines strategischen Bündnisses mehrere thematische AGs feststellen, eine davon zum Thema Sprache, an dem wir als Forschungsteam teilnehmen und die Diskussionen beobachten konnten. In einem dritten Kreis existiert unter anderem ein runder Tisch, an dem auch (post-)migrantische Organisationen unterschiedlicher Prägung zusammengebracht werden. Insgesamt dominieren in der Netzwerkarbeit der untersuchten Kreise die Themen Sprache und Arbeit.

Auch auf Gemeindeebene gibt es Arbeitsgruppen und runde Tische. Die Stadt Öhringen zum Beispiel hat seit 2017 einen runden Tisch, der sich alle drei Monate trifft. Beteiligt sind das Landratsamt, der Integrationsbeirat Öhringen, Integrationsmanager:innen, alle anderen Organisationen, freie Träger, der Freundeskreis Asyl, Moscheen, Sprachkursträger, Hoffnungshäuser, AK Mitbürger, der griechische Kulturverein, initiiert vom Jugendreferent und vom Leiter des Integrationsbereichs. In der Stadt Mühlacker gibt es viele thematisch organisierte Arbeitsgruppen, zum Beispiel die AG Integration in Arbeit, die AG Gesundheit-Interkulturelles, die AG Interkulturelles, und der Stadtteil-Arbeitskreis über Stadtteilentwicklung. In der Gemeinde Schopfheim gibt es ein Integrationsforum,

das sich alle sechs bis acht Wochen online trifft und verschiedene Akteure zusammenbringt, wie zum Beispiel das Landratsamt, die Sozialarbeiter:innen, das Integrationsmanagement, die Stadtverwaltung, Integrationsbeauftragte, Mitarbeitende von Gemeinschaftsunterkünften und Ehrenamtliche. In Schwäbisch Gmünd schließlich gibt es wöchentliche Austauschrunden, zweimal monatlich auch mit dem Oberbürgermeister. Darüber hinaus sind das Welcome Center, die Ausländerbehörde, die Wohnungsnotfallhilfe und die Gleichstellungs- und Frauenbeauftragten daran beteiligt. Diese hier genannten Arbeitsgruppen zeigen nur einen kleinen Ausschnitt der Aktivitäten der untersuchten Gemeinden. Einige binden gelegentlich Akteur:innen der Kreisebene ein. Es gibt aber auch Gemeinden, in denen es keine bestimmten Arbeitsgruppen gibt, sondern nur interne Treffen zum Thema Unterbringung. Unabhängig von der Ausrichtung des Netzwerkes scheint es besonders wichtig, die Verbindlichkeit der Teilnahme und der nachfolgenden Umsetzung von Absprachen sicher zu stellen. Reine Austauschrunden verbinden die meisten Gesprächspartner:innen nicht mit dem Begriff eines Netzwerkes:

Es bringt nichts, wenn irgendjemand drin sitzt und ein freundliches Gesicht macht und dann immer sagt, das nehme ich gerne mit, das erlebe ich in den Arbeitskreisen oder habe das schon erlebt. Wenn Menschen nicht sprachfähig sind oder die Vertretung von der Vertretung geschickt wird, das machen wir ganz bewusst nur in absoluten Ausnahmefällen und versuchen es dann auf der Führungsebene tatsächlich auch zu vertreten. (13_Landkreis D, Pos. 3)

Eine Sonderstellung nehmen die häufig personen- oder fallzentrierten Netzwerke der Integrationsmanager:innen ein, die in einigen ländlichen Regionen als einzige erreichbare professionelle Beratungsstelle wahrgenommen werden. Die Zusammenarbeit zwischen dem Integrationsmanagement und (Flüchtlings-)Sozialarbeiter:innen, Behörden oder Helferkreisen wird von anderen Akteur:innen vor Ort als wichtiger Aspekt für das Gelingen von Integrationsprozessen identifiziert. Erkennbar schwierig wird es, wenn die Vorstellungen und Ziele der verschiedenen Akteur:innen, die in einem individuellen Fall involviert sind, nicht ganz übereinstimmen:

Wenn das Integrationsmanagement mit uns nicht an einem Strang zieht, dann haben wir in der Regel ein Problem. Gibt es auch, es gibt da verschiedene, es gibt Bezirke, mit denen arbeiten wir hervorragend zusammen und es gibt halt Bezirke, die haben einfach eine andere Vorstellung, sag ich jetzt mal. Und wenn halt zwei

Personen mit dem Kunden oder mit der Person arbeiten, vielleicht noch eine dritte ehrenamtliche Person und die arbeiten nicht gleich oder haben nicht das gleiche Ziel, dann wird es halt schwierig. Das ist tatsächlich, deswegen das Integrationsmanagement ist für uns wichtig und der Landkreis. (22_Landkreis B, Pos. 15)

Integrationsmanager:innen übernehmen häufig eine Vermittlerrolle zwischen den verschiedenen Institutionen. In einigen Fällen besteht ein enger Austausch mit der Gemeindeverwaltung, in anderen mit dem Jobcenter, in wieder anderen nur mit ehrenamtlichen Gruppen. Allerdings ist ein institutionalisierter Austausch zwischen Integrationsmanager:innen und allen anderen Akteur:innen nicht der Regelfall und stark davon abhängig, wie die Rolle der Integrationsmanager:innen wahrgenommen wird. Die Kontaktaufnahme zu wichtigen Kooperationspartnern haben sich einige zur persönlichen Aufgabe gemacht, wie die folgende Schilderung aus einem der untersuchten Landkreise zeigt:

Ich bin also, das war eine meiner ersten Amtshandlungen, dass ich nach [Ortsname] zur Ausländerbehörde und Jobcenter [Kreisname] gefahren bin und mich mit den verantwortlichen Fallmanagern, Leistungssachbearbeitern einfach persönlich bekannt gemacht habe. Und dann hatte man ein Gesicht, man musste kurz anrufen, ich habe da jemand oder ich habe eine Frage oder ich schicke da einen Antrag rein und da hat einer eine Möglichkeit Probe zu arbeiten, helfen sie mir da und das hat 100 % funktioniert. Das war super. Irgendwann kam es so weit, dass sie mich angerufen haben und gesagt haben, sie hatten Kontakt von der Firma, die suchen jemand, ob ich nicht jemand hätte. Also von daher haben die bald erkannt, dass es durchaus auch für sie Sinn macht, mit mir zu kooperieren, weil ganz ehrlich, unterm Strich war ja jede positive Vermittlung, die ich initiiert habe, bei denen in der Statistik auch ein Punkt, der in ihrer Arbeitsliste positiv war. Damit habe ich ja kein Problem. (15_Landkreis A, Pos. 19)

Im Folgenden werden nach diesem eher kursorischen Blick auf Netzwerke die Kooperationsbeziehungen zweier ausgewählter Akteur:innen detaillierter betrachtet, und zwar von Ausländerbehörden und Jobcenter beziehungsweise in der Folge auch weiteren Arbeitsmarktakteur:innen. Damit werden Akteur:innen angesprochen, die zentral für die meisten Integrationsprozesse sind. Diese und weitere werden auch im Verlauf der Kapitel zu typischen Handlungsfeldern der Integrationsarbeit (Sprache etc.) eine Rolle spielen.

9.3.3 Ausländerbehörden in der Zusammenarbeit

Ausländerbehörden gelten deutschlandweit aufgrund einer gestiegenen Fallzahl, einer atemlosen Gesetzgebung und einer hohen Komplexität des Migrationsrechts, erheblicher Personalprobleme und erst langsam beginnender Digitalisierung als strukturell überlastet (Schlee et al., 2023). Ungeachtet dessen werden Ausländerbehörden übereinstimmend von allen Akteur:innen im Feld als unverzichtbare Partner gesehen:

Da ging es jetzt zum Beispiel, wir hatten gerade das Thema Fluchtasyl, die Menschen reisen ein und brauchen dann ja die Fiktionsbescheinigung. Und da hatten wir tatsächlich das Riesenproblem, die Ausländerämter waren völlig überfordert und konnten die Bescheinigungen nicht erstellen. Da musste quasi, bei den Ukrainern insbesondere, auch eine unzuständige Stelle im Vorleistung des Asylbewerberleistungsgesetzes weil ohne die Fiktionsbescheinigung können wir nicht zahlen. Obwohl der Anspruch bestünde. Und dann hast du gegenseitige Erstattungsansprüche. Das ist ein Riesen-theater. Deshalb sind die Ausländerbehörden für uns elementar wichtig. Wenn es da nicht funktioniert, funktioniert es bei uns auch nicht. Darunter kann ja nur einer leiden, nämlich der Betroffene. (23_Landkreis B, Pos. 53)

Die Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden wird sehr unterschiedlich erlebt. Dies hängt nicht nur davon ab, wen man fragt, sondern auch davon, über welches Ausländeramt man spricht. Dementsprechend unterschiedlich sehen die Kooperationsbeziehungen aus. In den vier Landkreisen, die im Fokus der vertieften Studie stehen, beschreiben die Akteur:innen aus der Kreisverwaltung die Zusammenarbeit als weitgehend gut. Die Ländlichkeit mit ihrer sozialen Nähe, auch zu den Mitarbeitenden der überschaubar großen Ausländerbehörden, und die generell überschaubare Anzahl von Akteur:innen und die enge Vernetzung werden dort hervorgehoben:

Unsere Wohnheimverwaltung geht regelmäßig aufs Ausländeramt, gibt die Sachen persönlich, abspricht persönlich mit denen. Also das ist einfach, das ist unsere Stärke als ländlicher Raum. Was in Stuttgart nicht so ist, denke ich, da läuft alles bürokratisch. // I: Dauert lang. // Ja klar, ich duze die Mitarbeiter aus dem Ausländeramt, ich spreche mit denen, wir sprechen uns ab, wir sagen Mensch, wie ist das? Wir gucken, wie wir die Dinge zusammen lösen. Also das ist bei uns sehr angenehm. Auch zum Beispiel der Fachdienstleiter vom Ausländeramt kommt alle paar Monate mal zu uns in die Besprechung von Flüchtlingssozialarbeitern, dass man Dinge besprechen kann. (10_Landkreis D, Pos. 37)

Die positive Betrachtung gilt allerdings vor allem für Verwaltungsakteure. Diejenigen Interviewpartner:innen, die in direktem Kontakt mit Migrant:innen stehen, sehen die Zusammenarbeit eher als herausfordernd an, da sie direkt miterleben, welche Probleme im Integrationsprozess entstehen, wenn die Abläufe in der Ausländerbehörde nicht reibungslos funktionieren oder Ermessen restriktiv ausgelegt wird. Als besonders betroffen werden geduldete Personen im Arbeitsmarkt bezeichnet, die ihre Papiere regelmäßig erneuern lassen müssen. Wenn die Termine dafür nicht rechtzeitig wahrgenommen werden können, kann dies für den Arbeitgeber rechtliche Konsequenzen haben. Auch der Zugang zu Sozialleistungen kann durch aufenthaltsrechtliche Fragen determiniert werden.

Die Kommunikation zwischen der Ausländerbehörde und dem Jobcenter funktioniert nicht immer reibungslos, was die Situation zusätzlich erschweren kann. Viele Migrant:innen befinden sich dann in einer Schwerephase und haben große Angst, wenn sie keine gültige Aufenthaltserlaubnis vorweisen können. Es lässt sich hier ein gewisses Misstrauen gegenüber den Ausländerbehörden feststellen, dass diese ihr Ermessen nicht im Sinne gelingender Integrationsprozesse ausschöpfen würden: „[Wir] haben immer wieder mitbekommen, dass es einen Spielraum gibt, der nicht genutzt wird“ (09_Landkreis B, Pos. 25). Der persönliche Bezug einiger Integrationsakteur:innen zu den Migrant:innen steht im Kontrast zur als distanziert erlebten Rolle der Mitarbeitenden der Ausländerbehörden:

Ja. Also ich glaube auch, was wir immer wieder besprochen haben, ist halt, ein Integrationsmanager hat die Person vor sich sitzen. Die sitzt da und du weißt, die hat vielleicht übermorgen nichts zu essen mit den drei Kindern. Und die Person, die in einem Landratsamt sitzt, sitzt in den meisten Fällen vor einem Blatt Papier und einer Nummer. (09_Landkreis B, Pos. 25)

Was die Zusammenarbeit zwischen den Ausländerbehörden und anderen Akteur:innen betrifft, so lässt sich eine Diskrepanz zwischen einer ordnungsrechtlich geprägten und einer sozial geprägten Politik feststellen, die das wechselseitige Verständnis erschwert. Das nachstehende Zitat verdeutlicht diese Beobachtung:

Also ich habe das letztens gemerkt, da hatten wir auch einen runden Tisch zu [spezifische Migrantengruppe] und der Integration in den Arbeitsmarkt. Und dann hat die Ausländerbehörde erzählt, was für Voraussetzungen es da braucht etc. Ich weiß schon, Ausländerbehörden sind sehr speziell, also die Menschen sind mega verwal-

tungstechnisch und gesetzeslastig. Aber die andere Seite hat dann einfach auch gar nicht mehr zugehört. So von wegen, ja komm, in Arbeit bringen wir die auch so und brauchen wir nicht zu wissen. Also so kam es bei mir rüber, die ich einfach so dabei saß. Und dann denke ich, ja aber schlussendlich hängt es halt doch da dran. Und man sieht es ja auch beim Fachkräfteeinwanderungsgesetz und bei anderen Gesetzen, dass wenn es mit der Ausländerbehörde nicht klappt, ja dann können die anderen lang irgendwas möchten und wollen. Ist leider so. Also nicht, dass ich das toll finde und gut finde, aber ich finde trotzdem, man muss im Gespräch bleiben. (06_Landkreis B, Pos. 27)

Eine erhebliche Herausforderung für die Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden, aber auch zwischen den Ausländerbehörden verschiedener Kreise, stellt die Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge (§12a AufenthG) beziehungsweise der Umverteilungsantrag für Asylbewerber:innen dar. Da in Baden-Württemberg über das mehrstufige Unterbringungssystem einerseits und eine gemeindescharfe Wohnsitzauflage andererseits die Hürden für einen Umzug sehr hoch sind, müssen Geflüchtete ein aufwändiges und langwieriges Antragsverfahren durchlaufen, wenn sie wegen eines Arbeits- oder Ausbildungsplatzes umziehen möchten. Dabei müssen sowohl abgebende als auch aufnehmende Ausländerbehörde zustimmen. Sie prüfen dabei verschiedene Tatbestände und versuchen beispielsweise einzuschätzen, wie wahrscheinlich eine dauerhafte Beschäftigung in dem gewählten Arbeitsplatz ist. Teilweise ist eine Änderung der Wohnsitzauflage gar nicht möglich, teilweise nur mit erheblichem Aufwand. Wenn jemand einen Arbeitsplatz und eine Wohnung hat, lässt sich die Änderung meist durchsetzen – allerdings mit viel Geduld vor allem des Arbeitgebers. Das Forschungsteam traf während der Feldarbeit verschiedene Geflüchtete, die zwar eine Arbeitsstelle gefunden hatten, diese aber wieder verloren, weil ihr Umverteilungsantrag beziehungsweise der Antrag auf Aufhebung der Wohnsitzauflage nicht bearbeitet wurde.

Die Wohnsitzauflage in der Auslegung Baden-Württembergs wird so zu einer Integrationslast, die eine Arbeitsaufnahme behindert und gleichzeitig keine positiven Effekte zu haben scheint, wie eine Evaluation im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge nahelegt (Baba et al., 2024). Auch die Gesprächspartner:innen im Rahmen der vorliegenden Studie verweisen auf entsprechende Beispiele, teils innerhalb des selben Kreises, und bezweifeln Sinn und Zweck der Regelung – im Einklang mit kommunalen Spitzenverbänden.

Aus der Praxis: Arbeitsmarktintegration scheitert an Wohnsitzauflagen

Im Landkreis Lörrach trafen wir auf zwei ungefähr gleich alte und ähnlich qualifizierte Personen, die jeweils einen Arbeitsplatz in einer Stadt in einem anderen Kreis gefunden hatten. In einen Fall wurde der Umzug nach Freiburg i. Br. von beiden Ausländerbehörden recht zügig genehmigt. Im anderen Fall fand die Person zwar eine Arbeit in der Stadt Aalen und mietete dort sogar eine Wohnung an. Die Ausländerbehörde im Landkreis Lörrach bearbeitete den Antrag und schickte ihn an die Ausländerbehörde der Stadt Aalen. Doch von dort gab es über Monate keine Antwort und keine weiteren Informationen an die betroffene Person. Die angemietete Wohnung während dieser Zeit zu finanzieren und den Arbeitgeber um Geduld zu bitten stellt nicht nur in diesem Fall eine faktisch unüberbrückbare Hürde da.

StädteTag hat ja schon festgestellt, diese Wohnsitzauflage für drei Jahre ist eigentlich nicht hilfreich, hat nicht das gebracht, was es sollte, dass man die Integration verbessert. Ich denke, es ist eher ein Integrationshindernis. Ich habe einen Mann aus Afghanistan, der hat zweimal eine Wohnung gehabt in [Ortsname]. Aber es war nicht möglich, diese Wohnsitzauflage zeitnah zu ändern. Beide Wohnungen waren weg. Weil, wenn er nach [Ortsname] umziehen will, sind auch zwei Ausländerämter damit befasst. Das ist einmal dann das Landratsamt [Kreisname] und das ist die Stadt [Ortsname]. Das heißt, bevor diese Wohnsitzauflage aufgehoben werden kann, braucht das Landratsamt die Zustimmung von der Stadt. Das geht dann einfach zu lange Wohnung weg. Dann hat er einen Mietvertrag unterschrieben gehabt, dann hat er auch Schulden gehabt, weil er konnte definitiv nicht umziehen. (12_Landkreis B, Pos. 27)

Die Interviewpartner:innen kritisieren zudem auch jenseits von Wohnortfragen den langen Genehmigungsprozess für Arbeitserlaubnisse, der oft dazu führe, dass Unternehmen das Interesse an den Bewerber:innen verlieren. Wenn Arbeitgeber die Ausländerbehörde anrufen, um eine Lösung zu suchen, scheint der Erfolg wesentlich davon abzuhängen, mit wem man in der Behörde spricht. Die aus Sicht vieler Integrationsakteur:innen geradezu erratische Entscheidungspraxis sorgt dafür, dass Ausländerbehörden teilweise als eine Art hoffnungsloser Fall für Kooperation gesehen werden:

Mit der Ausländerbehörde macht es eigentlich keinen Sinn. Es macht nur Sinn, wenn es dann wirklich auf den Fall bezogen ist. Weil jeder Fall, das haben wir ja auch schon lernen müssen, ist sehr individuell zu betrachten. Ich verstehe es auch einfach manchmal nicht. Warum kriegt der jetzt hier nur, keine Ahnung, wieder zwei Monate? Ja, ich weiß schon, dass es da ja unterschiedliche Stufen und so weiter gibt. Aber ich denke dann manchmal, wir brauchen die Leute ja zum Arbeiten. Das ist ein arbeitswilliger Mensch, was soll denn der Scheiß? Also soll er jetzt, keine Ahnung, staatliche Unterstützung in Anspruch nehmen, weil ihr ihn nicht arbeiten

lasst? Also dann, da verstehe ich einfach die Welt manchmal nicht. Aber das ist halt deutsche Bürokratie. (16_Landkreis D, Pos. 26)

Neben den Themen rund um Wohnsitzauflage und Arbeitsaufnahme trafen wir in der Praxis auch auf zahlreiche weitere Themen, an denen sich Bedarf für Austausch und Kooperation zeigt. So zeigte sich beispielsweise, dass die Prüfung von Anträgen auf Niederlassungserlaubnis oder Einbürgerung sehr aufwendig bleibt. Gleichzeitig müssen zahlreiche Geflüchtete trotz eigentlich möglichen Daueraufenthalts ihren Aufenthaltsstatus immer wieder verlängern. Hinzu kommen technische Herausforderungen. Beispielsweise erschweren Probleme mit dem Fingerabdrucksystem vielerorts die Bearbeitung zusätzlich und führen zu langen Wartezeiten. Aus den Interviews geht aber auch hervor, dass regelmäßige Austauschformate zwischen Flüchtlingssozialarbeit, Ausländerbehörden und anderen Kooperationspartnern dazu beitragen, diese Probleme zwar nicht lösen, aber die Zusammenarbeit und das wechselseitige Verständnis deutlich zu verbessern.

Ein klares Fazit zur Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden ist schwer zu ziehen. Während einige Akteur:innen trotz der teils gravierenden Dysfunktionalitäten ein positives Bild zeichnen, erkennen sie auch erhebliche Herausforderungen an, die in manchen Fällen durch intensivere Kooperation gelöst werden könnten. In anderen Fällen müssen landes- oder bundesgesetzliche Maßnahmen ergriffen werden, um bürokratische Hürden abzubauen – etwa im Bereich der Wohnsitzauflage. Die trotz allem scheinbar etwas bessere (soziale) Nahbarkeit der Ausländerbehörde wird als Vorteil ländlichen Gebieten gesehen, jedoch hängt die Zusammenarbeit stark von der jeweiligen Ansprechperson und damit letztlich vom Zufall ab. Aus den Interviews wurde aber auch deutlich: Wo Zusammenarbeit von der Fachebene gewünscht und von der Führungsebene gefordert wird, kann sie erfolgreich sein.

Ausländerbehörden in den vertieft untersuchten Landkreisen

Um einen etwas plastischeren Eindruck von den Kooperationsbeziehungen von Ausländerbehörden in ländlichen Landkreisen zu erhalten, werden im Folgenden einige Beispiele aus den vertieft untersuchten Landkreisen vorgestellt. Auch diese Übersicht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Die Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden im **Landkreis Lörrach** wird als grundsätzlich gut beschrieben, auch wenn die Behörden personell stark belastet sind. Es gibt vier Ausländerbehörden im Kreis, eine in jeder großen Kreisstadt sowie eine beim Landkreis selbst. Bei Situationen mit hohem Andrang, wie zu Beginn des Ukraine-Krieges, stießen die Ausländerbehörden an Grenzen, was zu erheblichen Verzögerungen bei der Bearbeitung von Aufenthaltsgenehmigungen führte. Dies hatte weitreichende Folgen für die Betroffenen, deren Arbeitsplätze und Sozialleistungen davon abhingen. Um trotz der hohen Arbeitsbelastung an Sitzungen der Integrationsnetzwerke teilnehmen zu können, haben die Behörden des Kreises eine pragmatische Lösung gefunden:

Also da denke ich mir... also für das, wie die belastet sind, ist die Zusammenarbeit erstaunlich gut. [...] wir haben gesagt, in verschiedenen Sitzungen ist es einfach so, da müssen nicht alle vier kommen. Wenn da einer kommt und die rotieren, dann reicht das, dann ist wenigstens jemand ansprechbar. Die tauschen sich ja auch immer untereinander wieder aus, ja das muss man alles nicht machen und dafür ist es eigentlich ganz okay. (06_Lörrach, Pos. 17)

Die Zusammenarbeit zwischen der Ausländerbehörde und anderen Akteuren im **Enzkreis** wird als recht reibungslos beschrieben. In der Ausländerbehörde des Enzkreises erhalte man im Gegensatz zur Stadt Pforzheim zeitnah Termine und die Anliegen würden zügig bearbeitet. Die Behörde hat zudem erste Schritte auf dem Weg zu einer Digitalisierung gemacht. Dies spricht sich durchaus unter Migrant:innen herum: „Es ziehen schon Leute mit Absicht von Pforzheim in den Enzkreis, weil die Ausländerbehörde dort funktioniert“. (02_Enzkreis, Pos. 49). Die Behörden zeigen sich offenbar gewillt, gemeinsam mit den Klient:innen und anderen Akteur:innen Lösungen zu finden, etwa wenn es um die Ausbildung von geduldeten Personen geht. Die gute Einbindung der Ausländerbehörde in Integrationsfragen mag auch damit zu tun haben, dass sie Teil eines integrierten Amtes für Migration ist.

Auch im **Ostalbkreis** wird die Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden relativ gut bewertet. Dabei zeigen sich allerdings Unterschiede: Die Kooperation mit der im Landratsamt angegliederten Ausländerbehörde wird als reibungsloser beschrieben als die mit den städtischen Ämtern. Die Zusammenarbeit zwischen den anderen Akteur:innen und der Ausländerbehörde war vor allem zu Beginn der Ukraine-Krise und anderer intensiver Fluchtzuwanderungen sehr intensiv. Es gab regelmä-

ßige Treffen, um Probleme im System zu identifizieren und zu lösen. Die Behörden informieren gemeinsam die Kommunalpolitik über relevante Themen. Die Ausländerbehörde Aalen hat sich allerdings seit der Corona-Pandemie stark abgeschottet und ihre Öffnungszeiten eingeschränkt. Termine können teilweise nur noch online oder per E-Mail vereinbart werden, was zu langen Wartezeiten und Schlangen vor dem Rathaus führt. Aufgrund von Personalmangel bleibt die E-Mail-Kommunikation schwierig und häufige Personalwechsel verschärfen die Lage. Nun wurden zusätzliche Sprechstunden eingeführt, in denen sich andere Integrationsakteur:innen speziell an der Ausländerbehörde wenden können. Dies ermöglicht zumindest eine wöchentliche Zusammenarbeit zur Lösung dringender Probleme:

Da haben wir immer einen Termin mittlerweile fix, die sind sehr schlecht erreichbar. Ich will es nicht schlecht machen, aber wir hängen immer dazwischen. Wir sind Ansprechpartner für die Menschen. Heute zum Beispiel Dienstag, sie haben immer einen Termin, einen fixen Termin. Da gehen, haben wir Gott sei Dank bekommen, weil die Menschen die Ausländerbehörde nicht erreichen. Seit Corona ist alles noch schlimmer geworden, habe ich das Gefühl. Und es ist ganz unbefriedigend. Die Menschen kriegen Arbeit, dann warten sie ewig auf die Genehmigung, [...] und die braucht dann der Arbeitgeber, der dann nicht mehr sagt, ist jetzt schon die Zeit vorbei. Das ist sehr unbefriedigend, finde ich auch manchmal. Und wir hängen immer so ein bisschen dazwischen. Wir sind immer ein Ansprechpartner. Wir sind immer so der Puffer für alle. (05_Ostalbkreis, Pos. 37)

Im **Hohenlohekreis** hängt die Art der Zusammenarbeit, ähnlich wie im Ostalbkreis, davon ab, auf welche Ausländerbehörde sie sich konzentriert. Im Landkreis gibt es zwei, eine ist beim Landratsamt angesiedelt, die andere bei der Stadt Öhringen. Die Zusammenarbeit mit beiden Ausländerbehörden wird als schwierig empfunden, da die Zuständigkeiten unklar sind und Rückmeldungen oft ausbleiben. Besonders problematisch wird jedoch die Ausländerbehörde in Öhringen beschrieben, deren Entscheidungen immer wieder als willkürlich, ihr Klima teils als menschenunfreundlich wahrgenommen werden. Im Gegensatz dazu wird die Ausländerbehörde in Künzelsau als kooperativer erlebt – auch hier hängt die Zusammenarbeit aber immer von der Person ab, die man zufällig als Ansprechpartner hat. Akteur:innen in der Stadt Öhringen neigen dazu, bei Sachfragen eher das Ausländeramt in Künzelsau zu konsultieren. Doch auch dies scheint nicht immer von Erfolg gekrönt.

Ich kann Ihnen ganz aktuell ein Beispiel für eine fristwahrende Anzeige. Das machen wir, wenn Menschen hier Asyl beantragt haben, ihren BAMF-Bescheid bekommen haben und wenn es um Familiennachzüge geht. [...] Ich habe mir, weil ich neu in dem Bereich bin, Rat geholt. [...] Habe mich ans Ausländeramt im Künzelsau gewendet. Und dann kam erst mal ewig lang keine Rückantwort. Und dann hieß es, sind wir nicht zuständig mit freundlichen Grüßen. Wow. Und dann dachte ich mir, ja aber ein Satz mehr. Wer ist zuständig? Das hätte nicht weh getan. Das hätte wirklich nicht weh getan. Aber ist manchmal auch nicht drin. Das ist schade. (08_Hohenlohekreis, Pos. 33)

Besonders die Zusammenarbeit zwischen dem Welcome Center und der Ausländerbehörde wird im Hohenlohekreis als ein wichtiges Thema hervorgehoben. Um diesen Austausch zu fördern, organisiert das Welcome Center alle zwei Monate ein Treffen, zu dem alle zuständigen Ausländerbehörden eingeladen werden. Dieses Format wurde 2020 ins Leben gerufen, als das beschleunigte Fachkräfteverfahren eingeführt wurde und die Ausländerbehörden damit befasst wurden – ein Thema, das vorher eher bei den Botschaften lag. Das Welcome Center sieht es als seine Aufgabe, die Ausländerbehörden in diesem Prozess zu unterstützen und den direkten Kontakt und Austausch zu pflegen. Allerdings beteiligen sich nicht alle Ausländerbehörden gleichermaßen an diesen Treffen.

9.3.4 Jobcenter in der Zusammenarbeit

Wie bei den Ausländerbehörden, so gibt es auch unterschiedliche Perspektiven auf die Zusammenarbeit mit den Jobcentern. Meist werden die Herausforderungen hervorgehoben, aber es gibt durchaus auch positive Beispiele, die von verschiedenen Akteur:innen auf Kreis- und Gemeindeebene hervorgehoben werden. Meist wird vor allem die kommunikative Erreichbarkeit des Jobcenters als ein großes Problem beschrieben:

Jobcenter ist sehr schwierig. Wir haben lange dafür gekämpft, dass wir eine Telefonliste bekommen von den Mitarbeitern, die für die Leistungsabteilung und Fallmanagement zuständig sind. Die haben wir. Teilweise sind die Kollegen aber trotzdem nicht erreichbar. Und selbst wenn man Nachrichten auf dem Anrufbeantworter hinterlässt, wird man nicht zurückgerufen. Die weitere Schwierigkeit ist, dass E-Mails seitens des Jobcenters, die wir schicken, nicht beantwortet werden können, weil wir dazu eine extra Berechtigung bräuchten, die wiederum Geld kostet und die Vereine das nicht finanzieren können. Wenn pro Verein 20 Mitarbeiter sind und jeder Mitarbeiter bräuchte eine extra Berechtigung dafür, dass E-Mails

beantwortet werden können, dann ist das natürlich sehr kostspielig. Das heißt, wir können E-Mails hinschicken, kriegen aber nie eine Antwort. Die Klientinnen erhalten dann einfach Briefe, falls dann weitere Unterlagen fehlen. Also Kommunikation ist sehr, sehr schwierig. (08_Landkreis B, Pos. 23)

Ein Mangel an Kommunikation kann durchaus zu einer Entkopplung vom Rest der lokalen Integrationsarbeit führen. Während einige Interviewpartner:innen ein mangelndes Interesse seitens des Jobcenters am Austausch wahrnehmen, nehmen sich die Jobcenter selbst als äußerst präsent in den Arbeitskreisen und im direkten Austausch mit den Gemeinden und einigen Integrationsmanager:innen wahr. Selbst- und Fremdwahrnehmung klaffen hier durchaus auseinander. Eine mangelnde Kommunikation kann auch zu unterschiedlichen Rollenwahrnehmungen und falschen gegenseitigen Erwartungen führen, was Konflikte auslösen kann. Auch beim Jobcenter stellen komplexe Antragsverfahren, insbesondere für Migrant:innen mit Sprachbarrieren eine große Hürde dar. Insgesamt scheint es auch hier stark davon abzuhängen, wer die Ansprechpartner:innen im Jobcenter sind, und wie offen und kooperativ diese sind:

Es ist nur einfach beim Jobcenter so und auch bei der Agentur. Also auch da kommt es auf die Personen an. Wenn man Glück hat und man hat jemand sehr offenes, das funktioniert super. Aber es ist einfach so, dass, also man wird nicht wirklich einbezogen bei den Plänen von Jobcenter und Agentur. Aber wenn man da einen Zugriff braucht auf irgendwas, was vielleicht jetzt die Integrationsbeauftragte hat, dann wird sehr schnell gesagt, ja dann mach mal. Also es ist mehr so, ich würde gerne enger zusammenarbeiten und ich glaube es gäbe auch Möglichkeiten, aber man hat nicht so das Gefühl, dass das gefragt ist. (06_Landkreis B, Pos. 23)

Es gibt aber auch positive Beispiele der Zusammenarbeit: Im Landkreis **Lörrach** organisieren manche Kommunen gemeinsame Informationsveranstaltungen für Jugendliche mit Migrations- oder Fluchterfahrung, bei denen das Jobcenter und die Agentur für Arbeit über das duale Ausbildungssystem informieren. Auch bei Sonderprogrammen wie dem Job-Turbo arbeiten die Integrationsakteur:innen und das Jobcenter offenbar gut zusammen.

Auch im **Enzkreis** gibt es sowohl Herausforderungen als auch positive Beispiele. Viele Befragte berichten von Schwierigkeiten, das Jobcenter zu erreichen und mit den Mitarbeitenden in Kontakt zu kommen. Dies wird oft mit der hohen Arbeitsbelastung und Personalsituation im Jobcenter begründet:

Also Jobcenter, muss ich sagen, ist manchmal ein bisschen schwierig, einfach wegen der Erreichbarkeit. Ich glaube, das liegt jetzt auch gar nicht an den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dort. Ich glaube, die haben einfach keine anderen Möglichkeiten. Aber es ist dann so, ich werde dann ganz oft angefragt von entweder Geflüchteten selber oder Ehrenamtlichen, warum jetzt das mit dem Leistungsantrag so lange dauert oder wenn da noch irgendwelche Dokumente fehlen, ob ich da nochmal nachfragen kann. Aber ich bekomme da genauso wenig. Jemand ans Telefon oder per Mail. Das ist leider ein bisschen schwierig, aber hat, glaube ich, einfach mit der Personalsituation zu tun. (04_Enzkreis, Pos. 70)

Die offenbar recht gut funktionierende Zusammenarbeit im Enz-, aber auch im Ostalbkreis wird damit begründet, dass es sich um kommunale Jobcenter, also Optionskommunen, handelt. Dementsprechend ist der Dienstweg relativ kurz, was die Zusammenarbeit sehr erleichtert. In den Krisenzeiten 2015 und 2022 gab es viele gemeinsame Veranstaltungen, bei denen man sich austauschte und abstimmte, um die Zuständigkeiten und das Vorgehen zu klären. Anfangs fanden diese Absprachen teilweise sogar täglich statt, um die Situation zu verstehen und zu organisieren. Mit der Zeit wurde der Austausch dann weniger intensiv, blieb aber weiterhin wichtig, um die Fälle und Übergänge zu koordinieren. Die enge Kooperation zwischen der Organisation und dem Amt ist somit ein zentraler Bestandteil der Arbeit, insbesondere in Krisenzeiten mit hoher Dynamik:

Hier haben wir den Vorteil zum Beispiel, ich finde das läuft gut. Da machen ja auch die Integrationsbeauftragten viel im Moment so vernetzen. Natürlich, es kann immer besser laufen, ist ja gar kein Thema. Aber hier ist das Jobcenter zum Beispiel kommunal. Also es gibt Jobcenter, die sind zusammengesetzt aus der Bundesagentur und aus der Kommune oder rein kommunal. Und deshalb, das ist mein Amtsleiterkollege, da sind immer die Dienstwege kurz. (03_Enzkreis, Pos. 22)

Im **Ostalbkreis** ist die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsagentur, dem Jobcenter und anderen Behörden wie der Ausländerbehörde und der Wohngeldstelle für die Befragten von großer Bedeutung. Unsere Gesprächspartner:innen betonten, dass der enge Austausch und die gute Vernetzung entscheidend seien, um Geflüchtete und andere schwer erreichbare Zielgruppen bestmöglich zu unterstützen und in Arbeit, Ausbildung oder Sprachkurse zu vermitteln. Insbesondere der Kontakt zu den Integrationsberatern im Jobcenter wird als sehr hilfreich beschrieben, da man so schnell und unkompliziert Informationen austauschen und gemeinsam an Lösungen arbeiten kann. Die räumliche Nähe und Zugehörigkeit des

Jobcenters zum Landratsamt und zum selben Dezernat erleichterten die Zusammenarbeit zusätzlich:

Wir sind in einem Dezernat. Das Jobcenter ist auch im Sozialdezernat. Von daher ist man engmaschig im Austausch. Und das funktioniert. Wir sind auch immer bemüht, durch Begegnungen und Austauschtreffen... Wir hatten vor kurzem ein Austauschtreffen mit allen Integrationsmanagern. So dass man eine gute Ebene miteinander schafft. Auch auf der Arbeitsebene. Die großen Köpfe können sich viel überlegen. Auf der Arbeitsebene muss es laufen. (03_Ostalbkreis C, Pos. 125–127)

Im Ostalbkreis hat das Jobcenter Geschäftsstellen in Ellwangen, Bopfingen, Schwäbisch Gmünd und Aalen. In kleineren Orten scheint die Kooperation besonders gut zu funktionieren, da man sich dort gut kennt und unbürokratisch zusammenarbeiten kann. Insgesamt betonen die Befragten, dass die Vernetzung und Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteur:innen entscheidend ist, um die Integrationsangebote optimal aufeinander abzustimmen und Hürden für die Zielgruppen abzubauen:

Ich kann es jetzt nur sagen, das ist zwar intern, aber unser ganz großer Partner ist Jobcenter. Gerade im Moment zum Thema Ukraine auch. Die Personen, die bekommen schnell ein Aufenthaltserlaubnis, die fallen ziemlich schnell in den Leistungsbezug vom SGB II. Und da ist ja dann auch zum Beispiel der Bereich Markt und Integration, nennt sich das bei uns. Also die zwei großen Bereiche, einmal Leistung, einmal Markt und Integration. Da haben zum Beispiel unsere Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen einen großen Bedarf mit Austausch mit dem Markt- und Integrationsbereich vom Jobcenter. Einfach wie man da gemeinsam netzwerken kann, wie man sich da abstimmen kann, dass man die Personen gut fördern kann, gut integrieren kann in Sprachkurse, in Ausbildung, in Arbeit, wo dann auch vielleicht Hürde oder Hindernisse sind. Also da muss man sich schon gut immer austauschen. (01_Ostalbkreis, Pos. 21)

Im **Hohenlohekreis** tragen persönliche Beziehungen und ein regelmäßiger Austausch dazu bei, dass Absprachen und Vereinbarungen relativ unkompliziert getroffen und umgesetzt werden können. Insbesondere die Kooperation bei Sprachkursen und Bescheinigungen für den Besuch von BAMF-Kursen wird positiv hervorgehoben. Auch hier erleichtern die räumliche Nähe und Anbindung des Jobcenters an das Landratsamt die Zusammenarbeit:

Also ich glaube, ich finde, dass das gut läuft. Aber es ist halt mein persönlicher Eindruck. Aber ich bin Ihnen sicher, der [Name] erzählt Ihnen nichts anderes. Da kommt uns jetzt der ländliche Raum entgegen, weil man kennt sich. Die Jobcenter sind nicht so groß, dass man so und so nicht mehr weiß, wer ist mein Ansprechpartner, sondern man weiß, wen man anrufen muss. Wir haben hier auf unserer Landratsamt-Liste alle Durchwahlen vom Jobcenter. Also das, weil das Jobcenter wird ja bei uns vom Sozialamt aus mitbetreut, praktisch die Geschäftsführung ist ja hier mehr oder weniger, sogar in dem Dezernat angedockt, Jugendamt, Sozialamt, Amt für Kreisschulen und Bildung, wo leider der Name-Integrationsbereich verloren gegangen ist, aber er gehört dazu, und das Jobcenter. Wir vier bilden das Dezernat vier und deswegen klappt auch die Zusammenarbeit. (06_Hohenlohekreis, Pos. 9)

Hier zeigt sich, dass die Vertreter:innen des Jobcenters aktiv in die verschiedenen Arbeitskreise und Gremien eingebunden sind und dort ihre Expertise einbringen. Dies wird von den Befragten als sehr wichtig erachtet, um einen konstruktiven Dialog und eine effektive Zusammenarbeit zu gewährleisten:

B2 : Beim Jobcenter funktioniert es. Die sind immer da, und zwar in Doppelspitze. // B1: Das Landratsamt auch. // Die Leistungsabteilung ist da, die Chefin ist da. // B1: Die sind selbst bei jedem runden Tisch dabei. // Und dann kommen die richtigen Themen auf den Tisch. Wo hakt es gerade? Was wünschen wir uns? Wie könnten wir besser zusammenarbeiten? Immer unter diesem Motto entstehen auch diese Teilnahmen. (08_Hohenlohekreis, Pos. 35)

Insgesamt zeigt unsere Analyse, dass es unterschiedliche Faktoren gibt, die die Kooperation zwischen Jobcenter und anderen Akteur:innen auf verschiedenen Ebenen beeinflussen. Tentativ lässt sich vermuten, dass die Zusammenarbeit zwischen Landratsamt und Jobcenter besser funktionieren könnte, wenn es sich um eine Optionskommune handelt. Andererseits ist dies kein alleiniges Kriterium, denn wir sehen auch, dass sich die Zusammenarbeit verbessert, wenn Jobcenter und die Integrationsabteilung in demselben Dezernat angesiedelt sind. Auch die Größe des Landkreises bzw. der Geschäftsstellen dürfte eine Rolle spielen: Je überschaubarer die Akteurslandschaft, desto besser die Erreichbarkeit der Akteur:innen.

9.3.5 Sonstige Zusammenarbeit bei der Arbeitsmarktintegration

Die Zusammenarbeit mit Arbeitgebern ist ein wichtiger Bestandteil der Integrationsarbeit, dennoch ist es nicht selbstverständlich, dass sie von den Kreis- oder Gemeindeverwaltungen initiiert wird. Es gibt verschiedene Formen der Kooperation, wie regelmäßige Treffen, Bewerbungstage, Jobbörsen und Einzelfallberatung. Die Jobcenter und Arbeitsagenturen arbeiten eng mit den Unternehmen zusammen, um Geflüchtete und andere Zielgruppen in Arbeit zu vermitteln. Dabei werden finanzielle Anreize wie Eingliederungszuschüsse genutzt, um Vorbehalte der Arbeitgeber:innen abzubauen. Die Zusammenarbeit ist jedoch nicht immer einfach, da manche Betriebe Bedenken wegen der fehlenden Sprachkenntnisse oder der Mobilität der Bewerber:innen haben. Daher ist es wichtig, die Arbeitgeber:innen individuell zu beraten und kreative Lösungen zu finden. Insgesamt zeigt sich, dass eine intensive Vernetzung und Kontaktpflege zu den Unternehmen vor Ort entscheidend für den Erfolg der Arbeitsmarktintegration sind. Auch der Austausch mit Kommunen und anderen Akteur:innen wie den Ausländerbehörden spielt eine wichtige Rolle. In kleineren und ländlichen Gemeinden sind oft einzelne Akteur:innen wie Integrationsbeauftragte oder andere Schlüsselakteur:innen die Anlaufstelle für die Neuzugewanderte und Unternehmen. Es hat sich gezeigt, dass einige Akteur:innen aktiv Verbindungen zu diesen potenziellen Arbeitgebern in der Region herstellen – oder dies zumindest versuchen, denn Arbeitgeber gelten als eher schwer in Integrationsstrategien einbindbar. Ideen gibt es daher viele, praktische Erfolge der Kooperation vergleichsweise seltener:

Was vielleicht relativ schwierig ist hier, das ist die Wirtschaft einzubinden. Da könnten wir sicher noch ein bisschen mehr haben, dass man auch ein paar Arbeit. .. es gibt ein paar Arbeitgeber, die haben das schon auch erkannt, dass man (unv.) gut arbeiten kann. Aber das könnte... also so gerade in Richtung Handwerk oder so, könnte ich mir vorstellen, dass da einige Betriebe durchaus Arbeitnehmer gewinnen könnten, wenn sie da vielleicht ein bisschen offener wären oder auch vielleicht erst mal ein bisschen Arbeit reinstecken, um dann zu sehen, es kommt dann aber auch etwas für sie. (07_Landkreis B, Pos. 45)

Das gibt es glücklicherweise auch in den kleineren Ortschaften, dass man da einfach häufig Firmen hat, die Arbeitsplätze haben, auch für teilweise doch auch so Hilfstätigkeiten, nicht allzu oft, aber gibt es manchmal doch, dass man das aber halt auch mehr forciert als Kommune und da auch so ein bisschen mit den Firmen dann auch ins

Gespräch geht und die Verbindung einfach schon mal herstellt. Das wäre auch sehr wünschenswert, leider bisher gar nicht zu beobachten. (10_Landkreis C, Pos. 61)

9.4 Kooperationsbeziehungen jenseits der Kreisgrenzen

In den folgenden Abschnitten werden Koordinations- und Austauschformate jenseits des eigenen Kreises betrachtet. Erstens werden Austauschformate mit der Landesebene, und hier beispielhaft dem Sozialministerium, betrachtet und weiter gefasste Desiderate benannt. In einem zweiten Schritt werden Zusammenarbeit und Austausch zwischen Landkreisen analysiert. Bei diesem erneuten Fokus auf die Strukturen der Verwaltung soll nicht vergessen werden, dass auch Wohlfahrtsverbände oder migran-tische Organisationen sich jenseits der Kreisgrenzen vernetzen und organisieren. Die Auswirkung auf die lokalen Kooperationsstrukturen sind jedoch eher mittelbar, ein direkter, gewissermaßen vertikal-intersektoraler Austausch, etwa zwischen Kreisverwaltung und Landesebene eines Wohlfahrtsverbandes, dürfte in der Praxis kaum vorkommen.

9.4.1 Austausch zwischen Land und Kommunen

Integration betrifft nahezu alle Politikfelder. Entsprechend haben Integrationsakteur:innen in Kreisen und Gemeinden mit nahezu jedem Ministerium Kontakt. In einigen Bereichen sind sie einem Ministerium gegenüber direkt weisungsgebunden, wie beispielsweise beim Aufenthaltsrecht. In anderen sind sie von Förderprogrammen abhängig, wie weiter oben ausführlich dargelegt. Für dieses Kapitel sind jedoch eher Formate des Austausches relevant. Dazu haben wir insbesondere die Kontakte der Kreisverwaltungen mit dem Sozialministerium in den Blick genommen, da dort die Unterstützung der weitgehend freiwilligen Integrationsaufgaben verortet ist.

Ein Austausch zwischen der Kreisebene und dem Ministerium ist einerseits durch den Landkreistag und dessen Arbeitsgemeinschaft der Integrationsbeauftragten gegeben (s. u.). Hier hat das Ministerium formal eine Art Gast-Status bei regelmäßigen Treffen. Eine wichtige Rolle spielt zudem das sogenannte Integrationsnetzwerk. Es wurde im Juni 2020 vom Sozialministerium und den kommunalen Landesverbänden gegründet, um die fachliche Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen zu

stärken und den Austausch von Information zu verbessern. Eine Strategiegruppe, bestehend aus zwölf Mitgliedern, fungiert als zentrales organisatorisches Element des Netzwerks. Sie setzt sich aus Vertretern des Ministeriums, der kommunalen Landesverbände, der Kommunen und Integrationsbeauftragten zusammen. Die Strategiegruppe trifft sich zweibis dreimal jährlich und etabliert operative Arbeitsgruppen für spezifische Integrationsthemen, die praktische Handlungsempfehlungen entwickeln. Beispielsweise arbeitet eine solche Gruppe an „Demokratiebildung und politischer Partizipation“. Diese Arbeitsgruppen werden aus kommunaler Sicht durchaus begrüßt und als „so ein kleines Expert:innenkomitee [wahrgenommen], wo man dann einfach so ein paar Strategien mitentwickelt“. (02_Landkreis A, Pos. 25).

Beide Formate sind jedoch durch einen eher mittelbaren und selektiven Austausch zwischen einigen Vertreter:innen der Kommunen (und hier vor allem die Stelleninhaber:innen der Landesprogramme) und den zuständigen Mitarbeitenden der Ministerien gekennzeichnet. Daher nehmen viele Interviewpartner:innen wahr, dass es aus ihrer Sicht keine direkten Austauschmöglichkeiten mit dem Sozialministerium gebe. Statt des üblichen hierarchischen Informationsflusses von oben nach unten oder den eingeübten Modi einer repräsentativen Demokratie wünschen sich viele einen partnerschaftlichen Austausch auf Augenhöhe:

Naja, also ich glaube, da wäre es manchmal schon schön, man hätte eine richtige Austauschrunde mit dem Sozialministerium und nicht so immer, ja, die unteren sammeln und dann geht es an die nächsthöhere Instanz und dann geht es da noch und dort noch, sondern vielleicht einfach, wenn die sich [...] mal dafür interessieren würden, wo geht es denn, ja, was läuft bereits gut, wo haben sich Strukturen entwickelt, die man vielleicht landesweit übernehmen könnte, welche Strukturen wie gesagt fehlen. (12_Landkreis D, Pos. 20–21)

Einige Interviewpartner:innen bezeichnen, dass Ministerien „wirklich Ahnung haben von der Praxis [...]. Die stellen es sich manchmal schöner vor als es ist oder anders vor als es ist“. (07_Landkreis D, Pos. 19). Dies gilt freilich nicht nur für das Sozialministerium, sondern für die gesamte Breite der Ministerien. Es gilt auch in besonderem Maße für die Herausforderungen ländlicher Räume. Wünschenswert, wenn auch aufgrund der Komplexität schwer realisierbar scheint ein ganzheitlicher „whole-of-government“-Ansatz, bei dem alle relevanten Ressorts und Dezernate auf Landes- und kommunaler Ebene beteiligt sind:

Schön fände ich, wenn es mehr Austausch gäbe zwischen, also einfach auf politischer Ebene mit den Menschen vor Ort, was dann auch wirklich was bewirkt. Ja, ich würde schon sagen, wir arbeiten da sehr an der Basis, bekommen von ganz, ganz vielen unterschiedlichen Bereichen Dinge mit, Dinge mit, die auch nicht gut laufen oder ja, also der Frust sitzt bei uns schon auch sehr hoch, was wir halt an Sozialhilfebetrug erleben, auch ansprechen und einfach nicht gehört wird oder gerechtfertigt wird mit ja, das sind Ermessensspielräume, das sind Regelungen, die es einfach so gibt und da würde ich mir schon wünschen, dass es sowohl also auch unsere Sachen gehört werden, aber halt auch konkret die Bedarfe von den Klienten. Ja, einfach von höherer Ebene, das würde ich mir sehr wünschen, um dann auch die Integration insgesamt einfach ja, viel besser gestalten zu können und deswegen, also ich finde ihr Thema für die Interviews oder generell für das Forschungsgebiet sehr, sehr, sehr wichtig und schön, dass ja, wir jetzt heute auch die Möglichkeit hatten, da auch mal was beitragen zu können und einfach aus unserer Praxis zu erzählen. Und ja, wer weiß, vielleicht wird es ja wirklich gehört. (10_Landkreis C, Pos. 112)

Auch wenn ein ganzheitlicher Austausch aller relevanten Akteur:innen nicht durchführbar sein dürfte, lassen sich doch Formate finden, bei denen bestimmte landespolitische Fragen von einer großen Bandbreite an Akteuren aus Verwaltung und Zivilgesellschaft diskutiert werden – und zwar quer zu den üblichen Ressortlogiken und unter Berücksichtigung räumlicher Aspekte.

9.4.2 Zusammenarbeit zwischen Landkreisen

Nicht nur mit Blick auf den Austausch mit der Landesebene, sondern auch bei der Kooperation zwischen Landkreisverwaltungen spielt der Landkreistag Baden-Württemberg eine wichtige Rolle. Beispielsweise existiert eine Arbeitsgemeinschaft der Integrationsbeauftragten beim Landkreistag, die im Dezember 2020 gegründet wurde und sich regelmäßig im Frühjahr und Herbst zur Tagung trifft. Dazu wird auch das Sozialministerium eingeladen. Alle zwei Jahre findet zudem eine Klausurtagung statt, bei der aktuelle Themen gemeinsam besprochen, diskutiert und in die Zukunft gerichtet erörtert werden. Ein Produkt der Arbeitsgemeinschaft beim Landkreistag ist das Arbeitspapier „Integrationsarbeit in den Landkreisen – strategische Ansätze und Handlungsempfehlungen“ vom Juli 2022 (Landkreistag Baden-Württemberg, 2022). Es bietet einen praxisorientierten Überblick zu wichtigen Themenfeldern der Integration wie Sprachbildung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit, Antidiskriminierung und gesellschaftliches Zusammenleben. Es richtet sich sowohl an neue

Fachkräfte als auch an bestehende Mitarbeitende und Führungskräfte, die sich mit diesen Themen auseinandersetzen möchten. Für jedes Themenfeld gibt es eine kurze Skizzierung sowie konkrete Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele, sodass neue Integrationsbeauftragte einen guten Einstieg in die relevanten Handlungsfelder erhalten. Die Arbeitshilfe ist online auf der Homepage der Arbeitsgemeinschaft verfügbar.

Die regelmäßigen Treffen der Integrationsbeauftragten werden von diesen sehr positiv gesehen, da die Beteiligten voneinander lernen, sich gegenseitig inspirieren, sich austauschen und über aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen in der Integrationsarbeit informieren können. Die Teilnehmenden erhalten zudem Informationen zu Förderprogrammen, Finanzmitteln und politischen Entscheidungen, die für ihre Arbeit relevant sind. Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass Integrationsbeauftragte nur ein Akteur unter vielen sind. Ihr Profil, die Verwaltungseinheit, der sie angehören, ihre Rolle im Zusammenhang mit ihrer Zielgruppe und die Informationen, die sie in diesen Austausch einbringen, können sehr unterschiedlich sein. Ein/Eine Integrationsbeauftragte:r, der/die mit (post-)migrantischen Organisationen und Religionsgemeinschaften arbeitet, hat einen anderen Arbeitsalltag als seine/ihre Kolleg:in aus dem Nachbarkreis, die sich hauptsächlich um Thema Flucht und Ehrenamt kümmert. Außerdem gibt es nicht in jedem Landkreis bzw. jeder Kommune Integrationsbeauftragte – wohl aber teilweise die von diesen andernorts abgedeckte Aufgaben. Dennoch schätzen die Integrationsbeauftragten die Gelegenheiten zum Austausch sehr. Sie empfinden sich oft als Einzelkämpfer:innen, die sich im Austausch Kraft für herausfordernde Situationen holen, beispielsweise Haushaltsverhandlungen, in denen ihre Stelle infrage gestellt wird oder die Kooperation mit anderen Verwaltungseinheiten.

Kreisübergreifende Treffen von Fach- und Führungskräften mit einer vergleichbaren Position innerhalb der Verwaltung bewirken, wie bei den Integrationsbeauftragten auch, sich weniger als Einzelkämpfer:innen zu fühlen. Zudem entstehen Gelegenheit für ein konkretes Voneinander lernen. So beschreibt eine Führungskraft einen eher informellen Austausch auf Amtsleitungsebene in einem Regierungsbezirk wie folgt:

[Da] treffen wir uns einmal im Monat per Webex. Und besprechen die Probleme. [...] Das ist jetzt nicht so ein Format, was vorgegeben ist, sondern das finde ich ganz gut. Wir waren eigentlich mehr so Leidensgenossen in der Ukraine-Krise. Und da hat uns mal jemand zugehört. Das war wie so eine psychologische Couch, muss ich sagen. Weil man da gemerkt hat, okay, euch geht es auch gar nicht so gut.

Aber davon profitieren wir natürlich. Weil man dann immer hört, ihr macht das so und so. Also das ist schon mal ganz gut. (03_Landkreis A, Pos. 35–36)

Wie in diesem Beispiel sind Formen des institutionalisierten Austauschs zwischen den Landkreisen jenseits der Integrationsbeauftragten weniger leicht identifizierbar, häufig eher informell und finden oft zwischen benachbarten Landkreisen statt. Sie können daher hier nur anekdotenhaft und ohne Anspruch auf Vollständigkeit benannt werden. Erkennbar ist jedoch, dass die Regierungsbezirke wichtige Orientierungshilfen für Austauschformate auf Leitungsebene bilden. Beispielsweise treffen sich die Landkreise des Regierungsbezirks Stuttgart, ähnlich auch etwa im Regierungsbezirk Karlsruhe, in einem Format der Arbeitsgruppe der unteren Aufnahmebehörden, die für die Unterbringung zuständig sind. Zudem existiert ein Format, in dem die für Leistungsgewährung zuständigen Akteure zusammenkommen. Dies hat sich als sehr hilfreich erwiesen, um voneinander zu lernen und neue Ideen zu entwickeln. Auch Sprengeltreffen von Integrationsbeauftragten, beispielsweise des Hohenlohekreises und der Landkreise Heilbronn, Schwäbisch Hall und Main-Tauber, finden häufig innerhalb der Grenzen der Regierungsbezirke statt.

Darüber hinaus existieren zwischen benachbarten Landkreisen Kooperationen zu konkreten Themen: Beispielsweise existiert zwischen dem Landkreis Lörrach und dem Landkreis Breisgau Hochschwarzwald eine Austauschrunde zum Thema AsylbLG im Fachbereich Aufnahme und Integration, die seit der Covid-Pandemie allerdings etwas weniger intensiv ist. Dennoch bleibt der Kontakt zwischen den beiden Landkreisen bestehen; sie beraten sich hin und wieder zu Themen im Leistungsbereich. Im Enzkreis und im Landkreis Calw gibt es aufgrund der besonderen geografischen Situation eine intensive Zusammenarbeit mit der Stadt Pforzheim, die den Austausch und die Abstimmung zwischen den Regionen fördert:

Und insofern arbeiten wir mit Pforzheim zusammen. Das heißt, wir kaufen Maßnahmen ein, wir bieten gemeinsame Maßnahmen an, wo sowohl Pforzheim als auch wir Teilnehmerstätten haben. Also da gibt es eine intensive Zusammenarbeit von Anfang an und da kann man sich dann auch mal austauschen. Insofern ist das positiv. (13_Enzkreis_a, Pos. 17)

Auffällig ist, dass sich die Kooperation zwischen Landkreisen insbesondere an den Bedarfen der Verwaltung orientiert. Dies hat zur Folge, dass manche Themen „unsichtbar“ bleiben, die für Migrant:innen aber eine

Aus der Praxis: Integrationsnetzwerk Hohenlohe-Main-Tauber (INW)

Eine intensive und institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen benachbarten Landkreisen stellt das Integrationsnetzwerk zwischen dem Hohenlohe- und dem Main-Tauber-Kreis dar. Dabei handelt es sich um ein vierjähriges Projekt, das von 2016 bis 2019 aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert wurde. Der Fokus des Projekts lag auf der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in den ländlichen Räume. Das Ziel war es, während der Projektlaufzeit mindestens 1.000 Geflüchtete zu erreichen und davon mindestens 40 Prozent in Schule, Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln. Dazu wurden „Kooperationsverträge mit Firmen abgeschlossen, wo dann auch so gegenseitige Verpflichtungen waren, Flüchtlinge mal aufzunehmen oder zur Schule oder andererseits zu unterstützen. Also da erinnere ich mich dran, dass wir tatsächlich von Landkreisseite, weil wir da federführend waren und der Rechtspartner“ (01_Hohenlohekreis, Pos. 19).

Aufgrund der Beteiligung diverser Akteur:innen aus beiden Landkreisen und der Schaffung von 7,1 neuen Personalstellen konnten laut Projektbericht (Keller, 2019) 1.139 Geflüchtete erreicht werden, von denen 52 Prozent tatsächlich vermittelt wurden. Obwohl die gesteckten Ziele damit übertroffen wurden und das Netzwerk sich verfestigen konnte, wurde es nach Ablauf der Projektlaufzeit beendet. Wie hier lässt sich oftmals erkennen, dass Projektlaufzeiten Kooperationsbeziehungen bestimmen – vor allem, wenn sie besonders intensiv sind. Die Kunst liegt nun darin, Aspekte eines Projektes zu identifizieren, die ohne große finanzielle Mittel weitergeführt werden können – wie in einem solchen Projekt beispielsweise das Netzwerk mit (lokalen) Unternehmen zur Vermittlung von Besuchs-, Ausbildungs- und Hospitationsmöglichkeiten.

hohe Relevanz besitzen und bei denen eine kreisübergreifende Zusammenarbeit direkten Einfluss auf Integrationsprozesse nehmen kann. So wird das Fehlen eines Austausches zwischen Kreisen – vor allem wenn diese in verschiedenen Regierungsbezirken liegen – überdeutlich, wenn ein Umverteilungsantrag oder ein Antrag auf Aufhebung einer Wohnsitzauflage gestellt wird, wie oben erwähnt, Geflüchtete, die in einem anderen Landkreis einen Arbeitsplatz oder eine Ausbildungsstelle gefunden haben, stehen oft vor enormen bürokratischen Herausforderungen. Die Genehmigung des Antrags lässt oft viele Monate bis ein Jahr auf sich warten, da sowohl die Gebietskörperschaft, die verlassen wird, als auch diejenige, in die ein Mensch umziehen möchte, den Antrag positiv bescheiden müssen. Durch die langwierigen Verfahren verlieren viele Geflüchtete ihren angebotenen Arbeits- oder Ausbildungsplatz, weil kein Arbeitnehmer monatelang warten möchte, und zusätzlich Geld, da sie Wohnungen an einem Ort anmieten müssen, an dem sie nicht wohnen dürfen. Bessere Abstimmungsprozesse zwischen Ausländerbehörden wären hier enorm

wichtig – sofern man an restriktiven, landespolitischen Interpretationen von Regelungen wie der Wohnsitzauflage (§12a AufenthG) festhalten will.

9.5 Zwischenfazit: Faktoren für gute Kooperationsbeziehungen

Welche sind nun Faktoren für eine gute Zusammenarbeit zwischen Behörden und verschiedenen Akteur:innen der Zivilgesellschaft, aber auch zwischen verschiedenen Ebenen und Kreisen, die sich aus unseren Daten ergeben? Zunächst betonen zahlreiche Gesprächspartner:innen, dass es wichtig sei die Rolle der anderen Akteur:innen anzuerkennen und ihr Wissen und ihre Erfahrung zu schätzen. Es scheint, dass manche Akteur:innen anderen gegenüber voreingenommen sind, und es wird betont, dass ein gegenseitiger Austausch und Verständnis essenziell sind, um diese Vorurteile abzubauen. Dabei wird kritisiert, dass es oft an Offenheit und Einbeziehung der anderen Seite mangle. Insbesondere beim Jobcenter und bei der Agentur für Arbeit wird eine gewisse Selbstgenügsamkeit und fehlende Lernbereitschaft wahrgenommen. Um die Zusammenarbeit zu verbessern, ist es wichtig, sich in verschiedenen Gremien und Netzwerken zu vernetzen und Ansprechpartner in unterschiedlichen Ämtern und Institutionen aufzubauen. Dies erleichtert den Informationsaustausch und befördert die Bereitschaft zur gegenseitigen Unterstützung:

Und ich finde es immer wichtig, dass jemand auch mal in den Schuhen des anderen steht. Aber es kam halt leider nie dazu. Und da ist sicher jetzt nicht nur eine Seite schuld, da gehören immer zwei dazu. Aber ich finde diesen Austausch zwischen Verwaltung und sozialer Arbeit enorm wichtig, weil man einfach von ganz vielen Vorurteilen auch gegenseitig ausgeht. Und deswegen schade. (06_Landkreis B, Pos. 25)

Die Zusammenarbeit zwischen Behörden und anderen Organisationen hängt stark von den handelnden Personen und der organisationalen Verankerung des Themas ab. Offene und engagierte Mitarbeitende sowie eine integrierte Verwaltungsstruktur fördern sie tendenziell, während eine geringe Kooperationsbereitschaft und komplexe, parallelisierte Verwaltungsstrukturen sie erschweren können. Eine verbindliche Teilnahme in Gremien und Arbeitskreisen ist gerade in solchen Fällen essenziell für einen konstruktiven Austausch – und natürlich die personelle Besetzung auf allen Seiten. Wichtig ist gerade für Stellen mit „kw-Vermerk“ auch die

politische Unterstützung durch die politische Verwaltungsspitze – ohne dass diese sich zu stark in Details einmischt:

Und ja, da sieht man halt GANZ, GANZ deutlich die Unterschiede in den Landkreisen, wo das Thema einfach gewollt ist. Ansiedlung beim Landrat oder, auch wenn es da nicht angesiedelt ist, persönliche Begeisterung dafür. Ich meine, ich finde es schon spannend, wenn man da irgendwo hinkommt und dann kommt der Landrat zur Begrüßung. Nein, bei uns kommt dann nicht mal der Amtsrat zur Begrüßung [*flüstert*]. Also das ist so, doch, der kommt schon. Aber das ist so, ich kriege, ich habe den Landrat, würde ich niemals zu einer Begrüßung von meinen Veranstaltungen bekommen. Also, auch der Dezernent, die anderen schon, aber der Dezernent, nee, der hat da Besseres zu tun, oder [*flüstert*]? Ich frage auch schon immer, muss ich ehrlicherweise sagen. (02_Landkreis A, Pos. 19)

Aus den Interviews wurde zudem deutlich, dass Zusammenarbeit und Integration besser funktionieren, wenn Vertrauen zwischen Akteuren und Verwaltungsebenen besteht. Führungskräfte, die ihren Mitarbeitenden Rückhalt geben, fördern eigenverantwortliches Handeln und effektive Lösungen. Auch Quereinsteiger in die Verwaltung, die in den Integrations-themen recht häufig sind, profitieren von dieser Unterstützung und regelmäßiger Abstimmung. Besonders in Krisenzeiten stärkt Vertrauen die Handlungsfähigkeit und Zusammenarbeit.

Vertrauen und Unterstützung bestehen allerdings weniger zwischen Verwaltungsebenen. Die Interviews lassen „so ein gegenseitiges Misstrauen auf allen Ebenen“ (06_Landkreis B, Pos. 35) durchscheinen, das die Umsetzung von Vorhaben erschwert. Manche kreisangehörigen Verwaltungen fühlen sich vom Landkreis kontrolliert statt unterstützt, während die übergeordneten Ebenen auf verantwortungsvollen Mitteleinsatz pochen. Mangelnde Transparenz führt zu Unverständnis und Frustration. Mehr Vertrauen, Offenheit und Wertschätzung werden als Schlüssel für bessere Zusammenarbeit und erfolgreiche Projekte gesehen. Als entscheidend wird – allerdings eher aus übergeordneter Position – auch eine gemeinsame Verantwortungsübernahme aller Akteur:innen im Mehrebenensystem der Migrationspolitik empfunden – und damit der Wunsch nach der Ausfahrt aus dem leidigen Verschiebebahnhof der Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden:

Wir grüßen wirklich ausdrücklich, dass das Land da auch der gemeinsamen Verantwortung nachkommt. Ich will da die Kommunen nicht rausnehmen. Also Bund, Land und Kommunen sind in der Verantwortung, Integrationsarbeit zu ma-

chen. Das ist auch die Verantwortung des Gemeinderats und des Bürgermeisters vor Ort, da Strukturen zu schaffen. Aber es ist auch die Verantwortung von Bund und Land, da auch Rahmenbedingungen zu schaffen. (03_Sonstige, Pos. 2)

Auf die Frage, wie unsere Interviewpartner:innen die Integrationsarbeit in ihrem Landkreis oder ihrer Gemeinde jenseits rechtlicher Rahmenbedingungen einschätzen, wurde als eine der zentralen Antworten die Bedeutung einer guten Zusammenarbeit hervorgehoben (dazu auch Schammann et al., 2021). Integrationsarbeit wird häufig als Teamwork verstanden, bei dem verschiedene Akteur:innen wie Sozialarbeiter, Heimleiter, Sicherheitspersonal und Betreuungskräfte eng zusammenarbeiten müssen. Eine auch so verstandene Arbeit im „Team“ hat nach Auskunft der interviewten Personen dazu beigetragen, Herausforderungen wie hohe Belegungszahlen in den Unterkünften, Sprachbarrieren und kulturelle Unterschiede besser bewältigen zu können. Auch die Zusammenarbeit zwischen hauptamtlichen Kräften und Ehrenamtlichen wird als wichtig beschrieben, um die Integrationsarbeit zu stemmen: „Wenn man ein gutes Team hat, dann funktioniert das meistens“ (10_Landkreis A, Pos. 9).

Auch wenn die enge und vertraute Zusammenarbeit zwischen Akteur:innen häufig sehr geschätzt wird und die Kooperation über die verschiedenen Institutionen und Verwaltungsebenen als wichtiger Faktor beschrieben wird, ist dies nicht überall gleichermaßen ausgeprägt. Es muss festzuhalten werden, dass der Fokus auf Geflüchtete oft den Blick auf andere Migrantengruppen und ihre Organisationen verstellt. Zudem werden Migrant:innen selbst auf Kreisebene selten als Akteur:innen angesprochen. Es fanden sich während der Feldforschung kaum systematische Methoden oder Verfahren, die darauf abzielen, die Bedürfnisse der Migrationsbevölkerung einzubeziehen und sie an Entscheidungen zu beteiligen. Dennoch zeigt sich auch ein großes Potenzial ländlicher Räume im Bereich der Kooperation: Gerade in Regionen, in denen das Netzwerk überschaubar ist und einige Schlüsselakteur:innen seit langen Jahren mit ihren vielfältigen Erfahrungen vor Ort Verantwortung übernehmen, kann ein vertrauensvolles Klima mit hoher Verbindlichkeit und ausgeprägter Loyalität zur gemeinsamen Arbeit entstehen.

10 „Wir machen so ein Konkurrenz-Ding“: Deutschspracherwerb

Der Erwerb der deutschen Sprache wird von allen Akteur:innen dieser Studie wenig überraschend als ein Schlüsselaspekt des Integrationsprozesses bezeichnet. Wie bereits in Kapitel 5.2 gezeigt, wird Integration sogar oft mit Deutschlernen gleichgesetzt, da erst Sprache einen Zugang zum Arbeitsmarkt und soziale Interaktion mit der etablierten Bevölkerung ermöglicht. Doch wie sind die Sprachkurse organisiert und welche Herausforderungen und Entwicklungspotenziale lassen sich derzeit in den ländlichen Räumen Baden-Württembergs beobachten?

10.1 Administrative Rahmenbedingungen als zentrale Herausforderung

Mit dem Integrationskurs finanziert der Bund ein zentrales Angebot zum Deutschspracherwerb. Allerdings lassen die sogenannten BAMF-Kurse in der Praxis zahlreiche Lücken, die nicht nur in der Zielgruppenfestlegung – die in den letzten Jahren immer inklusiver geworden ist – sondern für ländliche Räume auch in administrativen Vorgaben wie Mindestteilnehmerzahlen oder Standards für Räumlichkeiten begründet liegen. Beispielsweise ist eine Mindestzahl von 18 Teilnehmenden pro Integrationskurs in vielen ländlichen Orten schwer zu erreichen, da zwar möglicherweise genügend Menschen da sind, aber die Sprachniveaus sehr heterogen sind. Insbesondere bei Alphabetisierungskursen gibt es oft zu wenige Teilnehmende, um wirtschaftlich tragfähige Angebote zu schaffen. Das folgende Beispiel aus einem Interview veranschaulicht eine Rechnung, wie sie vielerorts stattfindet:

Aber wenn jetzt in [Ortsname] in der Unterkunft die Personen getestet werden, also vor jedem Sprachkurs muss ein Einstufungstest erfolgen, dann stellt sich heraus, dass bei 30 getesteten Personen, also fünf Personen Analphabeten sind, sieben Personen keine Analphabeten sind, aber nur arabische Schrift beherrschen, also sogenannte Zweitschrifterlerner sind, fünf Personen, die noch nie ein Wort Deutsch gesprochen haben, sie beherrschen die lateinische Schrift, sie können Lateinisch lesen, also in lateinischer Schrift lesen, aber sie sprechen kein Deutsch und drei von denen schon so motiviert waren, dass sie schon online gelernt haben

und beim Einstufungstest gleich ins Modul 3 passen. Das heißt, theoretisch haben Sie 30 Personen, aber Sie könnten keinen Kurs anfangen, weil die Personen, weil nirgends finden sich 18 unter den 30, mit denen Sie anfangen können, sondern Sie haben 4 Gruppen, die zuerst mal alle warten müssen, bis diese Gruppe auf 18 anwächst. (08_Landkreis A, Pos. 18–19)

Die sukzessive Erweiterung der Zielgruppe bzw. deren Anspruch auf Integrationskurse in den vergangenen Jahren wurde von vielen Gesprächspartner:innen positiv beurteilt. Dennoch bestehen weiterhin Herausforderungen, wie die Suche nach geeigneten Lernorten. Besonders in ländlichen Gebieten ist die Raumsituation problematisch, da entweder keine passenden Räume vorhanden sind oder die Unterkünfte keine geeigneten Kursräume bieten. Hinzu kommen Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von ausreichend qualifizierten Lehrkräften. Der Fachkräftemangel wirkt sich auch auf die Sprachkurse aus. Die vom BAMF festgelegten hohen Qualifikationsansprüche, insbesondere von in Deutschland erworbenen Abschlüssen, erschweren dies zusätzlich. Lehrpersonen werden zudem oft als Honorarkräfte unter Vertrag genommen, die im Vergleich zur geforderten Qualifikation eher schlecht bezahlt werden:

Ich habe damals gedacht, toll, dass die Regierung die Sprachkurse jetzt öffnet, kommt aber eigentlich zu einem saublöden Zeitpunkt. Warum? Weil man da eine Erwartungshaltung geweckt hat. Nach dem Motto, ja, jetzt können wir auch alle einen Sprachkurs machen. Es kam in der Phase, wo die Wartelisten hier schon bei einem Jahr waren, weil die Ukrainer da waren. Und dann setze ich noch eins drauf, die Personalressourcen und die räumlichen Ressourcen sind gar nicht da. Und ich glaube, dass wir da noch so ein bisschen im Rückstand sind. Das kann noch besser werden, also mehr Ressourcen. Ich glaube sogar, dass Geld da ist, also sogar das BAMF, das bereitstellt. Man findet aber die Personen gar nicht. Oder die Räumlichkeiten, die Sprachkurslehrer. [...] also [Ortsname] ist eine große Kreisstadt, da lohnt sich das. Alles gut. Aber wenn ich jetzt zum Beispiel in so einer kleinen Gemeinde mit 5000 Einwohnern das mache, schwierig, weil da kann jetzt vielleicht eine Unterkunft sein, wie in [Ortsname] hat, wird aber in zwei Jahren geschlossen. (03_Landkreis A, Pos. 38)

Dies alles führt zu langen Wartelisten und Frust bei den Teilnehmenden, wobei der Zuzug von Geflüchteten aus der Ukraine die Situation noch verschärft hat. Insgesamt zeigt sich, dass weiterhin an vielen Stellen in der Fachwelt hinlänglich bekanntes Verbesserungspotenzial besteht, etwa bei der Koordination, Finanzierung und Flexibilität der Angebote. Besonders die Bundesebene wird vielfach für teils restriktive Detailre-

gelungen kritisiert, während andere relevante Aspekte gar nicht berücksichtigt werden und Innovationen ausbleiben. Einige Baustellen: Laut der Interviews schaffen es viele Teilnehmende nicht, die geforderten Sprachniveaus innerhalb der vorgesehenen Zeit zu erreichen, was zeigen würde, dass die Struktur der Kurse nicht mit der Realität des Sprachlernens der meisten Migrant:innen übereinstimmt. Ein weiteres Hindernis ist, dass die Sprachkurse oft nicht flexibel genug sind und vor allem vormittags oder nachmittags stattfinden, was für Berufstätige eine große Hürde darstellt. Auch die Heterogenität der Lerngruppen, in denen Teilnehmende mit sehr unterschiedlichen Bildungshintergründen und Sprachkenntnissen zusammenkommen, erschwert den Lernprozess. Hinzu kommt, dass viele Migrant:innen im Alltag kaum Gelegenheit haben, Deutsch zu sprechen, da sie sich oft in ihren eigenen Communities bewegen. Auch in den Interviews mit den Schutzsuchenden wurde erwähnt, dass der Sprachlernprozess deutlich schneller erfolgt, sobald die Möglichkeit besteht, mit der lokalen Bevölkerung in Kontakt zu treten.

Mit Blick auf den Deutschspracherwerb lässt sich also eine strukturelle Benachteiligung der in den ländlichen Räumen lebenden Migrant:innen beobachten, die gleichzeitig aufgrund der schlechten Erreichbarkeitssituation per ÖPNV auch nur sehr eingeschränkt und unter großem Aufwand durch die Nutzung von Kursen in der Nachbargemeinde aufgefangen werden kann. Der Wunsch der kleinen und ländlichen Gemeinden nach Sprachkursen wurde in den Interviews sehr deutlich kommuniziert. Neue, innovative Formen, wie beispielsweise Hybridkurse, sind aktuell nicht durch die Integrationskursverordnung abgedeckt. Aus diesem Grund kommen andere Förderprogramme, für Baden-Württemberg beispielsweise die VwV Deutsch, ins Spiel. Die weiterhin verbleibenden Lücken versucht man dann meist durch Ehrenamtliche zu füllen. Im Ergebnis bewirken die benachteiligenden Strukturen, dass der Motivation und Resilienz der Migrant:innen eine noch größere Rolle zukommt. Diese allerdings kann durch zahlreiche Aspekte negativ beeinflusst werden, wie Traumata, die Distanz zu den Angehörigen, das Gefühl, (nicht) willkommen zu sein, das Alter, Bürokratie oder lange Wartezeiten.

Die Organisation von Sprach- und Integrationskursen ist vor diesem Hintergrund nicht trivial: Verschiedene Akteur:innen müssen zusammenarbeiten, Förderrichtlinien müssen genau studiert und auf ihre Spielräume abgeklopft werden, es braucht Lehrpersonal und gut erreichbare Räumlichkeiten. Darüber hinaus wird der Spracherwerb maßgeblich von einer stabilen psychischen Gesundheit, von Motivation und sozialen Kon-

takten bestimmt. Es gibt in den verschiedenen Regionen unterschiedliche Ansätze zur Koordination und Organisation von Sprachkursen für Geflüchtete und sonstige Migrant:innen. Die weiter oben erwähnten Arbeitsgruppen und runden Tische zum Thema Sprache sind hier von großer Bedeutung. In den vier untersuchten Landkreisen gibt es allerdings nur im Enzkreis, beziehungsweise eher mittelbar über die Stadt Pforzheim, eine zentrale Koordinierungsstelle für Sprachkurse, die die Anmeldungen organisiert und den Zugang zu Sprachkursen erleichtert. Ursprünglich ein BAMF-Pilotprojekt, wird sie seit 2013 von der Stadt Pforzheim finanziert, mit Unterstützung der Sprachkursträger und anteiliger Kostenübernahme durch den Enzkreis.

In den folgenden Abschnitten werden einige besonders auffällige Befunde zum Deutschspracherwerb in ländlichen Räumen detaillierter betrachtet. Dabei stehen Erreichbarkeiten, Wartezeiten und spezifische Hürden für den Deutschspracherwerb von Frauen im Mittelpunkt.

10.2 Erreichbarkeit der Integrationskurse

In den Interviews wurde deutlich, dass die meisten Sprachkurse, vor allem die besonderen Kurse, in den größeren Städten angesiedelt sind. Auch wenn in einigen ländlichen Räumen und kleineren Gemeinden hin und wieder Sprachkursangebote zu finden sind, können diese aufgrund geringer Teilnehmer:innenzahlen oder fehlenden Lehrpersonals nicht immer durchgeführt werden. Bereits bei der Verteilung Schutzsuchender auf konkrete Wohnorte ist häufig klar, dass es für sie keine passenden Sprachkursangebote geben wird:

Wenn wir gerade im ländlichen Raum jetzt bei der Ukraine-Krise war es einfach ganz heftig. Es ging um die Unterbringung. Man hatte dann Unterbringungsmöglichkeiten im ländlichen Raum. Da gab es aber eben ansonsten überhaupt nichts, geschweige denn eine gute ÖPNV-Verbindung zum nächsten Sprachkursträger. Und da haben wir eben immer wieder angeregt, hatten fast wöchentlich Videokonferenzen auch mit den Sprachkursträgern, um diese Angebote auch zu befördern oder anzuregen und zu sagen, wir haben dort wieder eine Gemeinschaftsunterkunft. Könnt ihr nicht dort im ländlichen Raum irgendwo an einer Schule, in einem Gemeindesaal, wie auch immer, so Erstorientierungskurse zum Beispiel anbieten? Mit denen haben wir viel gearbeitet am Anfang. Ich sage jetzt mal, der Knäuel musste sich erst mal ein bisschen lösen. Das war schon schwierig. Also da war ich schon manchmal ein bisschen neidisch auf die Kolleginnen und Kollegen aus den Städten oder vor allem in den großen Städten, die eben sofort Sprachkur-

sangebote machen konnten. Wir hatten am Anfang, also ich würde mal sagen, das erste Jahr war es keine Seltenheit, dass jemand ein Jahr oder sogar noch länger auf einen Sprachkursplatz gewartet hat. Und das ist schon auch ein großer Nachteil von einem ländlichen Raum, das muss man einfach so sagen, ja. (07_Landkreis C, Pos. 15)

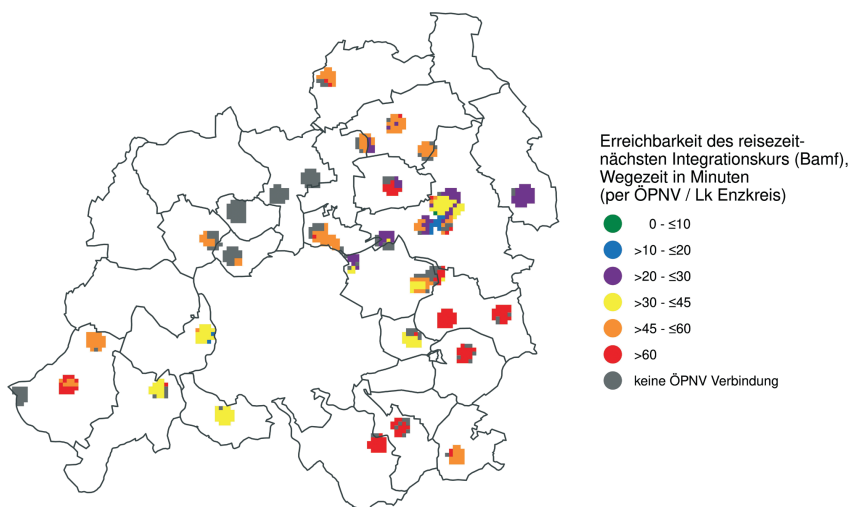
Wenn keine solchen Bemühungen zur Einrichtung von Sprachkursen in Unterkunftsnähe fruchtbar sind, erfolgt teilweise der Verweis auf benachbarte Gemeinden und deren Angebot. Dabei zeigt sich jedoch, dass Fragen der Mobilität und Erreichbarkeit unterschätzt werden. Auf die Frage, warum Mobilitätsprojekte in einer Region kein Thema seien, bekamen wir die Antwort, dass es doch gut sei, dass ein Geflüchteter sich einmal bewege und zur Abwechslung mal in einem Bus sitze, anstatt immer am gleichen Ort zu sein. Dies verkennt jedoch, dass das Vorhandensein einer Bushaltestelle nicht ausreicht – es müssen auch Busse zu den relevanten Zeiten fahren.¹⁰ Während einige Gemeinden über direkte S-Bahn-Verbindungen zu den größeren Städten verfügen, haben andere nur seltene und langwierige Busverbindungen.

In der untenstehenden Karte (Abb. 22) sehen wir beispielhaft die Erreichbarkeit der BAMF-Integrationskurse im Enzkreis, von den Unterkünften für Schutzsuchende. Einige Unterkünfte haben keine Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, dargestellt durch die grauen Flächen. Ansonsten, abgesehen von der Konzentration um die Stadt Mühlacker mit einer relativ guten Erreichbarkeit, liegt die Fahrzeit zwischen 30 und über 60 Minuten. Ein weiteres Beispiel ist die Erreichbarkeit der Integrationskurse im Ostalbkreis (Abb. 23). Hier zeigt sich, dass der nördliche Teil des Landkreises fast keine Anbindung an die Integrationskurse hat.

Abb. 24 zeigt das Gesamtbild aller baden-württembergischen Landkreise und die Erreichbarkeit der Integrationskurse. Die zahlreichen grauen, gelben und roten Bereiche unterstreichen den dringenden Handlungsbedarf zur Verbesserung der Erreichbarkeit.

Als Lösung für das Problem der Erreichbarkeit wird oft an digitale Angebote gedacht. Unsere Online-Befragung zeigt allerdings, dass digitale Sprachkurse nur begrenzt verfügbar sind. Die Hauptgründe dafür sind das Fehlen einer stabilen Internetverbindung, die mangelnde Kompetenz und Ausstattung mit Laptops oder Tablets sowie eine geringere Erfolgs-

10 Während der Feldforschung hat das Forschungsteam solche Erreichbarkeitsprobleme aus erster Hand erfahren, da die gesamte Reise innerhalb der Landkreise ausschließlich mit öffentlichen Verkehrsmitteln durchgeführt wurde.

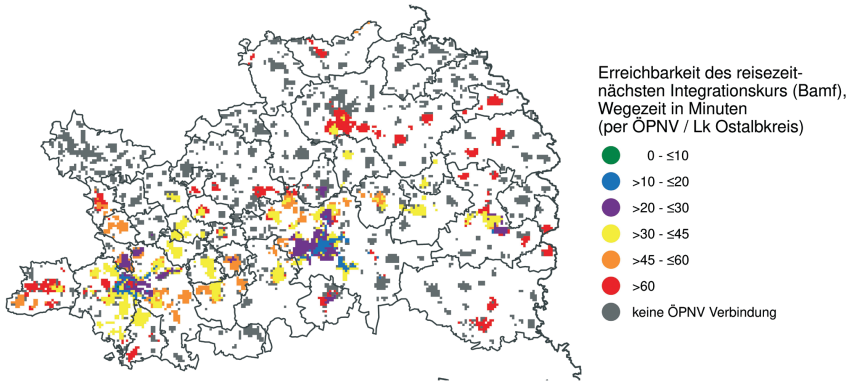


© Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, 01/12/2023

Abb. 22: Erreichbarkeit des reisezeitnächsten Integrationskurses Enzkreis von Unterkünften aus

quote der Online-Kurse, bei denen der persönliche Kontakt fehlt. Einige private Sprachschulen bieten zwar digitale Kurse an, doch sind dies keine Integrationskurse und oft zu kostspielig für die Zielgruppe.

Dementsprechend sieht das Online-Kursangebot in den von uns untersuchten Landkreisen wie ein Flickenteppich aus. Während einige Regionen bislang keine digitalen Angebote haben, gibt es in anderen Kreisen innovative Kursformen. Im Hohenlohekreis existieren beispielsweise Online-Alphabetisierungskurse. Die Interviews verdeutlichen, dass die organisatorischen Herausforderungen gerade zu Beginn eines Online-Alpha-Kurses hoch waren, es wurde aber auch berichtet, dass es sogar Teilnehmende aus anderen Bundesländern gibt. Im Enzkreis existieren Erfahrungen mit hybriden Sprachkursen, bei denen ein Teil der Lehre online stattfindet. Es gibt drei Gemeinden, in denen es einen Lernraum mit der



© Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, 30/11/2023

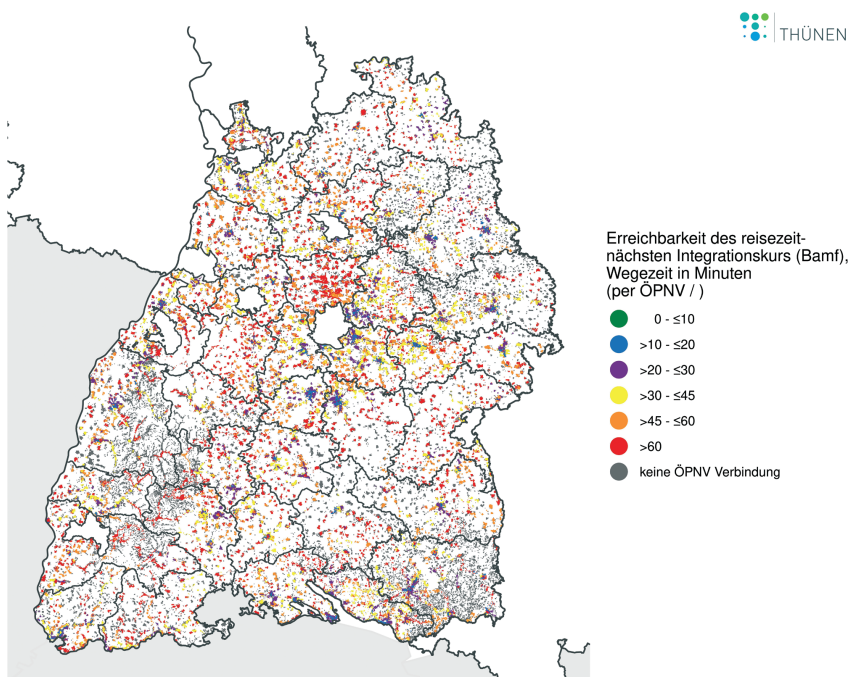
Abb. 23: Erreichbarkeit des reisezeitnächsten Integrationskurses Ostalbkreis

notwendigen technischen Ausstattung gibt, die Lehrkräfte rotieren dazwischen. Das bedeutet, dass die Teilnehmenden an zwei Tagen in der Woche online am Kurs teilnehmen und an einem Tag vor Ort.¹¹ Diese hybride Art der Kursorganisation für ländliche Gebiete hat sich als sehr pragmatisch und als gute Alternative erwiesen. Die Interviewpartner:innen betonen jedoch auch hier das Problem der fehlenden Fachkräfte und dass jeder neue Kurs bedeute, dass ein anderer Kurs ohne Lehrkraft bleibt:

Es ist gerade schwierig zu sagen, wir machen jetzt Frauensprachkursangebot, wenn gerade auch alle Menschen, die Arbeitsmarkt-Zugang haben, noch nicht mal einen Platz haben. Und es ist dann halt bei uns... Das fände ich ein cooles Projekt. Aber

11 Für andere Formen hybrider Kursorganisation siehe auch Hoppe et al. (2025)

dadurch, klaue ich, sobald ich irgendeine BAMF-Zertifizierte von Lehrkraft abziehe, den anderen. Auch mit den VwV-Kursen. Wir geben das jetzt auf. Ich finde es nicht gut, was zu streichen im Integrationsbereich. Aber in dem Fall schon. Wir machen so ein Konkurrenz-Ding, weil die Strukturen bei uns einfach anders sind. (02_Landkreis A, Pos. 47)



© Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, 30/11/2023

Abb. 24: Erreichbarkeit des reisezeitnächsten Integrationskurses

Hier wird noch einmal deutlich, wie multidimensional auch das Thema Sprachkurse ist. Während die geografische Erreichbarkeit für viele Teilnehmende eine Herausforderung darstellt, sind die digitalen Alternativen auch nicht für jeden geeignet. Eine flexiblere Finanzierung innovativer Kursformen durch das BAMF könnte ländlichen Räumen helfen, würde aber auch das Fachkräfteproblem im Bereich der Lehrkräfte nicht lösen.

Tab 7: Beispiele für innovative Konzepte zum Spracherwerb in den vertieft untersuchten Kreisen

Hohenlohekreis, Online-Alpha-Kurs: Teilnehmende kommen auch aus anderen Bundesländern.
Enzkreis, Hybrider Kurs: Zwischen drei Gemeinden, zwei Tage Online-Kurs, ein Tag vor Ort.
Landkreis Lörrach plant Kurse für Schichtarbeiter:innen.
Stadt Aalen, Ostalbkreis: Sprachcafés für Slow-Learner: Hauptsächlich von Geflüchteten besucht, die über 60 Jahre alt sind, es wird Unterstützung beim Spracherwerb und bei der Vorbereitung auf Sprachprüfungen angeboten.
Schwäbisch Gmünd, Sprachkurs in der Mozart-Schule: Schule bietet Sprachkurse für Eltern an, wobei die Teilnahme nicht an den Schulbesuch der Kinder gebunden ist.

10.3 Umgang mit langen Wartezeiten

Viele Migrant:innen, insbesondere Analphabet:innen und Personen mit geringen Deutschkenntnissen, müssen aufgrund der generellen Engpässe bei Kursplätzen, aber auch aufgrund der zwar kapazitär anbietbaren, aber nicht stattfindenden oder nicht erreichbaren Kurse teilweise über ein Jahr auf einen Kursplatz in einem BAMF-Integrationskurs warten. Einige Kommunen versuchen, die Situation durch eigene Sprachkursangebote zu verbessern, stoßen aber an Kapazitätsgrenzen. In den Interviews teilte ein im Hohenlohekreis lebender Geflüchteter seine Erfahrungen mit uns. Er war 2015 nach Deutschland gekommen und musste 1,5 Jahre auf sein Asylverfahren und damit auch auf einen Sprachkurs warten. Bis dahin versuchte er, die Sprache auf eigene Faust zu lernen. Als die Bestätigung für die Teilnahme an einem Sprachkurs schließlich eintraf, informierte er sich über Kurse in den Städten Künzelsau und Öhringen. Da diese jedoch erst einige Wochen oder Monate später verfügbar waren, entschied er sich für einen Kurs in Heilbronn, der sofort begann:

Also ich möchte nicht eine Woche oder zwei Wochen warten, sondern so schnell, was es am schnellsten geht, nehme ich dann an. Das war mein Grund, ja. Es gab schon, ja in Öhringen gab es schon mehrere und sie sagen ja im nächsten Monat oder nach zwei Monaten fängt der neue Kurs an. Nein, will ich nicht. Ich habe eineinhalb Jahre gewartet und das war mir mehr als genug. (15_Hohenlohekreis, Pos. 50–51)

Derselbe Trend ist auch bei spezifischen Kursen wie Alphabetisierungskursen zu beobachten. Da die Wartezeiten enorm sind, ziehen es viele vor, in die nahe gelegenen Großstädte zu gehen, wo es ein breites Angebot gibt. Die Ausrichtung des Hohenlohekreises auf die Stadt Heilbronn, des nördlichen Landkreises Lörrach auf die Stadt Freiburg, des Enzkreises auf die Stadt Karlsruhe sind in unseren Fallstudien recht eindeutig. Gleichzeitig ist nicht jede Gemeinde direkt an eine größere Stadt angebunden und nicht für alle – zum Beispiel für Frauen mit Kindern – ist diese Option praktikabel.

Bei der Schaffung solcher Brückenangebote für Migrant:innen kommt dem politischen Willen in einer Kommune große Bedeutung zu. In Schwäbisch Gmünd zum Beispiel finanziert die Kommune in Eigeninitiative Kurse für Migrant:innen, die vom ersten Tag an die deutsche Sprache lernen wollen. Diese kommunalen Kurse werden vom selben Anbieter wie die BAMF-Kurse durchgeführt und sobald die Zulassung vorliegt, wechselt die Person in den Integrationskurs. Im Falle einer Ablehnung zahlt die Kommune weiter für die Kurse.

Aber besonders ehrenamtliche Gruppen spielen eine große Rolle, wenn es darum geht, die zeitliche Lücke zu schließen, die durch die langen Wartezeiten bei den regulären Kursen entstehen. Zu den am häufigsten genannten Akteur:innen gehören Lehrkräfte im Ruhestand, die verschiedene Kurse in den ländlichen Räumen und auch direkt in den Unterkünften anbieten. In den Unterkünften, die wir im Rahmen des Projekts besucht haben, werden Sprachkurse etwa im Ostalbkreis, in Neresheim und in Aalen angeboten. In einer gibt es sogar zwei Kurse, einen von Ehrenamtlichen und einen von einem Dozenten, der mit der VHS zusammenarbeitet. Solche Angebote werden sehr geschätzt, da der Wunsch, die Sprache zu lernen, bei vielen Migrant:innen vom ersten Tag an vorhanden ist. In der Stadt Rheinfelden (Lörrach) werden im Rahmen von Stadtteiltreffen an zwei Stunden pro Woche kostenlose Deutschkurse von einer pensionierten Lehrerin angeboten. In Keltern und in der Stadt Lörrach werden ebenfalls Kurse für junge Mütter von ehrenamtlichen, pensionierten Lehrern organisiert. Das bekannteste Format sind die Sprachcafés, die von Ehrenamtlichen in verschiedenen Gemeinden in jedem der untersuchten Landkreise betrieben werden. Diese Cafés sind niedrigschwellig, d. h. ohne Anmeldung zugänglich, und dienen als Überbrückung, bis die Teilnehmenden einen offiziellen Sprachkurs beginnen können. Hier haben die Besucher:innen die Möglichkeit, die deutsche Sprache in ungezwungener Atmosphäre zu üben und sich auszutauschen. Allerdings

bereiten der häufige Wechsel der Ehrenamtlichen und die Suche nach genügend Freiwilligen teilweise Schwierigkeiten, besonders in den ländlichen Räumen. Insgesamt zeigt sich aber, dass das Engagement von Ehrenamtlichen eine wichtige Rolle bei der Sprachförderung von Geflüchteten und Migrant:innen spielt.

Auch einige Arbeitgeber:innen bieten Sprachkurse an, um den Synergieeffekt eines „Learning by doing“ zu nutzen. Doch auch das ist in ländlichen Räumen teilweise schwer umzusetzen und passt nicht zu jeder Art von Tätigkeit. Ein Arbeitgeber meinte zum Beispiel, dass die meisten Arbeitsplätze der Migrant:innen in der Produktion seien, wo es zu laut für einen Sprachkurs sei. Auch die Berufssprachkurse in Verbindung mit dem Job-Turbo werden als nützlich angesehen, doch auch hier ist es aufgrund der Teilnehmer:innenzahlen und der hohen Bedeutung klein- und mittelständischer Unternehmen schwer, sie in ländlichen Räumen durchzuführen, wie das folgende Zitat zeigt:

Also ich würde mir wünschen, dass diese Jobberufssprachkurse, die man da ins Leben gerufen hat, [...] dass man das hier auch realisiert kriegt. Und da sind wir tatsächlich, das läuft hier sehr schleppend. [...] das liegt sicherlich auch daran, dass wir in anderen Regionen, in denen man große Arbeitgeber hat, die gleich mal zehn Personen direkt einstellen, da lässt sich sowas leicht realisieren. Weil diese Kurse sollen ja im Betrieb stattfinden. Wir jetzt hier müssten halt mehrere Arbeitgeber zusammenschließen, die eine Branche, die Geflüchtete haben, die in einer Branche arbeiten, die genau für diese Branche Sprache erwerben. Das macht es halt sehr kompliziert. Deswegen, das ist vielleicht wieder was ländlicher Raum, das macht es uns halt dann, da wird es bei uns ein bisschen schwieriger. Da sind wir zu klein halt, ja. (22_Landkreis B, Pos. 47)

10.4 Besondere Hürden für Frauen und Mütter beim Deutschspracherwerb

Frauen, insbesondere Mütter, stehen bei der Integration und dem Spracherwerb vor besonderen Herausforderungen. Lange Anfahrtswege zu den Kursen können mit Schutzbedarfen kollidieren (etwa wegen einsamer Haltestellen mit langen Wartezeiten), stellen aber auch allgemein gerade für Frauen mit kleinen Kindern eine große Hürde dar. Wenn die Mutter aber nicht an Sprachkursen teilnehmen kann und es keinen Kitaplatz für das Kind gibt, ergibt sich ein sehr häufig beschriebenes Bild: Die Kinder

kommen in die Schule, ohne Deutsch zu können, und auch die Mutter bleibt zurück, weil sie keine Chance hatte, die Sprache zu lernen:

Richtig, und zu den Teilorten zu gelangen, das ist eher das Ding. Also man wohnt vielleicht in [Ortsname], aber in einem Teilort, und dann hat man vielleicht viermal am Tag Bus. Wenn man so nah, oder so weit weg wohnt vom eigentlichen Ort, das sind bis nach [Ortsname] von hier nochmal neun Kilometer, glaube ich. Und von da aus dann, nach [Kreisstadt] geht es zum Sprachkurs. Da sind wir dann fast später Zwei Stunden wahrscheinlich. Dann hast du ein kleines Kind, hast dich verloren. Und das ist, was schön ist, es gibt immer öfter in Anführungszeichen auch Online-Sprachkurse. Das ist gerade für so dezentrale Leute halt ein mega Gewinn. //I: Okay// Also ich hatte jetzt letzts im Frühjahr, im Februar habe ich mal einen gesehen, oder im Januar, der über VHS in [Kreisstadt] gestartet hat. Online, gerade also für eine junge Mutter, zum Beispiel, deren Kinder halt keine Betreuung haben, dennoch in Ordnung, dass sie dann trotzdem noch ein bisschen was einfach nebenher auch lernt. Voraussetzung, Internetverbindung. Da sind wir bei diesem Thema. Das sind leider so Sachen. (02_Landkreis C, Pos. 68)

Offensichtlich ist auch die Digitalisierung von Sprachkursen nicht automatisch die Antwort auf das Erreichbarkeitsproblem, wenn die grundlegende Infrastruktur fehlt. Ein Hauptproblem ist die mangelnde Kinderbetreuung, vor allem für Alleinerziehende. Dabei geht es weniger um Betreuung, die direkt an den Sprachkurs angedockt ist, als vielmehr grundlegende Betreuung in Kindertagesstätten, wo die Wartezeiten teilweise über ein Jahr betragen können. Auch wenn Kommunen das Problem längst erkannt haben, kommen Lösungen nur schleppend voran:

In [Ortsname] haben sie das jetzt so geklärt, dass sie sagen ok, wenn ein Kind einen Rechtsanspruch hat, und es ist schon ein halbes Jahr angemeldet, dass sie dann versuchen zu überbrücken. Man arbeitet da eng mit dem Kinderschutzbund zusammen. Dass man dann schaut, dass die Kinder durch eine Tagesmutter einfach stundenweise betreut werden. Und dann vor allem auch Alleinerziehende entlastet werden. Oder Hochschwängere. Oder nach der Entbindung, dass dann die Kinder betreut werden. Aber auch da muss man sagen, wir haben weniger Tagesmütter, als das Bedarf ist. Und da werden die Kosten, die entstehen, diese Mehrkosten, was über eine verlängerte Öffnungszeit Kindergartenbetreuung ausgeht, werden von der Stadt [Ortsname] getragen. (12_Landkreis B, Pos. 9)

In manchen Gemeinden gibt es zwar Lösungen wie Notfall- oder Überbrückungsplätze, aber der Bedarf übersteigt das Angebot. Der Fachkräftemangel in der Kinderbetreuung verschärft die Situation zusätzlich. Selbst wenn ein Kitaplatz gefunden wird, ergeben sich organisatorische

Hürden: Die Öffnungszeiten von Kitas und Sprachkursen sind oft nicht kompatibel oder sie sind mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht gut zu erreichen. Sprachkurse mit Kinderbetreuung sind aus der Sicht der Verwaltung schwer zu organisieren, da qualifiziertes Personal fehlt, das allen Anforderungen genügt:

Was halt auch noch fehlt, bei den Sprachkursträgern, da hatten wir Sprachkurse, wo Kinder betreut worden sind. Das haben wir leider nicht gemacht, weil auch die Anforderungen hoch sind an die Kinderbetreuung. Ich habe eine Erzieherin aus der Ukraine, aber ohne, dass sie als Erzieherin anerkannt ist, darf sie alleine nur vier Kinder beaufsichtigen und solche Sachen. Ich denke, Deutschland steht sich einfach mit der Bürokratie, vor Humanität. (12_Landkreis B, Pos. 15)

Manche Interviewpartner:innen vermuten auch, dass tradierte Rollenbilder die Situation zusätzlich erschweren. In manchen Familien sei es Frauen nicht erlaubt, die deutsche Sprache zu lernen oder am öffentlichen Leben teilzunehmen. Die Männer übernähmen dann die Kommunikation nach außen, wodurch die Frauen weiter isoliert würden. Um diese und andere Barrieren abzubauen, braucht es zielgruppenspezifische Konzepte mit Kinderbetreuung, niedrigschwellige Einstiegsangebote und aufsuchende Arbeit, um die Frauen besser zu erreichen. Einige Initiativen wie Sprachkurse in Flüchtlingsunterkünften oder Online-Angebote zeigen, dass solche Ansätze durchaus erfolgreich sein können, wenn die Voraussetzungen wie eine stabile Internetverbindung vorhanden sind. Die Rolle der bereits erwähnten Akteur:innen und ehrenamtlichen Gruppen ist auch hier wichtig.

Einige Gemeinden sind durchaus aktiv und versuchen, Frauen und Mütter in Sprachlernprozesse einzubeziehen, indem sie verschiedene Formate initiieren – sie sind auch hier in der Rolle des Lückenfüllers der dar-

Tab 8: Beispiele zu alternativen Kursen und Angeboten für Frauen

Stadt Pforzheim, Golden Hearts Education Services, Sprachkurse für Frauen von Ehrenamtlichen (auch online)
Ostalbkreis, niedrigschwelliger Bildungseinstieg für Frauen, Kurse namens „Berufe mit Kindern“
Stadt Aalen, Ostalbkreis, Slow-Learner-Kurs mit Kinderbetreuung
Stadt Schwäbisch Gmünd, Ostalbkreis, Sprachkurse für Frauen in den Moscheen
Stadt Schwäbisch Gmünd, Ostalbkreis, niedrigschwellige Deutschkurse im Rathaus

über liegenden Ebenen. Wie in Tab. 8 ersichtlich, reichen diese Angebote von Sprachkursen für Frauen, über Slow-Learner-Kursen mit Kinderbetreuung bis hin zu Kursen in Moscheen oder in Rathäusern. Am Thema Sprachkurse zeigt sich recht anschaulich, dass Integrationsmaßnahmen die Besonderheiten ländlicher Räume noch viel zu wenig mitdenken – mit besonders drastischen Folgen für Mütter.

11 „Man muss da schon sehr kreativ sein“: Arbeitsmarktintegration

Wie das Thema Spracherwerb ist auch die Integration in den Arbeitsmarkt vielschichtig. Dennoch zeigen unsere Ergebnisse in beiden Bereichen ähnliche Herausforderungen in ländlichen Räumen, allen voran und kaum überraschend ungelöste Mobilitätsfragen und administrative Hürden. Zum Verhältnis von Arbeitsmarktintegration und Deutschspracherwerb finden sich in ländlichen Räumen ähnlich diverse Ansichten wie in der gesamten Fachdebatte. Hier wie dort sehen manche das Erlernen der deutschen Sprache als notwendige Voraussetzung für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt – sogar noch vor einer Berufsausbildung oder der Anerkennung bereits erworbener Abschlüsse. Andere sind der Meinung, dass der Einstieg in den Arbeitsmarkt auch den Spracherwerb festigen kann und daher parallel erfolgen sollte. Der Kenntnisstand der Forschung ist dahingehend nicht eindeutig, allerdings scheint sich auf Basis von Erhebungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) für Geflüchtete ein Trend abzuzeichnen: Das überwiegend in Deutschland praktizierte Modell, in dem der Deutschspracherwerb zunächst priorisiert wird, führt zu einem etwas späteren Einstieg in den Arbeitsmarkt – dann aber in höherwertige Tätigkeiten (Brücker et al., 2024). In jedem Fall haben Migrant:innen es mit „trade-offs“ zu tun – das eine Ziel lässt sich nicht ohne vorübergehende Abstriche in der anderen Dimension erreichen. Pointiert ausgedrückt: Entweder wird man durch intensive Vollzeit-Sprachkurse vom Arbeitsmarkt ferngehalten oder man arbeitet unter Verzicht auf Sprachkenntnisse – dann aber überwiegend auf eher prekären Stellen mit geringen Verdienstmöglichkeiten.

Jenseits des Spannungsverhältnisses „Deutschspracherwerb – Arbeitsmarktintegration“ existieren zahlreiche weitere Hürden bei der Arbeitsmarktintegration von Migrant:innen. Einige davon – wie etwa Beschäftigungsverbote und Wohnsitzauflagen, sind politisch motivierte Hemmnisse für die Arbeitsmarktintegration Schutzsuchender. Immer wenn diese in den vergangenen Jahren abgebaut wurden, zeigte sich ein positiver Effekt mit Blick auf die Erwerbstätigkeit Geflüchteter (Brücker et al., 2024). Wie sich solche Hürden, aber auch lokale Potenziale für Arbeitsmarktintegration in ländlichen Räumen spezifisch ausformen können,

soll in diesem Kapitel anhand einiger Schlaglichter thematisiert werden. Den Anfang macht der Blick auf die Spezifika der vertieft untersuchten Kreise, gefolgt von einer Gesamtschau der Herausforderungen. Anschließend folgen zwei konkrete Handlungsfelder, in denen die verschiedenen administrativen Ebenen zusammenwirken: in der Arbeit der Jobcenter und Agenturen sowie, nochmals konkreter, beim sogenannten Job-Turbo.

11.1 Beispiele für unterschiedliche lokale Voraussetzungen der Arbeitsmarktintegration

Die vier untersuchten Landkreise und ihre Gemeinden unterscheiden sich in ihren Arbeitsmärkten und hinsichtlich der Angebote für Neuzugewanderte. Im Fokus von Integrationsbemühungen stehen auch hier wieder Geflüchtete – auch wenn Saison- und Fachkräftemigration durchaus ein Thema sind. Dieses wird aber überwiegend außerhalb staatlich organisierter Integrationsangebote bearbeitet und findet auch kaum Eingang in strategischen Planungen zur Integration.

Im Landkreis **Lörrach** ist der Arbeitsmarkt durch eine geringe Arbeitslosigkeit und eine vielfältige Arbeitgeberstruktur gekennzeichnet. Der Handel und die Gastronomie sind besonders stark vertreten, da die Grenznähe zur Schweiz die Kaufkraft stärkt. Auch im gewerblich-technischen Bereich und in der Chemie gibt es viele Arbeitsplätze. Viele Arbeitgeber:innen sind offen für die Einstellung von Geflüchteten und bieten zum Teil sogar Sprachkurse an. Herausforderungen gibt es jedoch bei der Schichtarbeit und Arbeitsplätzen, die schlecht mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar sind. Hier versuchen einige Gemeinden, mit Fahrgemeinschaften oder Leihwagen gegenzusteuern. Es gibt weiterhin einen Fachkräftemangel und offene Stellen, sodass eine Arbeitsmarktintegration gut möglich ist – wenn auch nicht immer bei optimaler Bezahlung. Große Arbeitgeber sind unter anderem Vitra, Hieber, Endress Hauser, Raymond und Hella.

Im **Enzkreis** hingegen gibt es Arbeitsmöglichkeiten insbesondere im Niedriglohnsektor wie bei Amazon, in der Fleischverarbeitung oder im Baugewerbe. Dazu gehören große Unternehmen, aber auch viele kleinere und mittelständische Betriebe, vor allem im verarbeitenden Gewerbe, in der Automobilzulieferindustrie und im Handwerk. Einige Arbeitgeber wie eine Pektin-Fabrik in Neuenbürg oder ein Busunternehmen in der Nachbarstadt stellen ebenfalls Geflüchtete ein. Die Interviewten berich-

ten, dass es für Geflüchtete nicht immer leicht ist, eine Stelle zu finden, da es nicht viele Angebote für ungelernte Kräfte gibt. Allerdings zeigen sich manche Arbeitgeber:innen offen, wenn sie Unterstützung bei Behördenkontakten und der Integration der Mitarbeitenden erhalten. Ein Beispiel für eine gelingende Arbeitsmarktintegration mit typisch „ländlicher“ Prägung ist das Beispiel des ehemaligen Integrationsbeauftragten der Gemeinde Keltern, der mithilfe seines persönlichen Netzwerkes viele Verbindungen zu den Unternehmen in der Region herstellte. Dementsprechend lag die Beschäftigungsquote bei den arbeitsfähigen Geflüchteten in seinem Zuständigkeitsbereich bei über 90 Prozent.

Auch der **Hohenlohekreis** zeichnet sich durch einen vor allem im Bundesvergleich starken Arbeitsmarkt aus, da große Arbeitgeber wie Würth, EBM und Envases hier ansässig sind. Allerdings haben internationale Fachkräfte teilweise Schwierigkeiten, in der ländlichen Region Fuß zu fassen. Sprachbarrieren und fehlende interkulturelle Erfahrung der Unternehmen erschweren den Einstieg. Laut den Interviews verlassen daher manche hochqualifizierte Arbeitskräfte die Region. Die Unternehmen bemühen sich jedoch zunehmend, sich für Diversität zu öffnen, und bieten Unterstützung bei Behördengängen und Bürokratie. Einige Vorreiterunternehmen haben sogar eigene Diversity-Manager:innen eingestellt und betreiben betriebseigene Kindertagesstätten, um Familien zu unterstützen. Auch die Kooperation mit den Welcome Centern (s. u.) ist hervorzuheben.

Die Region **Ostalbkreis** hat eine starke Industriepräsenz, insbesondere durch Großunternehmen wie Zeiss und Hensoldt, die als attraktive Arbeitgeber gelten. Viele Betriebe, darunter auch kleinere Handwerks- und Produktionsbetriebe, bieten Geflüchteten Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Unternehmen in der Region suchen dringend Fachkräfte, da es weniger Helferjobs gibt und viele Beschäftigte keine abgeschlossene Ausbildung haben. Während in Großbetrieben der Zugang für Zugewanderte oft schwierig ist, zeigen kleinere und mittlere Unternehmen oft mehr unternehmerische und gesellschaftliche Verantwortung. Auch Branchen wie Pflege und Erziehung bieten wichtige Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Vermittlung von Arbeitsplätzen ist jedoch komplex, da verschiedene Akteur:innen wie Jobcenter, Arbeitsagentur und Ausländerbehörde involviert sind, ohne dass es eine übergreifende Koordination gibt. In den international ausgerichteten Betrieben ist Diversität bereits eher Normalität, in kleineren Unternehmen und der Verwaltung geht dieser Prozess langsamer voran.

11.2 Eine Besonderheit in Baden-Württemberg: Welcome Center Heilbronn-Franken

Die zwölf Welcome Center in Baden-Württemberg¹² werden vom Wirtschaftsministerium gefördert und decken ihre jeweiligen Einzugsgebiete ab. Das Welcome Center Heilbronn-Franken ist seit 2014 für den Main-Tauber-Kreis, den Landkreis Schwäbisch Hall, den Hohenlohekreis sowie den Land- und Stadtkreis Heilbronn zuständig. In den Interviews wurde deutlich, dass zwischen dem Landratsamt und dem Welcome Center Heilbronn-Franken eine enge Zusammenarbeit herrscht. Auch wenn es aus dem Namen nicht erkennbar ist, liegt der Fokus des Welcome Centers vor allem auf dem Thema Arbeitsmarkt. Dies liegt zum einen daran, dass es vom Wirtschaftsministerium gefördert und initiiert wird, zum anderen aber auch daran, dass der Träger die Wirtschaftsregion Heilbronn-Franken GmbH ist, die diesen Fokus verstärkt. Dabei gibt es zwei Hauptzielgruppen des Centers: Erstens die internationalen Fachkräfte, die in der Region arbeiten wollen, und zweitens die regionalen kleinen und mittelständischen Unternehmen, die internationale Fachkräfte einstellen möchten. Für die erste Zielgruppe bietet das Welcome Center Beratung zu den Themen Arbeitsmarktbedingungen, sowie zur Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche an. Diese Beratung wird unabhängig vom aktuellen Wohnort der Interessenten angeboten, das heißt, sowohl für Personen, die bereits in Deutschland leben, als auch für diejenigen, die noch im Ausland ansässig sind. Der zweiten Zielgruppe, den Unternehmen, soll durch Beratung und Unterstützung bei der Einstellung von internationalen Fachkräften geholfen werden. Hierbei werden Themen wie Anerkennung von Abschlüssen und die Einreise behandelt. Das Welcome Center Heilbronn-Franken verfolgt einen inklusiven Ansatz und fasst die Zielgruppe der Migrant:innen vergleichsweise weit:

Der Begriff internationale Fachkräfte ist ein bisschen schwammig. Wir legen den relativ breit aus, sprich alle Personen, die hier in Deutschland leben und arbeiten

12 Neben dem Welcome Center Heilbronn-Franken sind die übrigen Center regional wie folgt organisiert: Bodensee-Oberschwaben, Neckar-Alb, Nordschwarzwald, Ostwürttemberg, Region Stuttgart, Rhein-Neckar, Schwarzwald-Baar-Heuberg, Südlicher Oberrhein, Karlsruhe und Ulm/Oberschwaben. Neben den regionalen Welcome Centern gibt es mit dem Welcome Center Sozialwirtschaft ein landesweites Welcome Center mit einem besonderen Branchenschwerpunkt.

möchten, seien es Geflüchtete, Drittstaatler, Europäer, sind Personen, die sich noch im Ausland befinden und nach Deutschland kommen möchten zum Arbeiten, sind aber auch Personen, die schon hier sind, wie zum Beispiel Geflüchtete oder auch Personen, die über Familiennachzug schon hier in der Region sind. Internationale Fachkräfte setzt eigentlich voraus, dass schon Abschluss vorhanden ist sozusagen, entweder aus dem Ausland oder aus dem Inland. Wir sind aber auch da recht offen, also wenn jetzt jemand zu uns kommt, der jetzt noch keinen Berufsabschluss mitbringt, würden wir den jetzt auch nicht wegschicken, sondern als potenzielle internationale Fachkraft sehen und unterstützen da auch, wenn es dann um das Thema Ausbildungsplatzsuche oder Studienplatzsuche geht. Genau deswegen ist es eine ziemlich breite Zielgruppe, die auch nicht so ganz homogen ist. (11_Hohenlohekreis, Pos. 4)

Es ist wichtig, hier auch andere Rollen des Welcome Centers zu erwähnen, nämlich den Aufbau von Netzwerken und seine Lotsenfunktion. Wenn das Welcome Center Heilbronn-Franken von interessierten Migrant:innen oder Firmen angefragt wird, wird zunächst versucht, direkt Hilfe durch Beantwortung von Fragen zu leisten. Falls keine Kompetenzen in den jeweiligen Bereichen bestehen, kann das Welcome Center auf sein Netzwerk zurückgreifen und seine Lotsenfunktion wahrnehmen, indem es die Interessenten an die betreffenden Institutionen, wie Jobcenter oder Ähnliches weiterleitet. Darüber hinaus organisiert das Welcome Center laufend Veranstaltungen, die sich an ein vielfältiges Publikum richten, darunter etwa Online-Veranstaltungen in englischer Sprache, aber auch Veranstaltungen in Kooperation mit Goethe-Instituten in anderen Ländern. Die lokalen Veranstaltungen vor Ort sind ebenfalls vielfältig und reichen von Jobcafés für potenzielle Bewerber:innen über Diversity Management für Unternehmen bis hin zu Informationsveranstaltungen, um die Unternehmen über neue Regelungen wie das Fachkräfteeinwanderungsgesetz zu informieren.

Auch im Enz- und Ostalbkreis gibt es Welcome Center. Darüber hinaus gehört der Landkreis Lörrach zu der Region Hochrhein-Bodensee, die für ein paar Jahre von dem Welcome Center Schwarzwald-Baar-Heuberg mit übernommen, dann aber wieder abgegeben wurde. Es wurde allerdings in den Interviews auch nicht als wichtiger Akteur oder Kooperationspartner hervorgehoben. Ein möglicher Grund dafür sind die unterschiedlichen Laufzeiten: So öffnete das Welcome Center Ostwürttemberg, das auch für den Ostalbkreis zuständig ist, erst 2020. Das Welcome Center Nordschwarzwald, in dessen Gebiet der Enzkreis verortet ist, wurde wie das Welcome Center Heilbronn-Franken 2014 eröffnet, war aber ab Ende 2017 geschlossen und wurde 2019 neu eröffnet.

11.3 Ausgewählte Herausforderungen bei der Arbeitsmarktintegration in ländlichen Räumen

Mobilität ist, wie bei den Sprachkursen, ein besonders ländlich akzentuiertes Thema bei der Arbeitsmarktintegration. Viele Gemeinden, in denen sich die Arbeitsstellen befinden, sind nur sehr schwer oder gar nicht mit dem ÖPNV zu erreichen, vor allem zu Schichtarbeitszeiten:

Ich sage jetzt einfach in ein paar Gemeinden. Das wäre zum Beispiel [Ortsname] oder [Ortsname] oder ganz, ganz ländliche Bereiche. Und das ist natürlich schon eine Herausforderung, weil zum Beispiel viele Leute sind zum Beispiel auf den öffentlichen Nahverkehr angewiesen. Und der ist dann da halt auch sehr begrenzt und der ist dann vielleicht auch begrenzter in den Ferien zum Beispiel. Und wenn jemand jetzt aber Arbeit hat oder zum Beispiel gerade in den Berufen, die ja eigentlich auch so Mangelberufe sind, wo zum Beispiel Schichtarbeit oder so erwünscht ist, dann ist das teilweise gar nicht umsetzbar, dass die Person mit einem Bus zum Arbeitsplatz kommt, als Beispiel. (01_Landkreis C, Pos. 41)

Diese schwere Erreichbarkeit des Arbeitsorts und der Sprachkurse führt oft dazu, dass den Migrant:innen nur Angebote in erreichbaren Unternehmen bleiben, für die sie eigentlich überqualifiziert sind, für die aber nur wenige Sprachkenntnisse erforderlich sind (Supermärkte, Gastronomie etc.). Viele Geflüchtete haben keinen (anerkannten) Führerschein und ihn entweder neu zu erwerben oder anerkennen zu lassen, ist mit hohen Kosten verbunden. Während in einigen Fällen der Führerschein durch das Jobcenter finanziert werden kann, sind andere Akteur:innen der Meinung, dass im Hinblick auf die Klimaziele besser in die Strukturen des öffentlichen Nahverkehrs investiert werden sollte, statt den Erwerb von Führerscheinen zu unterstützen. Die Alternative zur Individualmotorisierung scheint allerdings für Arbeitnehmer:innen in ländlichen Räumen derzeit keine flächendeckend realistische Perspektive – ob mit oder ohne Migrationserfahrung:

Öffentlicher Personennahverkehr ist auch eine weitere, sage ich mal, Schwachstelle oder Herausforderung in einem ländlichen Raum, vor allem in einem Flächenlandkreis, wie wir das sind. Es ist nun mal so, dass in sehr vielen ländlichen Gebieten, die jetzt noch ein bisschen weg sind von unseren großen Kreisstädten, vielleicht, keine Ahnung, drei, vier Mal am Tag ein Bus fährt und das war's. Und das verhindert natürlich dann auch sehr häufig, ich sage jetzt mal, eine gewisse Flexibilität für den Arbeitsmarkt oder eben auch Integrationsmaßnahmen, die im Vorfeld stattfinden. Also das ist auch immer ein Thema. Jetzt lässt das SGB II das eben auch nicht zu. Ich sage jetzt mal, jedem, der irgendwo ein bisschen außerhalb wohnt,

ein Führerschein und ein Fahrzeug zu bezahlen. Wahrscheinlich auch politisch eher kritisch zu sehen, wenn man über die Verkehrswende nachdenkt oder über unsere Klimaziele. Sondern eigentlich, ich sage jetzt mal, der Ausbau des ÖPNV ist schon eine ganz, ganz wichtige Aufgabe und Herausforderung, insbesondere im ländlichen Raum oder auch im [Kreisname]. Aber auch da ist es immer so ein Zusammenspiel. Wir haben zum Beispiel uns letztes Jahr am Tag des Buses beteiligt, werden es auch dieses Jahr wieder tun, wo wir einfach nochmal mit den Unternehmen zusammen und mit der Regionalorganisation, die sich um den Ausbau des ÖPNV kümmert, nochmal versuchen werden, mehr Busfahrerinnen und Busfahrer zu generieren oder zumindest das Interesse zu wecken, auch mal über diesen Beruf nachzudenken. Denn es bringt alles nichts, wenn man das ausbaut und nachher fehlt es an den Fachkräften. [...] Also man muss da schon sehr kreativ und auch immer wieder auch sagen, naja, ein paar Dinge muss man jetzt zum jetzigen Zeitpunkt zwar akzeptieren, aber eben auch weiterhin daran arbeiten, dass es sich sukzessive verbessert. (07_Landkreis C, Pos. 25)

Mit Blick auf Migrant:innen bieten Jobcenter durchaus individuelle Unterstützung an, um ein konkretes Jobangebot anzunehmen, wie zum Beispiel Mietwagen oder, für kürzere Strecken, E-Bikes oder Roller:

Also wir als Jobcenter können wirklich nur in Richtung Individualverkehr unterstützen, wie zum Beispiel durch Leihwagen. Wir haben auch schon E-Bikes finanziert, oder E-Roller, wäre auch eine Möglichkeit. Aber das ist halt alles von der Wegstrecke begrenzt auf kürzere Strecken. Und der Leihwagen setzt natürlich voraus, dass man einen Arbeitsplatz hat. Den bekomme ich ja nicht, um mich zu bewerben oder um einkaufen zu gehen, weil primär scheint die Arbeit im Vordergrund und immer nur im Zusammenhang mit ganz konkreten Stellen. (23_Landkreis B, Pos. 21)

Da die Frage der Mobilität im ländlichen Raum insgesamt sehr dominant ist, wurde sie in unserer Online-Umfrage auch an alle Landkreise in Baden-Württemberg gestellt. Demnach haben 31 Prozent (11 Landkreise) kein konkretes Projekt zur Verbesserung des ÖPNV. Wenn doch, bestehen diese Projekte häufig aus Bürgertaxis, Mitfahrbänken, Ruftaxis und anderen On-Demand-Angeboten. Allerdings wurde die Nutzung dieser Angebote in den qualitativen Interviews nicht sehr positiv beurteilt. Die Interviewten erklärten häufig, dass sie zum Beispiel noch nie Migrant:innen (oder auch kaum andere Personen) auf Mitfahrbänken hätten sitzen sehen. Auch andere Lösungen wie Ruftaxis würden selten genutzt, was mit der fehlenden Spontanität zusammenhängen könne, da man spätestens 24 Stunden im Voraus buchen muss. Teilweise gibt es Mitfahrbörsen und Abholservices in Unternehmen, das ist allerdings eher eine Ausnahme.

Insgesamt bleibt die Verbesserung der Mobilität und Erreichbarkeit in den ländlichen Räume eine zentrale Aufgabe, um die Integration und Teilhabe aller zu fördern – Schüler:innen, Senioren, Menschen mit Behinderungen; alle Personen mit oder ohne Migrationshintergrund.

Ein weiteres Hindernis bei der Arbeitsmarktintegration ist die oben bereits eingeführte **Wohnsitzauflage** während und nach dem Asylverfahren. Für Geflüchtete, deren Asylverfahren noch läuft oder die geduldet sind, macht sie einen Umzug kaum möglich, während sich Geflüchtete aus der Ukraine relativ frei in Baden-Württemberg bewegen können. Diese Ungleichbehandlung ruft zunächst Unmut unter Geflüchteten hervor. Außerdem wird das bürokratische Verfahren zur Beantragung einer Umverteilung von den Interviewten als sehr umständlich und zeitaufwendig beschrieben, was in manchen Fällen dazu führt, dass Personen einen Arbeitsplatz oder das Ausbildungsangebot verlieren:

Es kann manchmal bis zu einem Jahr dauern. Ja wir haben Fälle auch... Zum Beispiel jemand wollte nach Stuttgart umziehen. Nach zwei Jahren haben wir Rückmeldungen von Stuttgart bekommen. [...] Sie haben geschrieben, ob dieser Antrag immer noch aktuell wäre oder nicht. Aber die Person war schon längst in der AU oder hat etwas anderes gefunden. (05_Landkreis A, Pos. 47–49)

Deutlich wird auch eine sehr unterschiedliche Praxis im Umgang mit den gemeindeschaffen Wohnsitzauflagen, die in Baden-Württemberg im Bundesvergleich besonders streng sind. Hier wird von vielen Akteur:innen darauf hingewiesen, dass es kaum verständlich sei, wenn der Umzug innerhalb eines Landkreises – und damit innerhalb derselben Kommune – mit Auflagen versehen würde. Nicht alle Kommunen finden pragmatische Lösungen, um die aus ihrer Sicht wenig sinnvolle Regelung zu umgehen:

Ich verstehe den Sinn, aber das ist so ein [...] willkürliches Ding. Es gibt Gemeinden oder Landkreise, die da sehr pragmatisch handeln. Wo dann auch gesagt wird „ja in Essen oder in Düsseldorf, da geht es so und so.“ Und es ist je nach Landratsamt, je nach Ausländerbehörde völlig willkürlich, auch je nach Person und auch je nach Land, aus welchem Land man kommt, ob man es jetzt leicht hat, den Wohnsitz zu wechseln, wo es doch in [Ortsname] keine Wohnungen gibt. Wenn man dann da eine Wohnung findet oder da oder da. Also bitte im Landkreis, was macht das für einen Sinn, dass ich da ein halbes Jahr warte, meine Wohnung, also ich finde fünf Wohnungen und jedes Mal ist sie wieder weg, weil der Vermieter sagt, natürlich warte ich nicht zwei Monate, bis das Landratsamt mal entschieden hat (04_Landkreis D, Pos. 11)

Die mangelnde Zusammenarbeit von Ausländerbehörden beim Thema Wohnsitzauflage wurde bereits im Kapitel 9 illustriert. Hier wird die auch generell wissenschaftlich bestätigte Bedeutung der Wohnsitzauflagen als Integrationshürden (Brücker et al., 2024) für den Anwendungsfall der ländlichen Räume noch einmal besonders hervorgehoben, da wir auf zahlreiche Fälle gestoßen sind, bei denen selbst der Umzug innerhalb eines Kreises höchst aufwendig und frustrierend für Arbeitgeber und Migrant:innen war. Es wurde zwar berichtet, dass der bürokratische Prozess etwas besser funktioniert, wenn er innerhalb des Landkreises stattfindet. Eine Hürde für die Arbeitsmarktintegration bleibt er aber auch dann, insbesondere da unsere Interviewpartner:innen keine positiven Effekte einer Wohnsitzauflage für Kommunen benennen konnten.

Eine weitere Herausforderung, die in fast allen Interviews im Zusammenhang mit der Integration in den Arbeitsmarkt genannt wurde, ist die **Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen**. Zum einen wird der Prozess der Anerkennung als sehr komplex und bürokratisch beschrieben, insbesondere für reglementierte Berufe in der Medizin oder in der Pädagogik. Solche Verfahren können bis zu drei Jahren dauern und sind mit hohen Kosten verbunden. Oft können die Antragsteller:innen die Anforderungen nicht mehr nachvollziehen, da so viele verschiedene Stellen involviert sind. Hinzu kommt, dass die Kapazitäten der zuständigen Behörden begrenzt sind. Vereinzelt kann es sogar vorkommen, dass der Fachkräftemangel in der Verwaltung oder bei den (in ländlichen Räumen teils zusätzlich mit Erreichbarkeitsherausforderungen belegten) Beratungsstellen den generellen Fachkräftemangel befeuert:

Die Anerkennung der Berufsabschlüsse. Das ist in Baden-Württemberg, würde ich sagen, eine echte Katastrophe. Ganz kurz, in Freiburg gibt es eine Beratungsstelle, die war mal mit drei Personen ausgestattet. Und dann ist die eine Person in den Ruhestand gegangen, ganz plötzlich. (05_Landkreis B, Pos. 68)

Wenn im Ausland erworbenen Qualifikationen nur teilweise anerkannt werden, müssen Umschulungen oder Anpassungsmaßnahmen absolviert werden, bevor eine vollständige Anerkennung erfolgt. Dies geschieht in der Praxis nur eingeschränkt und führt dazu, dass viele Fachkräfte nicht in ihrem erlernten Beruf arbeiten können und stattdessen Tätigkeiten ausüben müssen, für die sie überqualifiziert sind. Insgesamt wird das System der Anerkennung auch mehr als zehn Jahre nach Inkrafttreten des soge-

nannten Anerkennungsgesetzes als starr und bürokratisch erlebt. Es wird als Hürde empfunden, die Geflüchtete und Zugewanderte daran hindert, ihre Potenziale schnell und effektiv in den Arbeitsmarkt einzubringen. Es wird in den Interviews daher gefordert, den Prozess zu vereinfachen, mehr Flexibilität zuzulassen und den Fokus stärker auf die Kompetenzen, statt auf formale Abschlüsse zu richten. Nur so könne das vorhandene Fachkräftepotenzial besser genutzt und die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtert werden.

Ein weiteres rechtlich-bürokratisches Problem im Zusammenhang mit einer möglichst frühzeitigen Erwerbstätigkeit ist die **Krankenversicherung**. Es wurde berichtet, dass AsylbLG-bezieher:innen nach Aufnahme einer Beschäftigung nicht mehr in die kommunale Gesundheitsversorgung zurückkehren dürfen, was zu erheblichen Problemen führen kann:

... was bedeutet, wenn die Leute ihren Job verlieren, landen sie automatisch in der obligatorischen Anschlussversicherung, die einfach mal eben, keine Ahnung, ich glaube der normale Satz ist 311 Euro im Monat oder so kostet. 211, 311, ich weiß es nicht genau. Es ist zu teuer, es ist zu teuer. [...] Das heißt, die Leute kriegen ihre Asylbewerberleistungen, die eigentlich für etwas ganz anderes gedacht sind und müssen die einfach davon zwei Drittel an die Krankenversicherung abtreten, wenn sie nicht arbeiten. Und wir kriegen sie da nicht raus, weil es dieses Gerichtsurteil gibt. Und das bedeutet, dass ich persönlich niemandem empfehlen werde, arbeiten zu gehen, weil die sich damit nur selbst ins Knie schießen. Es ist schon schlimm genug, dass sie, wenn sie arbeiten gehen, dann die Nutzungsgebühren zahlen müssen, die einfach absurd hoch sind für die Tatsache, dass die in einer schieß Industriehalle in Verschlagen wohnen. (09_Landkreis D, Pos. 2)

Solche Situationen führen dazu, dass viele Asylbewerber:innen davon abgehalten werden arbeiten zu gehen. Darüber hinaus lässt sich, ähnlich wie beim Thema Sprache, die Ausgrenzung von Eltern, insbesondere von Müttern, durch **fehlende Kinderbetreuungsangebote** feststellen. In allen Landkreisen wird eine ähnliche Kettenreaktion – fehlende Kinderbetreuungsangebote, mangelnde Deutschkenntnisse, kein Einstieg in den Arbeitsmarkt – hervorgehoben. Die Probleme bei der Kinderbetreuung stellen keineswegs eine rein migrantische Problemlage dar, wirken sich aber insbesondere bei Geflüchteten intensiv aus. Um diese „stille Reserve“, also Menschen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, zu mobilisieren, möchten einige Kreise und die Arbeitsverwaltung insgesamt insbesondere Frauen mit Migrationshintergrund verstärkt ansprechen und gewinnen. Damit hofft man, eine umgekehrte Kettenreaktion auszulösen,

indem die Kinderbetreuung sichergestellt wird und so weitere Frauen in Arbeit vermittelt werden können.

11.4 Rolle der Jobcenter bei der Arbeitsmarktintegration

Die Jobcenter spielen eine wichtige Rolle bei der Arbeitsmarktintegration. Auch sie kämpfen aber mit den schnellen Änderungen im Migrationsrecht, Rechtskreiswechseln und Personalmangel. In der Folge wird die Zugänglichkeit und Beratungsqualität der Jobcenter als sehr unterschiedlich erlebt – manche Mitarbeiter:innen als sehr engagiert und unterstützend, andere als unflexibel oder distanziert. Laut den Interviews fehlt es oft an individueller Begleitung und Unterstützung bei der Umsetzung von Integrationsschritten, da die Fallzahl pro Mitarbeiter:in und der Erfolgsdruck zwischen den Jobcentern oft sehr hoch ist. Insbesondere für Geflüchtete mit geringen Deutschkenntnissen und für sozial schwächere Familien ist das ein Problem, da die Jobcenter dort eigentlich verstärkt auf Einzelfallarbeit und Betriebskontakte setzen müssten, um passende Stellen zu finden. Insgesamt zeigt sich, dass die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen die Kapazitäten der Jobcenter oft übersteigt. Laut Interviews lassen solche Kapazitätsprobleme die Erwartungen an die Jobcenter deutlich sinken – und den Bedarf an Vernetzung und Koordination durch die lokalen Akteur:innen steigen:

Von einem Jobcenter erwarten wir da jetzt nicht so viel, weil da sind auch die Zuständigkeiten einfach zu hoch von den Zahlen her und wenn man die Menschen einmal im halben Jahr oder einmal im Jahr zu einem Fallmanagement, Case-Management-Gespräch einlädt, dann kann man jetzt nicht erwarten, dass man die Leute so gut kennt und jetzt irgendwie passgenau in den Arbeitsmarkt integriert bekommt. Dann kriegen die Leute halt doch weiterhin ihre Jobangebote im Putz-Service oder irgendwo als Küchenhilfe oder sowas und dann ist es egal, ob die in ihrer Heimat Chemie studiert haben oder Bauern waren oder sowas, dann kriegt man halt so seine Klischee-Jobs angeboten und dann kann das Thema Arbeitsmarktintegration nicht so gut vorangehen. Aber auch da ist es halt wiederum davon abhängig, wie ist das Verhältnis zwischen Berater und Fallmanager. Wenn da ein gutes Verhältnis herrscht, dann kann man auch quasi, wenn man sich die Arbeit teilt auf der Symbiose her eine sehr gute Leistung erzielen. Dann sagt man halt, okay, du auf Jobcenter-Seite kümmerst dich eher so Richtung Arbeitgeber-Service und akquirierst Stellen und ich mache hier bei mir in der Gemeinde die intensive Arbeit mit den Menschen und zusammen erfüllen wir dann im Endeffekt diese

Voraussetzungen, dass da wirklich jemand sich intensiv mit beschäftigen muss und dann kann es auch sein, dass man die Menschen gut in den Arbeitsmarkt integriert bekommt oder in eine Ausbildung. (12_Landkreis A, Pos. 49)

Neben der Arbeitsvermittlung könnten die Jobcenter grundsätzlich auch Aufgaben wie Leistungsgewährung, Schuldnerberatung, Gesundheit oder Unterstützung bei familiären und sozialen Problemen übernehmen oder zumindest in entsprechende Hilfen vermitteln. Faktisch scheint das aber in der Praxis nicht leistbar. Wir beobachten im Gegenteil, dass selbst eine Unterstützung beim Ausfüllen von Formularen verweigert und an Migrationsberatungsstellen ausgelagert wird. Auch wenn es sicherlich nicht im Sinne dieser Förderprogramme (Integrationsmanagement, MBE, JMD) ist, einen erheblichen Anteil der Beratungsarbeit in Ausfüllhilfe zu investieren, scheint aktuell kein anderer Weg zu existieren. Damit allerdings kaschiert Migrationsberatung den Reformbedarf mit Blick auf Leistungsgewährung und Behördenformulare.

Aus der Praxis: Kooperation zwischen Jobcenter Ostalbkreis mit AJO e. V. (Aktion Jugendberufshilfe im Ostwürttemberg)

Die Zusammenarbeit ermöglicht es dem Jobcenter, junge Menschen an die „Aktion Jugendberufshilfe in Ostwürttemberg“ zu überweisen. Diese vermittelt sie weiter an Ausbildungsplätze, indem sie ihnen beim Schreiben von Bewerbungen hilft. Die AJO hat gute Kontakte zu Unternehmen, was die Jobcenter zusätzlich entlastet.

Im Zuge der Feldforschung wurde festgestellt, dass die Organisation der Jobcenter sehr unterschiedlich ist. Manche sind klein, manche größer, manche haben verschiedene Geschäftsstellen in verschiedenen Teilen des Landkreises. Zwei der Landkreise, der Enzkreis und der Ostalbkreis, sind darüber hinaus sogenannte Optionskommunen, in denen das Jobcenter vollständig Teil der Kommunalverwaltung ist. Einige Problemstellungen und Lösungsansätze ähneln sich dennoch, wenig überraschend, stark. Hier spielt auch eine Rolle, dass die Arbeit der Jobcenter, selbst in Optionskommunen, durch bundesweite Vorgaben, Unterstützungsangebote und Softwarelösungen der Bundesagentur für Arbeit geprägt wird. Viele der im Folgenden geschilderten Ansätze sind daher keineswegs exklusiv für den genannten Kreis. Dennoch zeigen sich verschiedene Akzente.

Im Jobcenter **Lörrach** wurden in den letzten Jahren verschiedene Ansätze entwickelt, um Geflüchtete in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Während der Fluchtzuwanderung 2015 wurde eine Taskforce eingerichtet,

bei der die Agentur für Arbeit und das Jobcenter zusammenarbeiteten, um die Neuzugewanderten zu empfangen und ihre Arbeitsmarktintegration zu unterstützen. Es gab ein spezialisiertes „Kompass-Team“, das als Ansprechpartner für den Landkreis fungierte und auch Mitarbeitende mit Migrationshintergrund einbezog, um die sprachliche und kulturelle Vermittlung zu erleichtern. Anders war die Situation bei der Ukraine-Zuwanderung, da die Schutzsuchenden damals zunächst nicht vom Jobcenter, sondern vom Landratsamt betreut wurden. Erst nach der Erteilung des Aufenthaltstitels und dem Wechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in die Grundsicherung (SGB II) kamen sie zum Jobcenter. Manche Interviewpartner:innen kritisierten diesen Betreuungswechsel und die Tatsache, dass die Kapazitäten des Jobcenters massiv auf die Leistungsabteilung verlagert wurden. Statt sich darauf zu konzentrieren, Menschen in Arbeit zu vermitteln, stand die Leistungsgewähr im Vordergrund. Auch wenn dies ein generelles Problem aller deutschen Kommunen gewesen sein dürfte, wurde es doch in Lörrach besonders betont.

Die Jobcenter im **Enzkreis** (Optionskommune) haben eine dezentrale Organisationsstruktur, um die Erreichbarkeit für die Bürger:innen zu verbessern. Es gibt eine Hauptstelle in der Stadt Pforzheim sowie eine Außenstelle in Mühlacker, die jeweils für bestimmte Regionen zuständig sind. Die Fallmanager:innen und Leistungssachbearbeiter:innen sind in Teams organisiert, die eng zusammenarbeiten und sich mit den örtlichen Gegebenheiten auskennen sollen:

Also nicht nur in der Außenstelle, sondern wir haben auch die anderen Bereiche aufgeteilt, in mittlerweile vier Bereiche hier, sodass dann auch so eine Anbindung ist, dass man weiß, wie sind die Strukturen vor Ort und die Fallmanager das auch so ein bisschen kennen und wissen, was da so geht. Weil es manchmal mit Verkehrsanbindungen, mit Firmen und so weiter, weil es da halt dann mit diversen anderen Angeboten, einfach, das ist unsere Philosophie, wichtig ist, dass man sich da auskennt und nicht von A bis Z sozusagen organisiert und jeder dann alles machen muss. Das ist so unsere Philosophie, so nach dem Motto, möglichst alles aus einer Hand. (13_Enzkreis_a, Pos. 3)

Spezialisierungen, etwa Mitarbeitende nur für eine bestimmte Gruppe, widersprechen dieser Ausrichtung. Die interviewten Personen sehen den Vorteil, dass so Zuständigkeiten klar seien und keine Verantwortung abgeschoben werde. Eine Ausnahme gab es allerdings vorübergehend, als viele Ukrainer:innen kamen, aber diese spezielle Zuständigkeit wurde inzwischen größtenteils wieder aufgehoben. Wie in Landkreis Lörrach, führte

die Konzentration auf die Bearbeitung der Leistungsanträge von ukrainischen Geflüchteten im Enzkreis auch dazu, dass im Fallmanagement zunächst weniger Kapazitäten zur Verfügung standen.

Das Jobcenter im **Ostalbkreis** (Optionskommune) verfügt über 200 Mitarbeitende und mehrere Geschäftsstellen in ländlichen und städtischen Regionen. Um die individuellen Bedürfnisse der Kund:innen zu erfassen, wird mit einem Profillagenkonzept gearbeitet, das verschiedene Zielgruppen mit spezifischen Bedarfen umfasst, die individuell betreut werden sollen. Dazu gehören Eltern in Erziehungszeiten, für die niedrigschwellige Angebote wie Beratung und Unterstützung bei der Kinderbetreuung bereitgestellt werden sollen. Für Migrant:innen im Sprachlernprozess gibt es ebenfalls angepasste Konzepte für eine gute Sprachgrundlage als Voraussetzung für weiterführende Maßnahmen wie Fortbildungen. Man möchte verhindern, Personen in starren Kategorien „abzuspeichern“. In der Praxis treffen diese Konzepte allerdings auf Herausforderungen, etwa bei der Verfügbarkeit von Sprachkursen (s. o.). Hervorgehoben wird in den Interviews auch, dass das Jobcenter Ostalbkreis über spezialisierte Fachkräfte verfügt, die einen engen Kontakt zu Arbeitgeber:innen pflegen und eine intensive Nachbetreuung der Vermittelten anbieten sollen. Dabei sollen sie die Geflüchteten bei der Bewältigung von Herausforderungen wie Familiendynamiken, Finanzen oder Beschaffung von Arbeitskleidung unterstützen. Das Ziel ist es, die Geflüchteten langfristig in Arbeit zu integrieren und ihre Selbstständigkeit zu fördern. Darüber hinaus wird im Ostalbkreis viel aufsuchende Arbeit auch in Stadtteilzentren gemacht, um die Menschen in einem anderen Setting besser zu erreichen.

Das Jobcenter im **Hohenlohekreis** ist mit 45 Mitarbeitenden relativ klein und ist daher bei Aufgaben, die über das normale Maß hinausgehen, zurückhaltender. Dennoch nimmt das Jobcenter die Teilnahme an verschiedenen Gremien, AGs und runden Tischen ernst. Dabei spielen neben der Arbeitsthematik auch Fragen zu Anträgen und Geldleistungen eine große Rolle. Jenseits dieser eher allgemeinen Information zu Leistungsthemen wird aber auch deutlich, dass Mitarbeitende im Leistungsbereich tendenziell kaum Zeit für persönliche Beratungsgespräche haben. Damit steigt die Notwendigkeit der anderweitig finanzierten Beratungsstellen, tätig zu werden.

Macht es nun einen Unterschied für die Abläufe, ob ein Landkreis als **Optionskommune** das Jobcenter in eigener Trägerschaft verantwortet? Im Enzkreis – Optionskommune seit zwölf Jahren – wurde berichtet,

dass dies die Gesamtkoordination innerhalb des Landkreises innerhalb des Jobcenters und zwischen Jobcenter und anderen Akteur:innen im Vergleich zur alten Struktur durchaus erleichtere:

Die Entscheidung war die, es gab so komische Strukturen seit 2005. Es gab gemeinsame Einrichtungen, es gab getrennte Aufgabenwahrnehmungen und das hier war eine getrennte Aufgabenwahrnehmung. Das hat bedeutet, dass ein Teil, die Akten wurden erst bearbeitet in der Agentur und dann wurden sie hier rübergeschickt und hier wurden die Kosten der Unterkunft noch bewilligt. Und das war in der Vergangenheit dann schon immer schwierig, diese Absprache. Und dann hat der Landkreis hier gesagt, wir möchten das aus einer Hand, wir möchten es in einer Hand haben und wir möchten uns nicht mit einem anderen Träger uns ständig auseinandersetzen. Es gab in der getrennten Aufgabenwahrnehmung immer wieder Diskussionen, aber es gab auch in den gemeinsamen Einrichtungen ewige Diskussionen um zum Teil Kleinigkeiten, zum Personal, zur Ausrichtung und so weiter. Und dann hat man gesagt, wir finden es hier besser, wenn es aus einer Hand kommt und wir die Entscheidungen schnell treffen können. Regional erkennen, da gibt es die Bedarfe und dann treffen wir die Entscheidungen und dann setzen wir das um. Das war damals der Ansatz und ist auch heute noch und aus unserer Sicht, ist es wirklich so, dass die Entscheidungsprozesse schneller gehen und direkter und regionaler, ein regionaler Bezug ist aus unserer Sicht. Das war das Ziel und das ist auch, würde ich jetzt auch sagen, dass dieses Ziel auch erreicht werden kann. (13_Enzkreis_a, Pos. 5)

Eine ähnliche Einschätzung hatten auch unsere Gesprächspartner:innen im Ostalbkreis, der ebenfalls seit zwölf Jahren eine Optionskommune ist. Auch haben Mitarbeitende den Eindruck, das Jobcenter sei näher an den Menschen, könne Probleme und Bedarfe schneller identifizieren und darauf unbürokratischer reagieren, da man nicht über viele Führungsebenen gehen müsse. Beide Jobcenter haben den Eindruck, flexibler und bürger-naher zu agieren, obwohl sie denselben gesetzlichen Vorgaben unterliegt wie andere Jobcenter. Dennoch wäre es auf Basis unserer sehr eingeschränkt generalisierbaren Daten falsch, pauschal Optionskommunen für ländliche Räume als bessere Alternative zu empfehlen. Es gilt immer auch, die Besonderheiten jedes Kreises zu berücksichtigen. Andererseits wird deutlich, dass eine Optionskommune Vorteile hat, wie die Nähe zu den Kund:innen und die Möglichkeit, relativ schnell auf die Bedürfnisse zu reagieren. Ähnliche Effekte können tendenziell auch in kleineren Jobcentern mit mehreren Geschäftsstellen und guten Kommunikationswegen zu verschiedenen anderen Akteur:innen erzielt werden.

11.5 Umsetzung einer Maßnahme der Arbeitsmarktintegration: der Job-Turbo

Das Spannungsverhältnis des Deutschspracherwerbs mit der Integration in den Arbeitsmarkt wurde bereits mehrfach erwähnt. Das Programm Job-Turbo, ein Aktionsplan der Bundesregierung zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, der seit November 2022 umgesetzt wurde, sollte hier Abhilfe schaffen und den Einstieg in den Arbeitsmarkt beschleunigen: Geflüchtete werden früher als bisher in den Arbeitsprozess eingebunden, auch wenn ihr Sprachniveau noch nicht B1 erreicht hat. Der Spracherwerb erfolgt dann parallel zur Beschäftigung. Die Umsetzung war kaum vorgegeben, weshalb das Programm vielen Praktiker:innen eher als politische Zielvorgabe, denn als wirkliche Maßnahme erschien. In der – örtlich sehr unterschiedlichen – Umsetzung zeigen sich zudem einige Stolpersteine. Speziell in ländlichen Regionen ist es, wie oben ausgeführt, deutlich schwieriger, die berufsbegleitenden Sprachkurse zu organisieren, da oft nicht genug Teilnehmende für solche Kurse zusammenkommen. Auch die Vereinbarkeit von Arbeit, Spracherwerb und Kinderbetreuung stellt viele Geflüchtete vor Probleme. Der Job-Turbo kommt daher in den mühsamen Ebenen der ländlichen Integrationsarbeit immer wieder ins Stottern. Der „trade-off“ zwischen Sprache und Arbeit – und damit die Notwendigkeit eine der beiden Dimensionen zu priorisieren, bleibt gerade vor dem Hintergrund ländlicher Strukturbedingungen auch beim Job-Turbo bestehen. Selbst wenn auch in ländlichen Räumen der Job-Turbo die Aktivität der Jobcenter erhöht haben mag, wurden doch die Lebensrealitäten ländlicher Räume ganz offenbar nicht ausreichend berücksichtigt:

Also ich sehe es tatsächlich kritisch. [...]. Ich glaube tatsächlich, dass der Wunsch, der in der Theorie völlig legitim ist, dieses beschäftigungsbegleitende Lernen, das ist toll in der Theorie. Ich glaube, es ist in der Regel nicht umsetzbar. Es wird Fälle geben, da klappt es ganz toll. Das kann man schon an einem Beispiel festmachen. Eine ukrainische Alleinerziehende hat im Rahmen der Kinderbetreuungszeiten ungefähr den halben Tag wahrscheinlich gesichert. Jetzt ziehen wir mal nicht die Stunde Fahrzeit noch ab, sondern sagen, na gut, ein regulärer Kindergarten, vielleicht Regelbetreuungszeit sechs Stunden. Das ist schon prima. Das ist nämlich auch nicht mehr überall gewährleistet. Wenn die Kinder in die Grundschule kommen, dann wird es spannend. Weil unter Umständen zweite bis vierte Stunde. Dann stehe ich halt vielleicht zur Verfügung von 8.20 Uhr bis 11.40 Uhr. Dann schaffen wir es vielleicht, eine Stelle zu finden, in der die Frau eine Arbeit hat.

Aber die Kombination, da noch einen Sprachkurs zu machen, die sehe ich jetzt zum Beispiel in der Regel nicht. Da wird einem nichts anderes übrigbleiben, als sich zu entscheiden, mache ich jetzt eine Sprachförderung und investiere ich in die Zukunft, wenn ich sehe, da gibt es Potenzial. Oder versuche ich jemanden in Arbeit zu vermitteln mit dem Wissen, dass eine weitergehende Aktivierung eigentlich scheitern muss, weil es dann einfach zu viel wird. (13_Landkreis D, Pos. 11)

Ein weiteres, ebenfalls ländlich akzentuiertes Problem in der Umsetzung des Job-Turbo ist die Bereitschaft der Arbeitgeber:innen, Mitarbeitende mit einem Deutschsprachniveau von B1 oder sogar darunter einzustellen. Hier sind größere Unternehmen offener als kleinere, die den hohen Aufwand für die Einarbeitung scheuen und die stärker auf direkten Kundenkontakt mit einer tendenziell konservativeren Klientel verweisen. Die Rolle von Welcome Centern (beispielsweise im Hohenlohekreis) ist hier hervorzuheben, wenn es um die (interkulturelle) Öffnung von Unternehmen und deren Unterstützung bei der Einstellung internationaler Mitarbeitender geht. Das Welcome Center Heilbronn-Franken organisiert beispielsweise zu dem Zweck Diversity-Tage und in einigen Unternehmen gibt es mittlerweile sogar eigene Diversity-Manager:innen:

Also die Veranstaltung findet teilweise online statt, aber wir versuchen mindestens einmal im Jahr bei einem Unternehmen irgendwo in der Region direkt vor Ort zu sein und dass die Unternehmen dort eben auch so ein bisschen berichten, was im Unternehmen zu dem Thema schon passiert. Also so Richtung Best-Practice-Beispiele, damit die anderen Unternehmen auch wieder da Impulse mitnehmen können, davon lernen können. Genau, also da war jetzt letztes Jahr das beispielsweise auch im Hohenlohekreis und also sind auf jeden Fall immer Unternehmen dabei, sind aber häufig eben dieselben Unternehmen, die dann wirklich da bei dem Thema immer vorne mit dabei sind und andere eben weniger. Viele haben auch inzwischen, also da tut sich auch viel, schon eigene, ich weiß nicht, manchmal nennt sich das auch Diversity-Manager oder also in der Personalabteilung jemand, wo wirklich dann sich auf das Thema spezialisiert hat. Das ist eben in größeren Unternehmen der Fall wie bei Würth dann beispielsweise, dass da eine Person sich wirklich schon da drum kümmert und sich dann auch mit den Einreiseprozessen schon gut auskennt. (11_Hohenlohekreis, Pos. 37–38)

Beim Erfolg des Job-Turbo – und generell von Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration – ist, wie in vielen anderen Bereichen auch, die Vernetzung aller relevanten Akteur:innen der Schlüssel zum Erfolg. Aus den Interviews wurde deutlich, dass es bei der Zusammenarbeit von Jobcentern, Bundesagentur für Arbeit, Ausländerbehörden, Integrationsmana-

ger:innen, Ehrenamtlichen und Welcome Centern aber keineswegs immer reibungslos läuft. Zu unterschiedlich werden teils die eigenen Aufträge interpretiert, eine gewisse Unsicherheit, auf derselben Seite zu stehen, begleitet die Kooperationen. Dies gilt besonders für Fälle, in denen Arbeitsaufnahme und aufenthaltsrechtliche Fragen miteinander verwoben sind. Es gibt noch viel Potenzial für eine übergreifende, landkreisweite Vernetzung, um Vermittlungspotenziale besser auszuschöpfen. Gerade Unternehmen und Kammern sind noch zu selten beteiligt. Allerdings wird es dafür politische Signale brauchen, die alle relevanten Akteur:innen auf ein gemeinsames Ziel festlegen. Hier einen Anfang gemacht zu haben, ist möglicherweise der eigentliche Mehrwert des Job-Turbos.

12 „Nur ganz, ganz begrenzte Möglichkeiten“: Gesundheitsversorgung

In Gemeinden ländlicher Landkreise, die nicht gut an größere Städte angebunden sind, ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung für die gesamte Bevölkerung häufig problematisch: Arztpraxen schließen oder können keine Patient:innen mehr aufnehmen, es gibt nur wenige Krankenhäuser, und die vorhandenen sind nicht immer leicht zu erreichen. Auch bei psychologischen und psychiatrischen Angeboten gibt es oft Engpässe. Die Patient:innen werden daher oft an Gesundheitseinrichtungen oder Arztpraxen in den benachbarten Großstädten verwiesen. Ein großer Teil der Herausforderungen in der Gesundheitsversorgung in ländlichen Räumen ist daher nur durch allgemeine Gesundheitspolitik zu lösen. Es gibt aber auch Schnittstellen, bei der Migrationspolitik in der allgemeinen Gesundheitspolitik mitgedacht werden kann – wenn es beispielsweise um eine schnellere Bearbeitung der Dokumente ausländischer Ärzt:innen geht, die in Deutschland arbeiten möchten.

Doch auch wenn die Probleme im Gesundheitswesen nicht migrantisiert werden dürfen, ist es nicht von der Hand zu weisen, dass einige Herausforderungen existieren, die sich für Migrant:innen – und hier insbesondere Geflüchtete – in besonderer Weise stellen. Es gilt daher, diese umsichtig herauszuarbeiten, um integrationspolitische Maßnahmen zu entwickeln, die wirklich migrationspezifisch sind und damit Neiddebatten nicht aufkommen lassen. In der folgenden Darstellung konzentrieren wir uns zu diesem Zweck einerseits auf Geflüchtete. Dies liegt zunächst an den spezifischen rechtlichen Voraussetzungen, unter anderem geregelt durch das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Darüber hinaus sind Geflüchtete in den ersten Jahren seltener individualmotorisiert als andere Migrant:innen, können ihren Wohnort nicht frei wählen und weisen aufgrund ihrer Lebens- und Migrationsgeschichte tendenziell häufiger Krankheitsbilder auf, die psychosozialer Begleitung bedürfen. Daneben berücksichtigen wir auch Aspekte einer sprachlichen und interkulturellen Öffnung des Gesundheitswesens, gerade mit Blick auf ältere Migrant:innen der sogenannten Gastarbeitergeneration.

12.1 Ausgewählte Herausforderungen in der Gesundheitsversorgung

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) gilt seit seiner Einführung im Jahr 1992/93 als umstritten (Schammann, 2015a). Über die Art der Leistungsgewähr sollen letztlich migrationssteuernde Ziele erreicht werden – ein Umstand, den das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 2012 mit Blick auf den Begriff eines „menschenwürdigen Existenzminimums“ gerügt hatte und dessen abschreckende Wirkung von Beginn an bezweifelt wurde. Seitdem haben zahlreiche Fachleute die Abschaffung des AsylbLG gefordert, ohne Erfolg. Es bleibt ein Versuch, soziale Leistungen für Asylsuchende in der ersten Zeit ihres Aufenthalts materiell einzuschränken oder, wo dies nicht möglich ist, die Art der Leistungsgewähr möglichst unattraktiv zu gestalten. Beides geschieht in besonders plastischer Weise im Bereich der Gesundheitsversorgung – einerseits über eine Erschwerung des Arztbesuchs und zum anderen über eine lokal sehr unterschiedliche Genehmigungspraxis „sonstiger Leistungen“, zu denen beispielsweise eine Psychotherapie gehört. Im Rahmen der vorliegenden Studie sind wir beim AsylbLG unter anderem auf das Problem fehlende Digitalisierung gestoßen, das einerseits spezifisch ländliche Konsequenzen hat und andererseits in Verantwortung von Landespolitik und Kommunen liegt. Geflüchtete in Baden-Württemberg haben in der ersten Zeit in Deutschland keine digitale Gesundheitskarte. Dementsprechend druckt der zuständige Landkreis für jeden Asylbewerber:innen in den Unterkünften für jedes Quartal neue Behandlungsscheine aus, einen für den Hausarzt, einen für den Zahnarzt und einen für den Frauenarzt. Auf diese Weise entstehen für die Kreisverwaltungen große bürokratische Herausforderungen:

Ich habe vor meinem ersten Urlaub 2015 im Sommer über 1.000 Behandlungsscheine geschrieben. [...] das muss verteilt werden. Und wenn die Leute nicht da sind, kommt es halt immer darauf an, wie werden die Dinger gelagert, wo machen wir sie hin. Dann sind sie halt... in einem Quartal sind 3 Monate 2-2,5 Monate nicht krank. Die Dinge fliegen irgendwo rum. [...] Ja oder wie gesagt manchmal gehen sie dann einfach des Nachts, wenn irgendwas ist ins Krankenhaus in die Notaufnahme, geben da ihre Behandlungsscheine ab, wofür sie überhaupt nicht gedacht sind. Weil die Notaufnahme kann extra abgerechnet werden mit einem Notschein über die Versorgungsabteilung. Aber die sind dann weg. (05_Landkreis A, Pos. 147)

Nicht nur die Tatsache, dass Behandlungsscheine regelmäßig ausgedruckt und verschickt werden, sondern auch die fehlenden Informationen dar-

über, wie sie zu verwenden sind, führt zu Problemen im alltäglichen Leben. Während der Feldforschung traf sich das Forschungsteam mit einem Geflüchteten, dessen Kind eine der regulären Impfungen bekommen sollte. Die Familie wohnte in der Unterkunft in einer abgelegenen Gemeinde im Landkreis Lörrach und war für die Impfung mit dem Behandlungsschein in das Krankenhaus in Lörrach gefahren. Dort angekommen, wurden sie jedoch abgewiesen, da der Behandlungsschein aus dem vorherigen Quartal stammte. Das fehlende Wissen darüber, was ein Quartal ist und dass der Behandlungsschein befristet ist, hatte somit eine ganztägige Reise durch den gesamten Landkreis zur Folge. Die Frustration dieser Familie war groß, das Vertrauen in die Behörden empfindlich gestört.

Wichtig ist, dass der bürokratische Aufwand in diesem Fall nicht im AsylbLG begründet liegt. Es steht jedem Bundesland frei, eine elektronische Gesundheitskarte einzuführen. Einige Bundesländer haben dafür Rahmenvereinbarungen mit den Kassen geschlossen, denen sich Kommunen anschließen müssen oder können.¹³ In Baden-Württemberg sind die Verhandlungen ausgesetzt mit der Folge, dass Kassenärztliche Vereinigung und Landkreistag Vereinbarungen aus den 1990er-Jahren haben, an denen sie bislang nicht rühren wollen:

Warum machen wir das? Weil, da gibt es mit der Kassenärztlichen Vereinigung und Landkreistag, die uns als Landkreis vertritt usw. und die Kassenärztliche Vereinigung, die Ärzteschaft in Baden-Württemberg vertritt gibt es Rahmenabkommen, Vereinbarungen, wie die Abrechnung, Behandlung von Flüchtlingen zu erfolgen hat. Da ist das leider noch aus den 90er-Jahren diese Vereinbarungen. So viel zum Thema. Da will aber auch die Kassenärztliche Vereinigung als Vertreterschaft der Ärzteschaft nicht ran. Man könnte da genauso wie jetzt das E-Rezept, was es für die Patienten gibt, oder elektronische Patientenakte, man könnte das heutzutage alles machen. Statt dass man einen Krankenschein ausgibt, dass man dann so eine Schubkarte oder so eine Patientenkarte druckt mit den Daten hinterlegt usw. Worüber dann der Arzt wiederum abrechnen kann. Aber wir sind ja noch was das angeht, der Arzt rechnet ja seine medizinischen Leistungen schriftlich, die er da einträgt, dann noch ab mit uns und mit der Krankenkasse. Also ich sage da sind wir Digitalisierungswüste. (03_Landkreis C, Pos. 151)

Ähnlich wie im obigen Beispiel zieht sich die Frage der Erreichbarkeit von Gesundheitseinrichtungen per ÖPNV durch die Gespräche im Rahmen

13 Aktuelle Informationen u. a. unter <http://gesundheit-gefluechtete.info/gesundheitskarte> (zuletzt abgerufen am 17.06.2025).

dieser Studie. Dabei spielen sowohl die Dauer als auch die Fahrtkosten besonders bei regelmäßigen Behandlungsterminen eine Rolle. Auch wenn sich dieses nicht Problem nicht wesentlich von der übrigen Bevölkerung unterscheidet, muss doch darauf hingewiesen werden, dass eine Zuweisung Geflüchteter an schwer erreichbare Orte das Problem verstärkt. Dies gilt insbesondere, wenn Gesundheitsaspekte nicht ausreichend bei der Zuweisung berücksichtigt werden.

Berichtet wird aus der Praxis auch häufig über die Sprachbarriere beim Arztbesuch. Um diese zu überwinden, bestehen einige Ärzt:innen darauf, dass Geflüchtete Dolmetscher:innen mitbringen. In einigen Gemeinden, die Dolmetscherpools eingerichtet haben, ist dies auch möglich. Allerdings zögern manche Patient:innen gerade in wenig anonymen Strukturen, diesen für die sehr persönlichen Fragen rund um Gesundheitsthemen zu nutzen. Hier muss zunächst ein Vertrauensverhältnis zwischen Patient:in und Dolmetscher:in aufgebaut werden. Zudem müssen sie medizinisches Vokabular beherrschen. Eine Lösung in dem Zusammenhang bietet der Landkreis Lörrach mit der Initiierung von „Gesundheitspaten“ (s. Tab 9). Die ehrenamtlichen Gesundheitspaten begleiten nach einer Schulung die Geflüchteten zu Arztterminen, und stellen den Kontakt zum Hausarzt her, um eine kontinuierliche Versorgung sicherzustellen.

Tab 9: Projekte für den Gesundheitsbereich

Landkreis Lörrach, Diakonie, Gesundheits- paten	Das Projekt der Gesundheitspaten zielt darauf ab, Geflüchtete bei der Inanspruchnahme des Gesundheitssystems zu unterstützen. Die Gesundheitspaten begleiten die Patient:innen zu Arztterminen, sammeln Berichte und sorgen dafür, dass diese an den Hausarzt weitergeleitet werden. So soll eine kontinuierliche Versorgung sichergestellt werden. Die Gesundheitspaten werden in einem 10-moduligen Schulungsprogramm ausgebildet und erwerben Kenntnisse über das Gesundheitssystem, Patientenrechte, Psychiatrie und Arbeitsschutz. Das Projekt hat sich als sehr erfolgreich erwiesen, insbesondere bei Menschen mit psychischen Belastungen, da die Begleitung zu mehr Therapietreue und weniger Fehlzeiten führte. Das Projekt soll nun auch auf andere Zielgruppen wie Migrant:innen ausgeweitet werden, sofern die nötige Finanzierung gesichert werden kann.
---	--

Landkreis Lörrach, Traumenetzwerk (Caritas) Nadia-Murad-Zentrum (Diakonie)	Das psychosoziale Zentrum in der Region wurde 2015 gegründet, da es zuvor keine solche Einrichtung vor Ort gab. Die Finanzierung erfolgte zunächst über Spenden und Fördermittel, bevor das Zentrum schließlich als anerkannte Einrichtung der Bundesarbeitsgemeinschaft für Folteropfer institutionelle Fördergelder vom Land erhielt. Dieser Prozess war jedoch sehr herausfordernd, da die Fördermittel stark umkämpft sind und nicht automatisch mit der Anzahl der Zentren steigen. Seit 2023 hat sich die Förderung von projektbezogen zu einer langfristigen institutionellen Förderung gewandelt, was die Arbeit des Zentrums erleichtert.
Mind-Spring, Enzkreis und Ostalbkreis	„Mind-Spring“ soll Migrant:innen und Geflüchtete durch Schulungen dazu befähigen, niedrigschwellige Peer-to-peer-Beratung durchzuführen.
KiWi, Enzkreis	In KiWi-Beratungsstellen werden Angebote bereitgestellt, die sich vor allem an geflüchtete Kinder und Familien richten.
Muslimische Seelsorge Ostalbkreis	Die Einführung muslimischer Seelsorge in Kliniken im Ostalbkreis war ein wichtiger Schritt, um die Lücke in der Betreuung von Patient:innen mit muslimischem Hintergrund zu schließen. Zwei engagierte Personen, die eine entsprechende Ausbildung im Mannheimer Institut absolviert hatten, konnten schließlich in den Kliniken in Aalen und Mutlangen eingesetzt werden. Dies war ein Erfolg, da der Wille bei den Ehrenamtlichen bereits vorhanden war und die zuständige Person im Landratsamt die Verwaltung der Kliniken dafür gewinnen konnte. Die muslimischen Seelsorger:innen erweisen sich nun als wichtige Multiplikatoren, die gut vernetzt sind und ihre Netzwerke auch für Informationsverbreitung nutzen können. Insgesamt ist die Einführung der muslimischen Seelsorge in den Kliniken des Ostalbkreises ein großer Gewinn für die Patientenbetreuung. Die Arbeit erhält aber keine Vergütung.
Hebammen-Sprechstunden, Diakonie, Kontaktstelle Flucht&Asyl, Stadt Öhringen	Vier Hebammen haben sich zusammengetan, um zweimal wöchentlich für jeweils zwei Stunden eine Sprechstunde anzubieten. Dieses Angebot wird vor allem von Frauen mit Migrations- und Fluchtthintergrund genutzt, da sie das deutsche Gesundheitssystem oft nicht kennen und beispielsweise nicht wissen, dass sie sich schon während der Schwangerschaft um eine Hebamme kümmern müssen. Die Hebammen bieten ihre Dienste nicht ehrenamtlich an, sondern erhalten ein bescheidenes Gehalt, das über die Krankenkassen abgerechnet wird. Sie nehmen sich Zeit für die Frauen und Säuglinge und schicken sie erst dann wieder nach Hause, wenn alles geklärt ist. Insgesamt handelt es sich um ein wichtiges Angebot, das eine Versorgungslücke im Hebammenwesen schließt.

Eine weitere Herausforderung ist die Versorgung von älteren Menschen mit Migrationshintergrund. In den Pflegeheimen sind die Angebote oft nicht auf deren Bedürfnisse ausgerichtet, etwa was religiöse Rituale oder Sprachkenntnisse angeht:

Also zum Beispiel das Thema Pflege ist so ein Thema. Das bewegt die Moschee sehr, weil sie sagen, wir haben jetzt so die ersten Generationen an türkischstämmigen Menschen bei uns in den Communities, die in Deutschland alt werden wollen. Aber wie macht er das jetzt? Teilweise verlieren sie dann die deutsche Sprache im Alter, wenn die Demenz kommt. Aber die Pflegeheime sind nicht auf türkischsprachig ausgerichtet. Die sind nicht darauf ausgerichtet, dass man zum Beispiel eine Fußwaschung macht oder das Freitagsgebet. Was ist das überhaupt? Also man ist nicht darauf ausgerichtet und ausgelegt. Und da treffen jetzt so Themen aufeinander, die natürlich uns als Landkreis sehr interessieren, weil wir sagen, okay das stimmt, da gibt es was zum Arbeiten. (12_Landkreis C, Pos. 23)

Das Thema Gesundheit ist auch im Zusammenhang mit Gemeinschaftsunterkünften zu betrachten. Es mangelt oft an barrierefreien Unterkünften und es wurden Fälle mitgeteilt, in denen die Mobilitätseinschränkungen bei der Zuweisung von Geflüchteten zu den Unterkünften nicht immer berücksichtigt wurden. So wurden beispielsweise körperlich eingeschränkte Geflüchtete, wenn auch meist nur vorübergehend, in nicht barrierefreien Unterkünfte untergebracht, was auch für die Sozialarbeiter:innen vor Ort eine große Herausforderung darstellte. Hinzu kommen Probleme rund um die Versorgung und Pflege von Geflüchteten mit Demenz oder anderen Pflegebedürfnissen, da das Personal in den Unterkünften dafür oft nicht ausgebildet ist und keine entsprechenden Kapazitäten hat. Positiv hervorgehoben werden zwar immer wieder das Integrationsmanagement und Flüchtlingssozialarbeit vor Ort, aber in deren Aufgabenportfolio ist Pflege ebenfalls nicht vorgesehen.

12.2 Vertiefung: Psychosoziale Angebote für Migrant:innen

Die Herausforderungen bei der psychologischen und psychosozialen Begleitung und Versorgung von traumatisierten und psychisch belasteten Migrant:innen sind enorm. Es mangelt an ausreichenden Therapieangeboten und Fachpersonal, die Wartezeiten sind extrem lang. Viele Kliniken und Einrichtungen haben Aufnahmestopps verhängt und können keine neuen Patient:innen mehr aufnehmen. Dies betrifft keineswegs nur Ge-

Aus der Praxis: Unbegleitete Minderjährige im Landkreis Lörrach

Die gesundheitliche Versorgung unbegleiteter Minderjähriger ist aufgrund der grenznahen Lage besonders im Landkreis Lörrach ein relevantes Thema (s. Kapitel 5.3). Die Erstuntersuchung im Krankenhaus wird zwar als organisatorisch machbar beschrieben, aber die langfristige Versorgung gestaltet sich sehr schwierig. Das Betreuerteam müsse sich oft mühsam und zeitaufwendig darum kümmern, geeignete Ärzt:innen zu finden und Termine zu organisieren. Es gebe kaum Kinderärzt:innen, die bereit sind, diese Jugendlichen zu behandeln, sodass man meist auf Hausärzt:innen angewiesen sei – und selbst dort massiv um Bereitschaft werben müsse. Diese Patient:innen werden als besonders arbeitsintensiv und gleichzeitig hinsichtlich der Abrechnung als besonders bürokratiebehaftet wahrgenommen. Probleme gebe es auch bei der Verschreibung von Medikamenten, bei Zahnbehandlungen und anderen medizinischen Leistungen.

flüchtete, sondern die gesamte Bevölkerung. Erschwert wird es für Migrant:innen durch rechtliche und administrative Hürden, Sprachbarrieren und mangelnde Ressourcen. Auch die Diagnostik und Förderung von Kindern mit Entwicklungsverzögerungen ist aufgrund fehlender Termine bei den zuständigen Einrichtungen sehr schwer. Es fehlt an qualifizierten Therapeut:innen und Dolmetscher:innen, die in den Muttersprachen der Migrant:innen arbeiten können:

Also die Kinder- und Jugendpsychiatrie hier im Landkreis hat da auch nur ganz, ganz begrenzte Möglichkeiten, jemanden da irgendwo mal aufzunehmen. Das passiert in der Regel nur dann, wenn es massive Vorfälle gegeben hat, Selbst- und Fremdgefährdung in irgendeiner Form aufgetreten ist. Ansonsten nicht. (21_Landkreis B, Pos. 48)

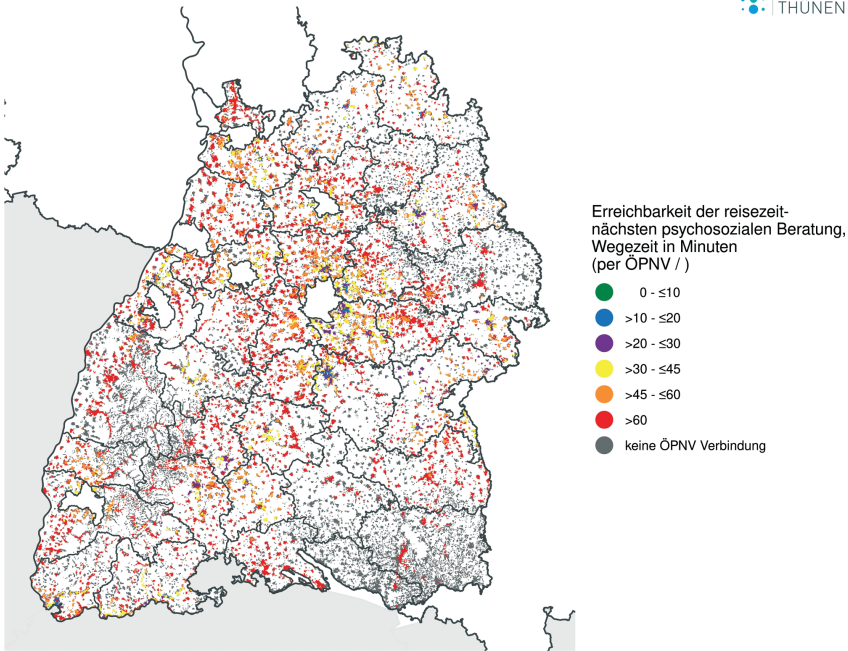
Selbst wenn Beratungsangebote vorhanden sind, gestaltet sich der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses oft schwierig. Hinzu kommt, dass in den Augen vieler Geflüchtete erst einmal den Spracherwerb und andere Integrationsschritte bewältigen sollen, bevor sie psychotherapeutische Hilfe in Anspruch nehmen können. Viele Gesprächspartner:innen aus der Beratung würden sich hier aber ein Umdenken wünschen:

Was man braucht, ist ganz viel psychosoziale Unterstützung. Für sehr viele Menschen. Du schickst die Leute zum Sprachkurs, die packen das nicht und das hat Gründe. Das ist so step one. Und das natürlich dann in der Muttersprache. Aber natürlich auch in Muttersprachen, die teilweise kaum Sprecher:innen haben. Wo du keinen Übersetzer findest. Wie werden denn die Leute, die so schlecht Englisch und Französisch sprechen, mit denen kannst du keine Psychotherapie machen.

Mit Semikennntnissen. Was ist eine Psychotherapie? Was ist der Sinn dahinter? Und diese Aufarbeitung von den Traumata, das dauert einfach abartig lange. Und vorher ist es echt schwer, anzufangen mit Integrationskurs. Prozesse da zu starten. (02_Landkreis A, Pos. 75)

Bereits im ersten Schritt des vorliegenden Forschungsprojekts, der Erhebung von Adressdaten zur Erstellung der Erreichbarkeitsanalyse, wurde festgestellt, dass die psychosozialen Beratungsangebote, die sich an Migrant:innen und Geflüchtete richten, in den baden-württembergischen Landkreisen äußerst selten sind. Dieser Eindruck verstärkte sich, als Kreisverwaltungen, sofern sie uns überhaupt Adressen nennen konnte, auf anderen Landkreisen oder größere Städte verwiesen – manche sogar auch auf die weit entfernte Landeshauptstadt. Problematisch daran scheint neben Fragen der Erreichbarkeit (s. Abb. 25) und der Terminfindung bzw. Wartezeiten, dass die Landkreise durch den Verweis auf Angebote in den Stadtkreisen die Steuerungsmöglichkeit bezüglich dieser Angebote aus der Hand geben. Sie machen sich damit von den politischen Entscheidungen einer anderen Kommune abhängig und verlieren jeglichen Überblick über die psychische Gesundheit der (migrantischen) Bevölkerung. Sicherlich verweisen die Befunde auf ein breites Defizit in der Versorgung mit psychosozialer Begleitung, aber es lässt sich auch feststellen, dass nur in wenigen Fällen aktiv versucht wird, dem entgegenzuwirken. Dennoch existieren einige Beispiele, wie sich Kreise engagieren können.

Das Nadia-Murad-Zentrum und das Traumanetzwerk sind psychosoziale Zentren im Landkreis **Lörrach**, die sich auf die Betreuung von Geflüchteten spezialisiert haben. Das Nadia-Murad-Zentrum der Diakonie kümmert sich um Geflüchtete, Kinder und deren Familien, während das Traumanetzwerk der Caritas für Erwachsene zuständig ist. Diese Aufteilung entstand, da Kinder und Jugendliche in der Vergangenheit oft nicht berücksichtigt wurden. Um diesem Mangel entgegenzuwirken, wurde 2017 das Nadia Murad Zentrum gegründet, das mittlerweile ein siebenköpfiges Team mit muttersprachlichen Psycholog:innen und Therapeut:innen hat. Das Angebot umfasst Gruppenangebote, Einzeltherapien und sozialpsychologische Betreuung für insgesamt 180 Kinder, Jugendliche und deren Familien. Der Vorteil der muttersprachlichen Therapeut:innen liegt in der besseren Vertrauensbasis zu den Familien aus demselben Kulturkreis. Obwohl es sich hierbei um erfolgreiche Instrumente handelt, befinden sich beide in der Stadt Lörrach, was wiederum im Hinblick auf die Erreichbarkeit von verschiedenen ländlichen Gemeinden



© Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, 30/11/2023

Abb. 25: Erreichbarkeit der reisezeitnächsten psychosozialen Beratungsangebote

des Landkreises aus schwierig ist. Andererseits mussten die Klient:innen, bevor es diese Strukturen gab, nach Villingen-Schwenningen oder Freiburg fahren.

Die Fachstelle interkulturelle Männerarbeit beim Caritasverband im Landkreis **Lörrach** bietet psychosoziale Beratung für Männer an. Etwa 70 Prozent der Arbeitszeit entfallen auf Einzelberatungsfälle. Zum anderen organisiert die Stelle verschiedene Gruppenangebote in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete, an denen vor allem junge Männer teilnehmen. Hier können die Mitarbeiter:innen prüfen, ob die Teilnehmer:innen potenzielle Klient:innen für die Männerberatung oder den Jugendmigrationsdienst sind. Die Hauptthemen in der Beratung von Männern mit Migrationshintergrund sind vor dem Hintergrund eines durch die Migration teils herausgeforderten Rollenbildes oft Partnerschaft, Beziehung

und Familie, einschließlich Themen wie Trennung, Scheidung und Kindererziehung.

Im **Enzkreis** sind zwei Projekte ins Leben gerufen worden, die der psychischen Gesundheit von Geflüchteten dienen sollen: Das Programm Mind-Spring, am Gesundheitsamt angegliedert, soll Migrant:innen und Geflüchtete durch Schulungen dazu befähigen, niedrigschwellige Peer-to-peer-Beratung zu ermöglichen. Das Programm wurde vom niederländischen Psychologen Paul Sterk entwickelt, basierend auf seiner eigenen Arbeit in Flüchtlingscamps in Sierra Leone Ende der 90er-Jahre, die er dann in den Niederlanden weiterführte (Mind Spring Deutschland, 2025). Der Enzkreis nimmt dabei für Deutschland eine Vorreiterrolle ein. Der Bedarf für ein solches Projekt im Landkreis wurde durch eine Ärztin des Gesundheitsamtes festgestellt, als sie die fehlenden präventiven Angebote und die mangelhaften psychosozialen Unterstützungsangebote für Geflüchtete erkannte. Zum ersten Mal wurde Mind-Spring im Jahr 2018 im Enzkreis als Pilotprojekt durchgeführt und dann 2021 auf weitere Landkreise in Baden-Württemberg ausgeweitet (wie z. B. **Ostalbkreis**). Es wird teilweise durch das Ministerium für Soziales und Integration und teilweise durch die Stiftung für gesundheitliche Prävention aus den Mitteln der gesetzlichen Krankenversicherung finanziert. Derzeit befindet sich auch die kreisübergreifende Koordination im Enzkreis. Das Programm ist durch neun Module strukturiert, die jeweils in etwa einer Woche abgehandelt werden. Die Module widmen sich Schwerpunktthemen wie Trauma, Stressbewältigung, Resilienz, individuelle Ressourcen und reicht von der klassischen bis hin zur kognitiven Verhaltenstherapie. Die Struktur ist vorbestimmt und wird durch ein Handbuch organisiert. Die Module finden in der Sprache der Teilnehmenden statt, was nicht nur dem besseren Verständnis dient, sondern auch für die Teilnahmequote und das Vertrauen zwischen den Beteiligten förderlich ist. Das zweite Projekt im Enzkreis, KiWi (Kinder in der Welt integrieren), stellt Angebote vor allem für geflüchtete Kinder und Familien bereit. Das vom Landkreis organisierte Beratungsangebot wird von drei Psycholog:innen durchgeführt, mit der Option, eine:n Dolmetscher:in anzufordern. Eine Besonderheit von KiWi sind die gruppentherapeutischen Angebote für Kinder im Alter von sieben bis zwölf Jahren, sowie eine Gruppe für Mädchen ab elf.

13 „Aber wo sind wir denn hier?“ Wohnen und Unterbringung

13.1 *Wohnen in ländlichen Räumen: Verbreitete Annahmen und lokale Realitäten*

Ländliche Räume werden oft mit einem entspannten Wohnungsmarkt assoziiert – auch wenn das keineswegs überall der Realität entspricht: Alle vertieft untersuchten Landkreise kannten einen Mangel an geeigneten Wohnungen, der nicht nur Migrant:innen, sondern die gesamte lokale Bevölkerung betrifft:

Ansonsten ist es, glaube ich, wie überall, dass Wohnraum fehlt. Wir haben... es ist auch für Leute, die hier wohnen, also ganz normale Bürger des Landkreises, ist es sehr schwierig, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Für Geflüchtete ist es noch mal ein bisschen schwieriger, weil in der Regel die finanziellen Mittel noch mal geringer sind. Man ist dann oft auf Sozialleistungen angewiesen. Dann gibt es Obergrenzen, was die Höchstsätze an Mieten angeht. (04_Landkreis B, Pos. 9)

Wie lässt sich die Situation nun in ganz konkreten Landkreisen Baden-Württembergs beschreiben? Im **Landkreis Lörrach** ist der Wohnungsmarkt teilweise sehr angespannt, Mieten sind teuer, insbesondere in Städten wie Rheinfelden oder Lörrach. Die Mieten werden durch die Nähe zur Schweiz und die dort deutlich höheren Gehälter getrieben. Viele Schweizer:innen und andere Arbeitnehmer:innen, die in der Schweiz arbeiten, weichen zum Wohnen nach Deutschland aus, was den Wohnraum verknappt und die Preise in die Höhe treibt. Gerade für Geflüchtete und einkommensschwächere Personen ist es daher sehr schwierig, bezahlbaren Wohnraum zu finden, der es ihnen gleichzeitig ermöglicht, ihren Integrationsprozess voranzutreiben. Lösungsansätze wie die Vermittlung von Wohnraum zwischen älteren und jüngeren Menschen stoßen oft auf Schwierigkeiten. Die Städte und Gemeinden versuchen, eine „Ghettoisierung“ zu verhindern, verweisen aber darauf, aufgrund der Marktlage nur begrenzte Möglichkeiten zu haben. Ähnlich schwierig ist es im **Enzkreis**, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Die Mieten sind auch dort hoch, insbesondere in Gebieten mit starker Nachfrage durch Arbeitskräfte von Un-

ternehmen wie Porsche und Daimler. Für Geflüchtete und andere Menschen mit geringem Einkommen ist es äußerst schwer, eine Bleibe mit akzeptabler Lage zu finden. Auch im **Ostalbkreis** ist es gerade für Familien sehr schwierig, geeigneten Wohnraum zu finden. Sprachbarrieren erschweren es Geflüchteten zusätzlich, sich gegenüber Vermieter:innen adäquat zu präsentieren. Teilweise nutzen diese die Situation aus und bieten überteuerte, qualitativ minderwertige Wohnungen an, die von den Jobcentern dennoch genehmigt werden. Dies treibt die Mieten insgesamt in die Höhe und führt zu einer Verschärfung der Wohnungsnot und zu einem Schattenmarkt, in dem gegen Provision Wohnungen an Geflüchtete vermittelt werden. Auch im **Hohenlohekreis** sind bezahlbare Wohnungen oft in einem schlechten Zustand. Dennoch werden diese Wohnungen schnell vermietet, da die Nachfrage das Angebot übersteigt. Es wurde betont, dass es insbesondere in kleineren Gemeinden kaum Pläne für sozialen Wohnungsbau gibt. Die Situation wird von allen Beteiligten als sehr schwierig und belastend empfunden.

Die Lage in den vertieft untersuchten Landkreisen entspricht somit keineswegs dem Bild eines entspannten Leerstands auf dem Lande. Hinzu kommt: Gerade in Gemeinden, in denen der Wohnungsmarkt doch etwas entspannter oder bezahlbarer ist, geht dies mit einer deutlich schlechteren Anbindung an Orte des täglichen Bedarfs einher.

Auch eine weitere Annahme zum Wohnen in ländlichen Räumen ist kritisch zu hinterfragen: die im Vergleich zu urbanen Räumen höhere soziale Nähe. Diese ist allerdings nicht vom eher vagen Faktor „Ländlichkeit“, sondern konkret vom unmittelbaren Wohnumfeld, dessen Interaktionsmöglichkeiten und nicht zuletzt dem lokalen „Integrationsklima“ abhängig:

Weil gerade auch in dem ländlichen Bereich die Akzeptanz ja oft auch gar nicht so groß ist und die Angebote nicht so groß sind und man kommt dann auch nicht raus und hat keine Treffpunkte. (08_Landkreis D, Pos. 54)

Pauschale Einschätzungen des Integrationsklimas ganzer Landkreise sind schwierig. Während manche ländlichen Gemeinden eines Landkreises aufgrund ihrer industriellen Geschichte und früherer Arbeitsmigration an Migration gewöhnt sind, herrscht in anderen eher Skepsis vor. So wurde berichtet, dass viele Vermieter:innen ungern an Migrant:innen und Geflüchtete vermieten. Nicht immer wird dies offen geäußert: Gerade in Zeiten einer hohen Salienz des Themas in Politik und Medien wird

Tab 10: Beispielhafte Projekte und Initiativen im Bereich Wohnen/Unterbringung

Hoffnungshäuser (Enzkreis/Hohenlohekreis): Soziales Projekt, das verschiedene Gruppen zusammenbringt. Hoffnungshäuser gibt es an zehn verschiedenen Orten in Deutschland, z. B. in Öhringen, in Schwäbisch Gmünd und in der Gemeinde Straubenhardt. Es handelt sich um Wohnungen mit ein bis sechs Zimmern, 30 bis 120 Quadratmeter. Die Mieter:innen sind eine Mischung aus Geflüchteten und der etablierten Gesellschaft, die meisten gehören einem sozial schwachen Milieu an.

Vermittlungsstelle (Öhringen, Hohenlohekreis): Die Vermittlungsstelle der Diakonie Öhringen agierte einerseits im Stile eines Maklers als Schnittstelle zwischen Vermieter:innen und Mieter:innen. Vermieter:innen konnten dort Wohnraum anbieten, die Vermittlungsstelle übernahm dann die Vermittlung an geeignete Mieter:innen. Darüber hinaus stand die Vermittlungsstelle aber auch weiterhin für die zur Verfügung, um Probleme wie Sprachbarrieren, Mülltrennung oder andere Fragen zu klären. Mitarbeitende der Diakonie konnten dann bei Bedarf Erklärungen geben und teilweise auch Übersetzungen anbieten. Das Projekt wurde als erfolgreich wahrgenommen, allerdings nicht weiter finanziert.

Ehrenamtliches Patenschaftsprogramm (Keltern, Landkreis Lörrach): Anstatt die Familien zufällig Vermieter:innen zuzuweisen, suchte die Gemeinde Keltern im Jahr 2015 nach Freiwilligen, die bereit waren, als Pat:innen oder Mentor:innen zu fungieren. Bei der Ankunft der Familien gab es eine Begrüßungsveranstaltung, bei der die Kommunikation oft mit Gesten stattfand. Teilweise entwickelten sich enge Beziehungen. Die Patenschaften sind allerdings mittlerweile nicht mehr existent.

Wohnraumprojekt (Ostalbkreis): Das Projekt zur Akquirierung von Wohnraum für Geflüchtete im Ostalbkreis hatte zum Ziel, eine breite Palette an Wohnungen für verschiedene Zielgruppen bereitzustellen, nicht nur für Geflüchtete, sondern auch für andere Personen in Wohnungsnot wie alleinerziehende Mütter oder Obdachlose. Dafür wurden viele Wohnungen angemietet, und die Caritas übernahm die Betreuung der Mieter:innen, mit dem Ziel, dass daraus reguläre Mietverträge entstehen. Allerdings zeigte sich, dass dieses Modell auf Kreisebene nicht umsetzbar war, da die Wohnungen oft weit entfernt von den Städten lagen, in denen die Suchenden verwurzelt waren. Daher wurde das Projekt an die Kommunen vor Ort übergeben, in der Hoffnung, dass diese besser in der Lage wären, passenden Wohnraum zu generieren. Zudem wurde eine Liste mit Best-Practice-Beispielen zum kostengünstigen Wohnungsbau auf dem Land und in den Städten erstellt, um den Bürgermeister:innen als Orientierung zu dienen.

das Thema oft als sozial riskant empfunden; andere Begründungen werden genannt. Vorbehalte und Ängste in der Bevölkerung werden dagegen durchaus sichtbar, wenn neue Unterkünfte für Geflüchtete eröffnet werden sollen. Zwar wurde uns aus zahlreichen Gemeinden, und besonders aus den Jahren um 2015, berichtet, dass sich bei solchen Anlässen direkt Helferkreise gegründet hätten. Andererseits gab und gibt es auch regelmäßig organisierte Proteste gegen neue Unterkünfte. Die Kommunen versuchen zwar, die Bevölkerung durch Informationsveranstaltungen einzubinden und Ängste abzubauen, diese Veranstaltungen stoßen aber nicht immer auf Offenheit und Verständnis.

Soziale Nähe ist zudem ein relationales Konstrukt, das heißt es stellt sich für unterschiedliche Gruppenkonstellationen unterschiedlich dar. Beispielsweise berichteten zahlreiche Gesprächspartner:innen, dass die Hilfsbereitschaft gegenüber ukrainischen Geflüchteten (zunächst) groß war und plötzlich Wohnraum verfügbar war, den es vorher angeblich nicht gegeben hatte. Dies löste bei den Verantwortlichen für Unterbringung neben einer gewissen Erleichterung auch Frust aus, bei anderen Gruppen entstand das Gefühl, „Geflüchtete zweiter Klasse“ zu sein. Insbesondere Personen mit Kopftuch oder dunkler Hautfarbe stoßen offenbar auf Diskriminierung und haben große Schwierigkeiten, eine Wohnung zu finden. Teilweise bevorzugen selbst Personen mit Migrationshintergrund oder eigene Migrationserfahrung, die inzwischen Vermieter:innen sind, Landsleute oder Deutsche gegenüber Neuzugewanderten. Besonders schwierig stellt sich die Situation für alleinstehende, muslimisch gelesene junge Männer dar. Sie werden – sowohl mit Blick auf Unterbringung als auch dann, wenn sie als Mieter Wohnraum suchen – nicht selten als Bedrohung wahrgenommen und stoßen auf massive Ablehnung.

Allerdings bestätigen unsere Interviewpartner:innen trotz der verbreiteten Schwierigkeiten durchaus einige verbreitete Annahmen über Potenziale beim Wohnen in ländlichen Räumen. Besonders prominent dabei ist die Naturnähe beziehungsweise ganz konkret der Garten oder unmittelbare Raum um die Wohnung herum:

Das ist schon nochmal anders als in der Stadt. Es gibt ja Wohnungen, die haben Garten. Also wir haben letzte Woche eine Frau besucht, die kommt aus dem Irak, die macht selber Brot. Also die backt selber dann hier dieses Mehl-Wasser, bisschen Hefebrot und hat einen Lehmofen in den Garten gebaut und hat uns gezeigt, wie sie halt Brot backt und uns dann mit Brot und Käse wieder nach Hause geschickt. Das sind Sachen... die hat man in der Stadt nicht unbedingt, wirklich so einen Garten, wo man so ein Lehm-... oder die Obermieter, die sind auch geflüchtete Familie,

die haben Tauben im Garten. Die haben dann eine ganze Taubenzucht aufgebaut. Das sind natürlich Sachen, die sind in der Stadt, denke ich, nicht so leicht möglich. (07_Landkreis B, Pos. 33)

Familien mit Kindern werden zudem von Vermieter:innen deutlich besser akzeptiert und profitieren teils unmittelbar von der dann eben doch schnell herstellbaren sozialen Nähe, beispielsweise dort „wo halt die Oma allein im großen Haus ist, weil die Kinder weggezogen sind“. (03_Landkreis C, Pos. 21). Um dieses Potenzial zu stärken arbeiten einige Kommunen daran, Begegnungen zwischen ansässiger Bevölkerung und eher negativ wahrgenommenen Neuzugewanderten zu ermöglichen. In Neuenbürg (Enzkreis) wurde beispielsweise ein Begegnungszentrum eingerichtet, in dem sich Geflüchtete, sozial Schwache und alle anderen Menschen aus der lokalen Gesellschaft treffen können. Solche Begegnungs- und Sensibilisierungsangebote erreichen nach Beobachtungen aus der Praxis aber häufig diejenigen, die ohnehin ein höheres Akzeptanzniveau aufweisen.

Wenn man davon ausgeht, dass Wohnen mehr ist als die berühmten vier Wände und eben auch eine Einbindung in den Sozialraum bedeutet, verändert dies den Blick auf die Bewertung des Themenfelds Wohnen in ländlichen Räumen. Die Lage des Wohnungsmarktes definiert sich in ländlichen Räumen nämlich nicht nur über die Verfügbarkeit von preiswertem Wohnraum, sondern über die Zugänglichkeit zu Wohnraum, der soziale Teilhabe zulässt. Hürden sind dabei vor allem soziale Selektivität und Erreichbarkeit. Potenziale liegen unter bestimmten Voraussetzungen in der sozialen Nähe und in der Verfügbarkeit von potenziell mitnutzbaren Flächen im unmittelbaren Umfeld der Wohnung.

13.2 Unterbringung Geflüchteter

13.2.1 Zentrale Herausforderungen bei der Unterbringung Geflüchteter in ländlichen Räumen

In der Praxis ist die Unterbringung Geflüchteter häufig Dreh- und Angelpunkt kommunaler Integrationsarbeit. Dies gilt insbesondere dann, wenn die professionalisierte Beschäftigung mit Migrationsfragen erst mit oder nach der Fluchtzuwanderung des Jahres 2015 begonnen hat – und damit in besonderer Weise für ländliche Räume. Entsprechend finden wir in unseren Daten eine hohe Priorisierung des Themas. Unterbringung wird

gewissermaßen als die *conditio sine qua non* in der lokalen Integrationsarbeit begriffen:

Und natürlich, letztendlich sehe ich das so, dass... es geht erstmal darum, dass die Menschen ein Dach über dem Kopf haben und versorgt sind. (10_Landkreis B, Pos. 3)

In Baden-Württemberg wird im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern die Flüchtlingsunterbringung nach einem dreistufigen System organisiert. Zunächst kommen die Geflüchteten in eine Landeserstaufnahmestelle (LEA), dann in die vorläufige Unterbringung auf Kreisebene und schließlich in die Anschlussunterbringung in den Kommunen.¹⁴ Die Zuteilung der Geflüchteten an die Kommunen erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel. Sie verlassen die vorläufige Unterbringung entweder nach Zeitablauf von maximal 24 Monaten gemäß FlüAG oder wenn das Asylverfahren abgeschlossen ist. Auch wenn jemand eine Duldung erhalten hat, erfolgt eine Zuweisung in eine Anschlussunterbringung. Die ukrainischen Geflüchteten durchlaufen nicht alle das dreistufige System. Sie dürfen direkt eine Wohnung beziehen, manche werden in einer vorläufigen Unterbringung, andere direkt in einer Anschlussunterbringung untergebracht.

Aufgrund dieses dreistufigen Systems findet die meiste Zusammenarbeit zwischen den Landratsämtern und den Gemeinden beim Thema Unterbringung statt. Die Gemeinden berichten häufig, dass sie ständig auf der Suche nach neuen Unterbringungsmöglichkeiten sind. Dabei erschwert die Unvorhersehbarkeit von fluchtbedingter Zuwanderung, aber auch eine als unvorhersehbar empfundene Flüchtlingspolitik auf übergeordneten Ebenen die Planung und Umsetzung:

Also bei einer kleinen Gemeinde sind es dann manchmal vielleicht nur die Quote von fünf Leuten und acht Leuten oder so da reicht es dann wenn ich zwei, drei Wohnungen irgendwo mal im Laufe des Jahres finde, die melde die belegen wir mit Personen und dann ist die Sache erledigt im Prinzip. Ehm bei den größeren Gemeinden in der [Ortsname] und so weiter die müssen schon aktiv tätig werden,

14 In den meisten anderen Bundesländern erfolgt eine Zuweisung an den Kreis, der direkt auf die kreisangehörigen Gemeinden zuweist. Es entfällt daher der Schritt der vorläufigen Unterbringung auf Kreisebene – oder, je nach Perspektive, der Schritt der Anschlussunterbringung. Damit leistet sich Baden-Württemberg einen Umzug mehr, der administrativ begleitet werden muss.

vielleicht auch Dinge mal bauen, Dinge mieten Dinge kaufen oder aktiv auf Bürger zugehen und wirklich nach Wohnungen suchen quasi und das bedeutet natürlich einen relativ großen Aufwand dafür brauche ich Personal dafür brauche ich Ressourcen. (04_Landkreis B, Pos. 25)

In einigen Kommunen sind die Integrations- oder Flüchtlingsbeauftragten für die Organisation der Geflüchtetenaufnahme und -unterbringung zuständig, in anderen Mitarbeitende des Sozial- oder das Ordnungsamtes. Die zentralen Herausforderungen liegen vor allem im Mangel an langfristig nutzbarem Wohnraum. Viele Kommunen verfügen nur über mittelfristig nutzbare Unterkünfte, die maximal für fünf Jahre ausgelegt sind. Besonders problematisch ist die Unterbringung von Familien mit spezifischen Bedürfnissen, wie barrierefreie Wohnungen.

Ein wesentlicher Nachteil der Unterbringung in kleineren Orten wird, wie zu erwarten, in der Mobilität gesehen. Die fehlenden Strukturen in den eher ländlich geprägten Gemeinden, die nicht gut an die vorhandenen Strukturen angebunden sind, wurden in den Interviews sehr hervorgehoben:

Das Thema Wohnen wird ja auch gesteuert, ganz bewusst, das heißt, die Gemeinschaftsunterkünfte sind ja häufig eher ländlich, wenn ich da an [Ortsname] denke, wenn ich da an [Ortsname] denke, da bin ich ja wirklich am Arsch der Welt. Und da lande ich dann und muss aus der Gemeinschaftsunterkunft ja die Anschlussunterbringung organisieren und die lässt sich in der Regel dann auch nur ländlich organisieren, jede Gemeinde MUSS einen gewissen Anteil aufnehmen und dann wohne ich halt mal irgendwo, wo ich, wenn ich es frei wählen könnte, nie wohnen würde. Weil eben der öffentliche Nahverkehr bei uns im ländlichen Raum sehr, sehr schlecht ausgeprägt ist und sich da auch längerfristig kaum was ändern lässt. (23_Landkreis B, Pos. 18)

Es wird zudem berichtet, dass die Unterbringung von Familien und Menschen mit psychischen Erkrankungen eine Herausforderung sei, da Einzelzimmer oder abgeschlossene Wohnungen oft fehlten. Zudem wurde noch einmal die Bedeutung von erreichbaren psychosozialen Unterstützungsstrukturen für Neuzugewanderte betont. Fehlt diese, kommt den Integrationsmanager:innen eine Verantwortung zu, die einige offenbar intensiv wahrnehmen, die ihr Aufgabenportfolio und meist ihre Ausbildung aber nicht vorsehen:

Also das heißt, wenn der Integrationsmanager sieben Tage die Woche erreichbar sein muss, weil er jemand hat, der im Bedarfsfall auf der Autobahn spazieren läuft, weil er mal einen Tag seine Tablette nicht genommen hat und wir dann gucken müssen, dass der am nächsten Tag wieder bei seinem Arzt vorstellig wird und da geht es dann im Kreis herum und dann sind sie zwei Tage vollstationär in der Psychiatrie, dann fahren ja sogar unsere Leute hin und besuchen die, damit sie motivieren einfach, dass sie sagen, mach eine Therapie, lass dir was verschreiben, guck, dass du wieder auf die Beine kommst und dann ist es aber oft dann so, dann heißt es halt, ja, dann gehen sie bitte mit dem Herrn oder Frau XY jetzt zweimal in der Woche dann dorthin, wo ich mir halt sage, ja, die Verantwortung ist da schon sehr groß, das sind ja keine Familienmitglieder, wo man sagen kann, okay, da muss man sich jetzt pflegend drum kümmern, sondern es sind ja Menschen, die eigentlich hier nach ganz regulärem Arbeitsvertrag arbeiten und auch Samstag, Sonntag eigentlich frei haben durften nach der VWV, wenn man das mal so genau nimmt und da finde ich es dann manchmal schon ein bisschen betrüblich, wenn man solche Fragen dann auch auf einen großen Fachtag stellt und man kriegt die Antwort, naja, es sind die gleichen Strukturen wie für alle, da geht man eben zum Arzt, aber da ist ja die Antwort nicht da, wenn das die gleichen Strukturen sind für alle, dann muss ich halt sagen, ja, aber das eine sind vielleicht eben Familienangehörige und das andere sind Geflüchtete und wenn sich daraus dann nachher so ein Fall ergibt, dass jemand aus psychischer Verwirrtheit, ja, jemand anderem Schaden zufügt, dann ist auch immer gleich die erste Frage, ja, was hat denn der Integrationsmanager dazu beigetragen, also das sind immer für uns dann auch solche Themen, wo man dann einfach auch nicht mehr gut schläft am Wochenende, weil man sich denkt, oh liebe Zeit, eigentlich habe ich alles dokumentiert und ich denke mehr kann ich nicht machen, aber am Ende des Tages, ja, fühlt man sich da doch sehr alleingelassen, dann auch mit seinen Problemlagen. (12_Landkreis D, Pos. 13)

Enge Wohnverhältnisse, verschiedene Rechtsstatus, Zugang zu Erwerbstätigkeit, mangelnde Mobilität oder ethnisch und kulturell definierte Konflikte können nicht nur psychische Belastungen verstärken, sondern auch das Zusammenleben in einer Gemeinschaftsunterkunft belasten:

B2 : Aber so die ganz handfeste Gesundheit, wo es einfach darum geht, // B1: ... Frauenarzttermine... // man wird einfach (nicht?) gesünder in diesen Unterkünften. Und dann später wird es auch nicht gesünder, wenn ich als arbeitender Mensch, der aber eine Wohnsitzauflage hat, in diesen Unterkünften, das sind nicht die tollsten Unterkünfte, und dann ist es halt einfach so, es sind so viele Menschen, mit zu wenig Hygiene, mit zu vielen Belastungsfaktoren. // B1: Alles auf engem Raum zusammen. // Ich weiß einfach, ein Zimmer, zwei Doppelstockbetten, die Hälfte von den Leuten arbeitet, die andere Hälfte darf nicht arbeiten. Der eine schafft Schicht, und der andere darf nichts schaffen und hockt den ganzen Tag in diesem Zimmer. Die stören sich gegenseitig am gesunden Leben und kommen aus der Situation aber auch nicht raus. Das sind so ganz handfeste Sachen. Und da,

wenn einer was hat, kann es darauf gehen, dass die Restlichen in der Umgebung, mindestens im Zimmer, das eben auch mitbekommen. (08_Landkreis D, Pos. 127)

In manchen Unterkünften gibt es daher Sicherheitskräfte, etwa für besonders schutzbedürftige Personen oder aus Brandschutzgründen oder bei speziellen Unterkünften, wie eine zeitweise genutzte Sporthalle. Im Landkreis Lörrach beispielsweise hat jede Gemeinschaftsunterkunft einen Sicherheitsdienst. Die Sicherheitskräfte werden auch eingesetzt, um Klient:innen mit psychischen Erkrankungen oder schwierigem Verhalten zu begleiten und in Notfällen zu unterstützen. Sie sind nach Angaben unserer Gesprächspartner:innen speziell geschult, um deeskalierend zu wirken und Konflikte zu vermeiden. In manchen Unterkünften sind die Sicherheitskräfte rund um die Uhr präsent, insbesondere in größeren Einrichtungen oder wenn es Probleme mit bestimmten Bewohnergruppen gibt. In einigen Fällen werden auch Geflüchtete selbst als Sicherheitskräfte eingesetzt, da sie die Sprache und Kultur der Bewohner:innen kennen und so besser vermitteln können. Die Sicherheitskräfte übernehmen im Alltag immer wieder auch Beratung oder Betreuungsaufgaben, ohne dass dies zu ihrem eigentlichen Aufgabenbereich gehört. Im Enzkreis, während der regulären Dienstzeiten von 8 bis 17 Uhr, sind die Sicherheitskräfte immer direkt vor Ort. Außerhalb dieser Zeiten haben die Unterkunftsleiter:innen Rufbereitschaft, sodass sie bei Konflikten umgehend informiert und hinzugezogen werden. Im Ostalbkreis hat nicht jede Unterkunft Sicherheitspersonal, in Aalen zum Beispiel war dies, außer in Zeiten von Corona-Ausgangssperren, nie vorgesehen. Die Existenz des Sicherheitspersonals wirft allerdings auch eine kritische Frage auf: Wer soll eigentlich vor wem geschützt werden? Bewohner:innen voreinander? Bewohner:innen vor Übergriffen von außen? Oder gar die Bevölkerung vor den Bewohner:innen? Die unterschiedlichen Antworten auf diese Fragen führt vor Ort durchaus zu Missverständnissen:

Und zwar, da wundern sich manche Menschen, wenn ich Bürger informiere, es ist nicht zum Schutz der Bürger, sondern zum Schutz der Menschen, die in der Gemeinschaftsunterkunft wohnen. Und manche glauben, man macht es zu ihrem Schutz. Das finde ich sehr interessant, dass ich genau andersrum denke bei dem Thema. (16_Landkreis B, Pos. 3)

Eng mit dem System der dreistufigen Unterbringung verbunden ist zudem das Problem eines systemisch versagenden Erwartungsmanagements. So

berichteten uns Interviewpartner:innen immer wieder, dass die Erwartungen der Geflüchtete an die Art, Form und Ausstattung ihrer Unterkünfte oft nicht mit der Realität übereinstimmen. Ein Beispiel: In einem Landkreis fanden neu zugewiesene Geflüchtete anstatt freundlicher Zimmer als vorläufige Unterbringung lediglich Zelte in einer alten Halle vor. Einige protestierten stundenlang auf der Straße und erwogen sogar, eine Klage einzureichen, um in eine andere Unterkunft verlegt zu werden. Die Diskrepanz zwischen Erwartung und der Realität wurde in diesem Fall offenbar durch Mitarbeiter:innen der Landeserstaufnahmeeinrichtung verursacht. Diese hatten darauf verwiesen, dass die Situation vor Ort besser würde. Eine ähnliche Tendenz konnten wir an anderer Stelle auch beim Übergang von der vorläufigen zur Anschlussunterbringung beobachten:

Das ist ein Fehler der vorläufigen Unterkunft, weil die, ich weiß nicht, der Betreuer, der hat eine falsche Information. [...] Weil die erzählt, ja, jetzt gehst du in [Ortsname], dort hast du eine schöne Wohnung, bekommst du. Ja, jedes Mal ist es so. (10_Landkreis A, Pos. 47–48)

In diesen Beispielen lässt sich die Neigung erkennen, die unbefriedigende Unterbringungssituation im eigenen Zuständigkeitsbereich über dessen vorläufigen Charakter zu erklären und Beschwerden mit dem Verweis auf Besserung auf der nächsten Unterbringungsstufe abzumoderieren. In der Folge bauen sich die Erwartungen immer weiter auf, bis schließlich die Anschlussunterbringung sie nicht weiter verschieben kann. Hier treffen im dreistufigen System der Unterbringung künstlich überhöhte Erwartungen auf eine Realität, die ihnen überhaupt nicht entsprechen kann. Der folgende Fall verdeutlicht den Konflikt: Bei der Aufnahme einer Familie in die Anschlussunterbringung waren die engagierten Verwaltungsmitarbeitenden tief frustriert, weil die umziehende Familie mit der Anschlussunterbringung unzufrieden war. Gleichzeitig war auch die siebenköpfige Familie frustriert, weil sie die Anschlussunterbringung als zu klein empfanden. Die von den Mitarbeitenden erwartete Dankbarkeit blieb aus:

..da hab ich der Frau erstmal erklärt, was sie hier eigentlich gerade abzieht, wie respektlos das ist. Wir stehen zwei Tage vorm höchsten Feiertag in der Bundesrepublik Deutschland, da steht ein Unterkunftsleiter, da stehen drei Hausmeister, da stehen die Leute von der Gemeinde und ich auch ja, und da sind 200 Leute in der Halle in [Ortsname], die sich die Finger lecken würden nach dieser Unterkunft. Es war alles wunderschön eingerichtet alles, und sie steht da und ist ihr zu klein, da habe ich gesagt, jetzt gehe ich eine rauchen. Und die wollten den Hänger nicht

ausräumen vom Auto, die wollten nicht einziehen. Da hab ich gesagt, ich geh jetzt eine rauchen und wenn ich wiederkomme, fangen sie an, den Hänger auszuräumen [...], sonst rufe ich die Polizei. Wenn ich die Polizei rufe, dann läuft der Hase hier anders. Dann bin ich raus, und mein Chef wollte sofort Rückmeldung haben, und habe dann schon mal das Telefon in der Hand genommen, wollte meinen Chef anrufen, und die müssen gedacht haben, ich gucke jetzt die Polizei an, sind sie aber gelaufen. Dann haben sie ausgeräumt. Da braucht man eine ganz klare Ansage. Und was ich wirklich für mich festgestellt hat, wenn man auf eine normale Art und Weise den Leuten einfach mal ein Spiegel vorhält, was die hier unterm Strich kosten, wie sich hier Menschen engagieren, und wie respektlos das eigentlich auch ist. Nicht nur uns gegenüber, sondern eigentlich auch, was immer wieder hilft, wenn ich denen sage, dass die eigentlich unterm Strich auch ein bisschen eine Schande für ihr Volk, für ihr Land sind. Dass ich andere Syrer kenne oder andere Afghanen, die froh sind, dass sie ein Dach über dem Kopf haben, dass sie nicht in der Türkei im Zelt oder in Paris unter einer Brücke leben müssen, dass sie hier Geld, gesundheitliche Versorgung und so kriegen. Das finde ich respektlos. Das sind so Sachen, die ziehen eigentlich im Allgemeinen. Aber ich kann ja nicht bei jedem rausfahren, ich habe ja noch ein bisschen mehr zu tun. (05_Landkreis A, Pos. 161)

Im Folgenden werden jenseits der benannten Herausforderungen einige weitere Problemfelder, aber auch Lösungsansätze in den vertieft untersuchten Kreisen vorgestellt – beispielhaft und ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Die Beispiele stehen nicht für das Herangehen des Kreises insgesamt, sondern illustrieren einen Aspekt, der in dieser oder ähnlicher Form auch in anderen Landkreisen zu finden ist. Es geht somit darum, kommunales Handeln sowie seine Spielräume und Beweggründe mit Blick auf einige Spannungsfelder der Unterbringung Geflüchteter in ländlichen Räumen zu illustrieren.

13.2.2 Landkreis Lörrach: Entscheidung zwischen Urbanität und Peripherie

Im Landkreis Lörrach befindet sich die größte und älteste Geflüchtetenunterkunft in der Stadt Rheinfelden. Die Unterkunft wurde in den 70er-Jahren für die damaligen Gastarbeiter:innen gebaut und war bis etwa 2015 die einzige im Landkreis Lörrach. Von vielen Interviewpartner:innen wurde erklärt, dass durch die langjährige Existenz dieser Unterkunft die ehrenamtliche und engagierte Flüchtlingsarbeit in der Stadt tief verwurzelt sei. Die Unterkunft hat ein geradezu dörfliches Flair und wird als

eine Welt für sich beschrieben, die sich positiv vom Umfeld abhebe. Unser Forschungsteam besuchte diese Gemeinschaftsunterkunft, die inzwischen in einem schlechten baulichen Zustand ist. Nur wenige Meter entfernt wurde eine neue Gemeinschaftsunterkunft aufgebaut. Die Entscheidung, den Neubau wieder in Rheinfelden zu errichten, wurde auf Wunsch der Stadtverwaltung getroffen. Diese offene Haltung wird mit der langjährigen Existenz von Migrant:innen und Geflüchteten in der Stadt begründet. Die Wohnsituation in Rheinfelden wird als sehr gut im Vergleich zu anderen Kommunen beschrieben, da 98 Prozent der Geflüchteten privat untergebracht sind. Dies liegt nach Einschätzung der Verantwortlichen vor allem daran, dass es in Rheinfelden viele Vermieter:innen mit Migrationshintergrund gibt, die den Bewohner:innen der Gemeinschaftsunterkunft gerne eine Chance geben.

Neben der Unterkunft in Rheinfelden hat das Forschungsteam auch die Unterkunft in Muggenbrunn besucht. Diese liegt deutlich abgelegener und ist von anderen Orten des Landkreises schlecht erreichbar. Einige Bewohner:innen erwähnten, dass sie daher in der Stadt Freiburg arbeiteten, die von Muggenbrunn aus mit einer Bus- und S-Bahnverbindung gut erreichbar ist. Allerdings war die Gemeinschaftsunterkunft in Muggenbrunn ein altes, nicht mehr genutztes Hotel mit einer problematischen Zimmergestaltung mit Doppelbetten, in denen teils allein reisende Personen gemeinsam schliefen. Es gibt zudem keine Infrastruktur wie Supermärkte oder Ärzt:innen, sondern nur eine Kirche und eine Bushaltestelle. Nachdem die Unterkunft einige Zeit nach unserem Besuch aus Brandschutzgründen geschlossen wurde, mussten die Menschen umziehen. Vom neuen Wohnort hatten sie plötzlich keine fahrbare ÖPNV-Verbindung nach Freiburg, ihre Arbeitsmarktintegration wurde empfindlich gestört.

13.2.3 Enzkreis: Navigieren der Bürokratie

Im Enzkreis gibt es etwas mehr als zwanzig Unterkünfte, darunter Containeranlagen und gemietete Wohnungen, und das Landratsamt versucht, die Geflüchteten entsprechend ihrer Bedürfnisse und Zusammensetzung zuzuweisen. Derartige Überlegungen wurden in den meisten Landratsämtern erwähnt, diese Praxis konnte allerdings während der Feldforschung nicht validiert werden. In Straubenhardt, einer kleinen Gemeinde mit begrenzter Infrastruktur, traf unser Team eine vierköpfige Familie, die in der

Gemeinschaftsunterkunft dort lebt, die zuvor in einem größeren Ort gelebt hatte. Sie war unzufrieden mit dem Umzug, da sie an dem vorherigen Wohnort einen besseren Zugang zu kurdischen Supermärkten und einem Bahnhof hatten – „Kindergarten, Lidl, Aldi, Netto, Alles“ (06_Enzkreis, Pos. 46–47) – am neuen Wohnort hingegen nur eine Bushaltestelle. Interessanterweise wusste die Familie nicht, warum sie umverteilt worden war. Wir vermuten, dass es daran lag, dass die dortige Gemeinschaftsunterkunft eine Familienabteilung hat, die aus der Ferne betrachtet besser für sie geeignet schien. Andererseits passte alles andere nicht zur Familie. Gefragt wurden sie nach eigener Auskunft nicht. Kurz bevor ihr 24-monatiger Aufenthalt in der vorläufigen Gemeinschaftsunterkunft endete, wussten sie noch nicht, in welche Anschlussunterbringung sie umziehen würden – ebenso wenig wie die Sozialarbeiterin im Haus. Diese Unsicherheit erschwerte auch die Arbeitsaufnahme des Familienvaters, da ein Umzug an einen weit entfernten Ort seinen Zugang zum neuen Job gefährden könnte. Eine andere Bewohnerin, eine Mutter von zwei Kindern, erwähnte außerdem, wie schwierig es ist, den Wohnsitz zu wechseln. Der Ehemann hatte einen Job in Göppingen gefunden und zog dort zunächst in ein WG-Zimmer für 300 Euro im Monat. Da er noch keine passende Wohnung für die Familie gefunden hatte, wohnte der Rest der Familie noch in dem kleinen Ort. Da er arbeitet und Geld verdient, zahlt die Familie Miete für die Gemeinschaftsunterkunft. Sie war sehr frustriert, als sie schilderte, wie schwierig die Wohnungssuche ist, während ihre Kinder gleichzeitig hier zur Schule gehen und diese unbekannte Situation auf sie einwirkt. Das ältere Kind beginnt noch keine Ausbildung, da der Umzug eventuell bevorsteht. In der kleinen Gemeinde fehlt es außerdem an Begegnungsmöglichkeiten, Aktivitäten für Kinder und einem niedrigschwelligen Deutschkurs. Unsere Interviewpartnerin konnte nicht an den regulären Integrationskursen in Pforzheim teilnehmen, da diese nicht mit den Schulzeiten ihrer jüngeren Tochter zusammenpassten. Kurse in der Gemeinschaftsunterkunft waren eingestellt worden. Die Frau war aber in ihrer Bewertung der Situation durchaus differenziert und bezeichnete beispielsweise die Leiterin der Unterkunft als große Unterstützung.

Dem Mangel an Kommunikation rund um verordnete Umzüge steht hier wie andernorts ein Berg an schriftlicher Kommunikation auf Deutsch beim Einzug in eine Gemeinschaftsunterkunft gegenüber. Geflüchtete müssen Dokumente über Datenschutz, Schlüsselübergabe, Inventar und andere Protokolle unterschreiben. In der Praxis helfen Übersetzungsprogramme bei der Verständigung; in manchen Fällen unterstützen Mitarbei-

tende mit ihren Sprachkenntnissen. Im Ostalbkreis werden Merkblätter auf Ukrainisch und Englisch ausgehängt, die formalen Unterlagen sind jedoch alle auf Deutsch. In Bezug auf Anschlussunterbringung wurde im Enzkreis erwähnt, dass die Gemeinde Neuenbürg Wohnungen von Privatvermieter:innen anmietet. Dies sei für die Vermieter:innen lukrativ, da sie eine Kündigungsfrist von nur drei Monaten haben und die Miete durchgehend erhalten, auch wenn die Wohnung nicht immer belegt ist. Die Gemeinde übernimmt dabei die Verantwortung für die Miete, Nebenkosten und etwaige Schäden. Oft kommen die Vermieter:innen von sich aus auf die Gemeinde zu. Beim Anmieten wird der Zustand der Wohnungen geprüft, oft ist auch das Bauamt involviert, um beispielsweise die Heizung zu begutachten. Die Tatsache, dass die Stadtverwaltung als Vermittler agiert, wie es auch in Öhringen bei dem nicht fortgeführten Projekt der Patenschaften der Fall war, wird ebenfalls in anderen Kreisen und Gemeinden, auch jenseits Baden-Württembergs, praktiziert. Beachtet werden muss aber, dass diese Praxis mit einem nicht unerheblichen Personalaufwand einhergeht.

13.2.4 Ostalbkreis: Transformation ungünstiger Startchancen

Der Ostalbkreis, der größte der untersuchten Landkreise, hat ein sogenanntes LEA-Privileg, das heißt, er ist also aufgrund der Präsenz einer Landeserstaufnahmeeinrichtung eigentlich von der Aufnahme von Geflüchteten auf kommunaler Ebene befreit. Dennoch nimmt er Geflüchtete auf, wenn auch in geringem Umfang. In verschiedenen ländlich gelegenen Orten kann man im Ostalbkreis Gemeinschaftsunterkünfte finden. Als Anschlussunterbringungen dienen Standardwohnungen und keine Containeranlagen, wie in den Interviews betont wurde.

Im Ostalbkreis hat unser Forschungsteam zwei vorläufige Gemeinschaftsunterkünfte besucht, eine in Aalen und eine in der Gemeinde Neresheim. Die Gemeinschaftsunterkunft in Neresheim ist ein Kloster, das als Gäste- und Tagungshaus genutzt wurde, bevor es mit der Ankunft der ukrainischen Schutzsuchenden in eine Gemeinschaftsunterkunft umgewandelt wurde. Es hat zwei Haupthäuser, das eine ist das Gästehaus mit Zimmern mit Duschen, das andere hat Gemeinschaftsbäder. Das Kloster liegt auf einem Berg und wirkt recht abgelegen. Auch die Bewohner:innen sind bei ihrer Ankunft von der Abgeschiedenheit überrascht – was sich nach einiger Zeit aber durchaus ändern kann:

Ja, manche Leute, die denken dann, das sagen sie dann: Aber wo sind wir denn hier? Ich sage das jetzt nicht am „A“ der Welt, aber schon in der Richtung der Hund begraben. Und dann merkt man schon, dass sie ganz komisch gucken, weil sie haben halt kein Geschäft vor dem Haus und die müssen in die Stadt gehen und so weiter. Und witziger Weise, wenn die Leute eine Weile hier sind, die möchten kaum ... Man hat auch gesagt, man bekommt sie kaum los, die meisten, weil denen gefällt es hier mit der Zeit. Es gibt hier viel, was man auf den ersten Blick nicht sieht. (02_Ostalbkreis, Pos. 32)

Was man auf den ersten Blick nicht sieht, scheint auch mit den Menschen rund um die Unterbringung zu tun zu haben. Die Bewohner:innen beschreiben das Personal, von der Heimleiterin über die Sozialarbeiter:innen, den Hausdienst bis hin zu den Ehrenamtlichen, die Sprachkurse anbieten, als sehr positiv, hilfreich und unterstützend. Diese Hilfsbereitschaft schafft Vertrauen und trägt dazu bei, dass die Bewohner:innen die Gemeinschaftsunterkunft teils ungern und mit positiven Gefühlen verlassen. Die Kapazität der Gemeinschaftsunterkunft beträgt 111 Personen und war zum Zeitpunkt der Befragung nicht voll belegt. Da das Kloster unter Denkmalschutz steht, gelten strenge Hausregeln, wie z. B. ein striktes Rauchverbot. Aufgrund der alten Infrastruktur wurde berichtet, dass es manchmal Probleme mit der Stromversorgung gibt, zum Beispiel wenn viele Personen gleichzeitig ihre Haare föhnen. In den Gesprächen wurde erklärt, dass die Bewohner:innen bei ihrem Einzug in das Kloster einen Brief mit der Hausordnung erhalten und mit der Information, dass sie maximal sechs Monate im Kloster bleiben dürfen. Sie sollten sich also selbst schnellstmöglich um eine Wohnung kümmern, da sie sonst automatisch einer Anschlussunterbringung zugewiesen werden. In den Interviews wurde auch deutlich, dass man in Neresheim versucht, die Bedürfnisse der Bewohner:innen zu berücksichtigen. Beispielsweise wird gegenüber dem Landratsamt kommuniziert, dass man niemanden mit physischen Mobilitätseinschränkungen aufnehmen könne, da die Struktur der Unterkünfte nicht dafür geeignet sei. Auch bei der Zimmerverteilung innerhalb des Hauses wird weitgehend auf individuelle Bedürfnisse Rücksicht genommen. Die Unterkunft verfügt, wie manch andere Unterkünfte verschiedener Landkreise auch, über einen Gemeinschaftsraum, in dem die Bewohner:innen zusammenkommen können.

Die Bedingungen in Neresheim sind sicherlich keineswegs typisch für Gemeinschaftsunterkünfte in ländlichen Räumen – und zudem nur für ukrainische Geflüchtete entstanden. Aber das Beispiel zeigt doch, wie ver-

gleichsweise schlechte Startchancen – hier vor allem eine sehr periphere Lage – durch ein gemeinsames Handeln verschiedener Akteur:innen transformieren können (dazu: Schammann et al., 2021). Im Vergleich zu Neresheim ist die Unterkunft in Aalen äußerst zentral gelegen, mit einem Sprachkursangebot und einer Moschee direkt gegenüber. Bewohner:innen in Aalen berichteten, dass ihre Kinder in Tanzvereinen seien und sie in der Stadt alles hätten, was sie bräuchten. Die Startchancen sind hier ungleich besser, weshalb die Aufgabe des Netzwerks um die Unterkunft herum eher darin besteht, darauf hinzuwirken, dass Potenziale nicht ungenutzt bleiben.

13.2.5 Hohenlohekreis: Ringen um Kontinuität

Im Hohenlohekreis gab es zum Zeitpunkt unserer Befragung eine starke Fluktuation in Bezug auf die vorläufigen Unterkünfte. Das Landratsamt musste eine Containerunterkunft schließen, da die Kommune das Grundstück anderweitig nutzen wollte. In der Folge müssen die Bewohner:innen in andere Unterkünfte umziehen, die in Ingelfingen, Kupferzell und Bretzfeld eingerichtet werden. Das Landratsamt versucht allerdings, die neuen Unterkünfte in räumlicher Nähe zu den bisherigen Wohnorten zu platzieren, um den Bewohner:innen den Umzug zu erleichtern, insbesondere für diejenigen, die einer Arbeit nachgehen. Darüber hinaus verfügt der Kreis noch über zwei kleinere Unterkünfte in Künzelsau und Kupferzell mit jeweils etwas mehr als 20 Plätzen. In Zeiten stark steigender Zuweisungszahlen musste man allerdings eher kleinere Unterkünfte durch Containeranlagen und umgenutzte Gewerbehallen ersetzen. Diese Unterkünfte bieten zwar mehr Plätze, bieten aber wenig Privatsphäre und Rückzugsmöglichkeiten. Langfristig strebt man an, wieder mehr dezentrale Wohnmöglichkeiten in den Kommunen zu schaffen, da dies für die Integration förderlicher ist als große zentrale Unterkünfte. Neben den Containeranlagen und Gewerbehallen gibt es noch einige Wohnheime und ein ehemaliges Krankenhaus, das für ukrainische Geflüchtete genutzt wird. Die Gemeinde möchte das alte Krankenhaus nun anderen Zwecken widmen, weshalb die Geflüchteten in die neuen Containeranlagen umziehen müssen. Die Unterkünfte sind in der Regel gemischt belegt mit Geflüchteten verschiedener Nationalitäten, um eine Segregation zu vermeiden. In einigen Fällen gibt es jedoch auch Unterkünfte, die nach Herkunftsländern getrennt sind.

Die Arbeit des Hohenlohekreises – und vermutlich zahlreicher Landkreise Deutschlands – zeichnet sich durch ein beständiges Austarieren von kurzfristiger Reaktion auf Zuweisungen und dem Bemühen um dezentrale, integrationsorientierte Unterbringung aus. Dabei spielen auch Begegnungsstätten und Unterstützungsangebote durch Ehrenamtliche eine wichtige Rolle. Der Landkreis hatte zunächst die Idee, Wohnungen für Geflüchtete anzumieten, die sowohl als Vor- als auch als Anschlussunterbringung genutzt werden, damit die Personen bei einem Übergang zur Kommune nicht umziehen müssen und ihr Umfeld behalten können. Dies erwies sich jedoch als sehr personalintensiv bei einer hohen Zahl an Geflüchteten. Dennoch könnte das eine Lösung für einige Probleme sein, die durch den Wechsel von der vorläufigen in die Anschlussunterbringung entstehen:

Das war eigentlich so unsere, sag ich mal, eine Idee, wo wir uns auch gerade für die Integration sehr vorteilhaft vorgestellt haben, dass wir quasi eine Wohnung für eine Kommune anmieten und dann die Personen wir dort unterbringen und wenn die Personen dann quasi in Anschluss kommen, wenn dann quasi vom Gesetz her eben der Übergang zu den Kommunen vorgesehen ist, dass die Personen nicht umziehen müssen, sondern dass quasi nur die Zuständigkeit wechselt, das wird nicht mehr vom Landkreis die Wohnung betreut, sondern von der Kommune. Das ist eigentlich für die Personen, haben wir so festgestellt, eigentlich, ja, dann haben sie schon ihr Umfeld, Schule, Kita oder Arbeitsplatz, ja, bis dann schon, sage ich mal, alles, gibt es dann keine, ja, Veränderungen mehr. Man hat nur vor, das ist, wenn man dann, ja, einfach bei der hohen Zahl, wir hatten dann, ja, über 700 Personen zu betreuen, das alles in Wohnungen, das braucht so viel Personal, wo wir gesagt haben, das ist eigentlich von der Integration her eigentlich die beste Lösung, aber einfach sehr, sehr betreuungsintensiv und deswegen haben wir so gesagt, ja, stoßen wir so nach und nach ab, solange eben die Zahlen noch so hoch sind. (05_Hohenlohekreis, Pos. 21)

Das Beispiel zeigt sehr anschaulich, wie Kreise pragmatisch versuchen, die Probleme des mehrstufigen Unterbringungssystems abzumildern und Kontinuität von Integrationsprozessen zu gewährleisten. Unnötig wären solchen personalintensiven und somit kaum dauerhaft tragbaren Maßnahmen freilich, wenn der Übergang von vorläufiger Unterbringung auf Anschlussunterbringung wegfallen würde – wie es in den meisten Bundesländern ohnehin seit jeher gelebter Praxis ist. Auch zahlreiche in diesem und vorherigen Kapiteln beschriebene Herausforderungen würden abgemildert, wenn die Sollbruchstelle von vorläufiger zur Anschlussunterbringung entfiel (s. dazu u. a. die Ausführungen in Kapitel 9.3.3). Ein

Hinderungsgrund dafür scheinen bislang ungeklärte Fragen nach Finanzen und Personalressourcen zu sein. Diese ließen sich aber eigentlich im geradezu sprichwörtlich pragmatischen Stil kommunaler Verwaltung lösen – sofern nicht ein anderer Aspekt den Pragmatismus trübt. Im aktuellen System vermeiden es die kreisangehörigen Gemeinden möglichst lange, zuständig für die Geflüchteten zu sein – selbst wenn Personen schon faktisch in ihren Gemarkungen untergebracht sind. Das scheint in den emotionalen Debatten um Migrationspolitik opportun, den Integrationsprozessen vor Ort hilft es jedoch wenig.

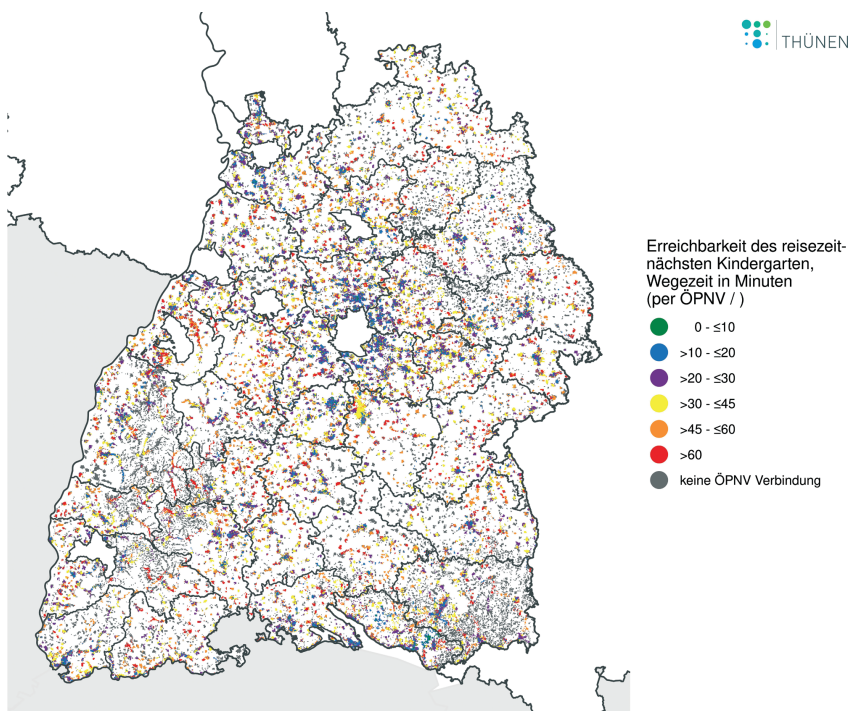
14 „So früh wie möglich ansetzen“: Bildungsangebote

Das Thema Bildung wird hier nur kursorisch dargestellt und nicht nach verschiedenen Lebensabschnitten oder Schultypen differenziert. Dies liegt darin, dass sich dieser Bericht auf migrationsbezogene Handlungsfelder fokussiert, in denen Kommunen erhebliche Handlungsspielräume haben. Gerade schulische Bildung ist erheblich durch Landespolitik geprägt, die lokalen Variationen jenseits baulicher Aspekte nur sehr eingeschränkt von Kreis- oder Gemeindepolitik, sondern eher von der Umsetzung durch Schulleitungen und Lehrkräfte oder der Anzahl migrantischer Schüler:innen abhängig (Will & Becker, 2025). Eine pflichtige Aufgabe kommt den Kommunen allerdings beim Thema der vorschulischen Bildung zu. Es verwundert daher nicht, dass sich unsere Interviewpartner:innen auf besonders auf diese konzentrierten sowie die Mitwirkung der Eltern und die deutsche Sprache in diesem Zusammenhang. Eine Rolle spielten darüber hinaus die Vorbereitungsklassen für neuzugewanderte, schulpflichtige Kinder und die sogenannten VABO-Klassen (Vorqualifizierungsjahr Arbeit/Beruf mit Schwerpunkt Erwerb von Deutschkenntnissen). Beide werden als besonders relevante landespolitische Programme für Neuzugewanderte in ihrer Bedeutung für ländliche Räume betrachtet.

14.1 Vorschulische Bildung

Es gibt in den 35 baden-württembergischen Landkreisen eine Vielzahl an Kitas und Kindergärten in kommunaler, kirchlicher und privater Trägerschaft. Daneben gibt es Angebote wie Naturkindergärten und Krabbelgruppen. Dennoch übersteigt die Nachfrage nach Kitaplätzen oft das Angebot, insbesondere in städtischen Gebieten. Nach Einschätzung unserer Gesprächspartner:innen, scheint demgegenüber die Kitaplatzsuche in ländlichen Gemeinden teils einfacher zu sein, zumindest sofern man die Distanzen überbrücken kann. Mit öffentlichen Verkehrsmitteln ist die Erreichbarkeit wiederum sehr unterschiedlich (s. Abb. 26)

Trotz einer vergleichsweise entspannten Situation im Vergleich zu den Städten, ist auch in ländlichen Gemeinden die Nachfrage nach Kinderbe-



© Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, 30/11/2023

Abb. 26: Erreichbarkeit des reisezeitnächsten Kindergartens

treuung groß. Erzieher:innen arbeiten offenbar oft am Limit und haben wenig Raum für zusätzliche Angebote. Die unzureichende Anzahl von Betreuungsplätzen hat Folgen für die zugewanderte Eltern, insbesondere die Mütter, und die Kinder selbst: Während die Mütter nicht an Sprachkursen teilnehmen oder in den Arbeitsmarkt einsteigen können, lernen die Kinder die deutsche Sprache schwerer, wenn sie sich nicht außerhalb des privaten Bereichs oder der Gemeinschaftsunterkunft aufhalten können. Dies und die Überforderung mancher Eltern angesichts des deutschen Bildungssystems führt dazu, dass ihre Kinder bei Schuleintritt einen signifikanten Rückstand gegenüber Kindern ohne Migrationserfahrung haben (Seuring & Will, 2024). Gleichzeitig kann gerade in Orten, in denen Migration noch als neu erlebt wird, der Einbezug von Kindern, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, und deren Eltern oft nur rudimentäre Deutschkenntnisse ha-

ben, schnell als Überforderung erlebt werden. Dies kann zu weniger Bereitschaft führen, neuzugewanderte Kinder aufzunehmen.

Wichtig scheint unseren Gesprächspartner:innen im Rahmen dieser Studie, dass Eltern frühzeitig eine Idee davon haben, wie das Bildungssystem in Deutschland (und speziell in Baden-Württemberg) funktioniert. Nur so können die Eltern ihre Kinder optimal fördern und ihnen den Einstieg in das Schulsystem erleichtern. Gleichzeitig wird berichtet, dass Eltern in der Kita teils gar nicht in Erscheinung treten – auch wegen Sprachbarrieren:

Da es auch im ländlichen Bereich immer diese ein, zwei Familien gibt, die sehr kinderreich sind, sage ich jetzt mal. Und wo dann die Eltern gar nicht in die Kita kommen, sondern das Geschwisterteil bringt das Kind zur Kita, das Geschwisterteil übersetzt bei Elterngesprächen. Da ist so gar kein Anschluss in diesen Sozialraum da. Also die sozialisieren sich auch nicht. Die Kinder sind quasi dann auch so ein bisschen getrennt von den anderen. Also ja, und im Hinblick auf das weitere Leben, gerade auch im Hinblick auf die Schule, auf dieses ganze Schulsystem, ist natürlich schon wichtig, dass man gerade schon im Kita-Alter ansetzt und da unterstützt. Weil sonst fallen uns diese Kinder nämlich später hinten runter, finden keine Ausbildung, schaffen die Schule nicht. Also es ist wie so eine Art Teufelskreis. Und daher müssen wir versuchen, so früh wie möglich anzusetzen und zu unterstützen. Und das können wir eben nur machen, wenn die Eltern sich natürlich auch verstanden fühlen. Weil ganz oft ist es so, bei den Eltern ist es nicht so, dass die keinen Bock haben, in die Kita zu gehen, keinen Bock haben, mit den Erzieherinnen zu sprechen, über ihr Kind zu sprechen. Die lieben ihr Kind, ganz klar. Aber diese Sprachbarriere ist einfach vorhanden und diese Überwindung ist einfach nicht da. Dann da auch einfach ins Gespräch zu gehen und einfach auch mal nachzufragen, weil einfach ganz klar diese Angst im Vordergrund steht. Und da ist es eben wichtig, dass wir Leute haben, die übersetzen können, die auch auf ihrer jeweiligen Sprache erklären können. Weil Eltern wissen nicht, also zumindest die Eltern oder diese Zielgruppe an Eltern, die wissen nicht, was ist denn überhaupt ein Elterngespräch, wozu ist es sinnvoll, wie kann ich dann mein Kind zu Hause unterstützen. Also das sind all solche Sachen, die wir gesehen haben, aktuell noch sehen und hoffentlich mit diesem Eltern-Mentoren-Programm auch ansetzen können und das auch verbessern können und die Eltern unterstützen können. (09_Enzkreis, Pos. 37)

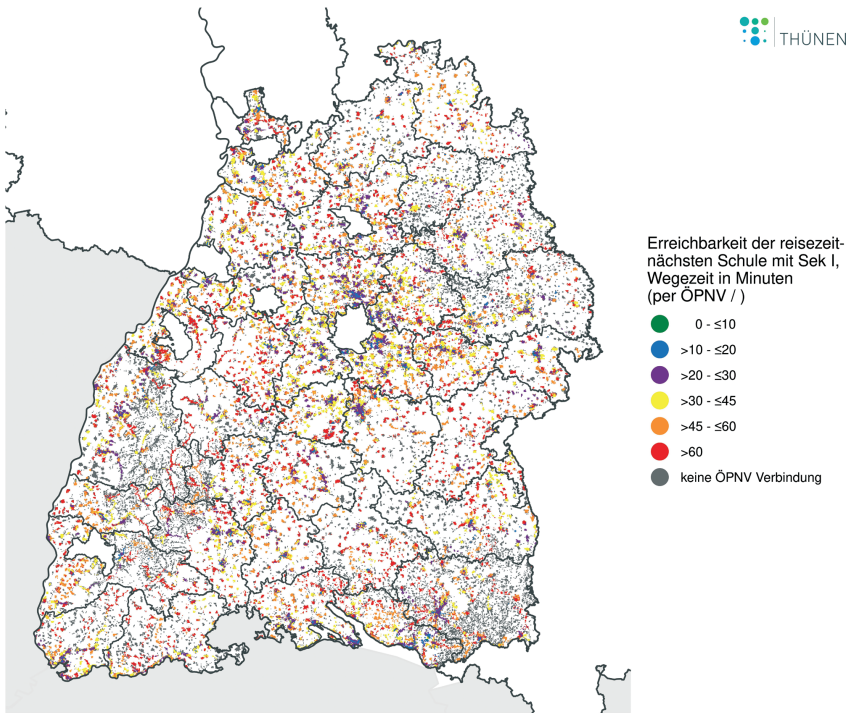
Lösungsansätze wie Sprachkurse für Eltern oder zusätzliche Förderung der Kinder sind zwar vereinzelt existent oder in Planung, aber noch längst nicht in größerer Zahl umgesetzt. Im Enzkreis übernimmt solche Aufgaben die Bildungskoordinatorin. Diese Stelle war bis 2021 Teil eines Bundesprogramms und auf Neuzugewanderte ausgerichtet, wurde dann aber auf das gesamte Bildungswesen ausgeweitet und im Jugendamt an-

gesiedelt. Die Zusammenarbeit mit den Schulen gestaltet sich allerdings herausfordernd, da diese keine Zuständigkeit des Jugendamtes erkennen. Dies zeigt sich beispielsweise beim interkulturelle Eltern-Mentoren-Programm. Während die Umsetzung in Kitas recht gut funktioniert, gestaltet sich die Einbindung von Schulen schwieriger. Das Programm zielt darauf ab, nicht deutsche Eltern bei Elterngesprächen in Kitas und Schulen zu unterstützen. Konkret übersetzen mehrsprachige Ehrenamtliche, sogenannte Elternmentor:innen, und begleiten diese Eltern zu Gesprächen. Darüber hinaus bietet der Enzkreis bedarfsabhängige Fortbildungen für Erzieher:innen in Kitas an, zum Beispiel zum Thema Elternberatung. Diese Fortbildungen werden in Zusammenarbeit mit dem Landesjugendamt organisiert. Außerdem werden Projekte wie „Direkteinstieg Kita“ umgesetzt, die den Einstieg in pädagogische Berufe erleichtern sollen. In unseren Daten zeigt sich, dass die Art und Weise, wie ein Kreis hier tätig wird, stark von den lokalen Potenzialen geprägt ist. Im Ostalbkreis, der traditionell stark durch Gastarbeiter:innen aus der Türkei geprägt ist und über zwölf Moscheen und Gebetshäuser verfügt, werden beispielsweise Kooperationen mit Moscheevereinen genutzt, um Potenziale für Erzieher:innen und Tagesmütter zu erschließen.

14.2 Schulen: VKL und VABO-Klassen

Auch beim Thema Schule ist es eine zentrale Herausforderung ländlicher Räume, dass Kinder lange Wege zur Schule haben (s. Abb. 27). Dies kann, gerade wenn das Konzept der Schulpflicht nicht verinnerlicht ist, die Teilnahme am Schulunterricht wesentlich erschweren oder in der Folge sogar zum Schulabbruch führen:

Das ist dann auch ein Problem, wenn ich jetzt einen Fünftklässler habe und ich habe eine Roma-Familie, das Kind war schon unregelmäßig in der Ukraine in der Schule. Wie kriege ich den von [Ortsname] nach [Kreisstadt]? Ja klar, man kann Bus fahren. Aber ein Kind, das keine Sprache kennt, da haben die Eltern extreme Bedenken. Wenn der jetzt in [Ortsname] einfach von A nach B gehen könnte, wäre das einfach. Wenn der aber auf den Bus muss und dann nachher in [Kreisstadt] noch mal ein Stück laufen, dann ist einfach mit damit zu rechnen, dass irgendwann halt die Schule auch abgebrochen wird, die Kinder gehen dann nicht mehr in die Schule. (12_Landkreis B, Pos. 11)



© Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, 30/11/2023

Abb. 27: Erreichbarkeit der reisezeitnächsten Schule (Sek I)

Es kann auf Basis unserer Daten nicht eingeschätzt werden, ob der Schulabbruch nur ein Schreckensszenario ist. Fakt ist allerdings, dass durch die schwere Erreichbarkeit von Schulen aus einigen ländlichen Gemeinden nicht nur der Schulbesuch selbst, sondern beispielsweise auch die Elternarbeit mit erheblichen Hürden belegt wird.

Neben der Mobilität können Sprachbarrieren und traumatische Erlebnisse der Kinder den Schulalltag erschweren und zu Auffälligkeiten und Aggressivität führen. Manche Schulen fühlen sich damit überfordert, zumal es oft an Ressourcen wie Lehrpersonal, Räumlichkeiten und Förderangeboten fehlt, um diesen Kindern gerecht zu werden. Auch mangelt es oft an passenden Betreuungs- und Sprachkursangeboten. Die Kinder müssen lange auf Förderschulplätze warten oder werden sogar vorübergehend ganz vom Unterricht ausgeschlossen. Elternarbeit und Mentorenprogramme können hier zwar unterstützen, sind aber nicht flächendeckend.

ckend vorhanden oder wirkungsvoll einsetzbar. Gerade mit der zunehmenden Zahl von ukrainischen geflüchteten Kindern stießen Schulen an ihre Grenzen, wie in den Interviews berichtet wurde.

Staatlicherseits ermöglicht werden in Baden-Württemberg sogenannte VKL-Klassen (Vorbereitungsklassen), auch als Willkommensklassen bezeichnet. Diese Klassen sind in der Primarstufe sowie den Sekundarstufen I und II zu finden und ab zehn Schülern möglich (VwV Sprachförderung). Geplant ist, dass die Schüler nach einem Jahr (maximal zwei Jahren) in eine Regelklasse wechseln. Einige Interviewpartner:innen halten diesen Zeitraum für zu kurz: Je mehr dieser erste Schritt beschleunigt werde, desto unrealistischer würden die weiteren Bildungsschritte, denn die Sprache bleibe das Problem. Für manche seien die Stundenzahlen in den Vorbereitungsklassen zu gering, die Schüler:innen müssten nach der VKL noch einen Integrationskurs besuchen:

Aber ich kriege auch mit, wie besonders und unangekommen oft Kinder in diesen VKL-Klassen sind. Also da kriege ich durchaus öfter Anrufe, weil es nicht funktioniert. Und dann die Frage, ist das Kind beschulbar? Ist es nicht beschulbar? Hat es eine Behinderung? Hat es ein Trauma? Aber was ist los? Also, nicht mit Fingerzeig aufs Kind, sondern, okay, ist es hier gerade richtig? Kann er sich nicht konzentrieren wegen seinem Gehirn oder wegen seinen sozialen Erfahrungen? Oder ist der Familienrückhalt... Das Feld ist viel breiter, was da aufgefangen werden muss in den Klassen. Einzelne wollen gar nicht in die VKL-Klassen. (04_Landkreis A, Pos. 143)

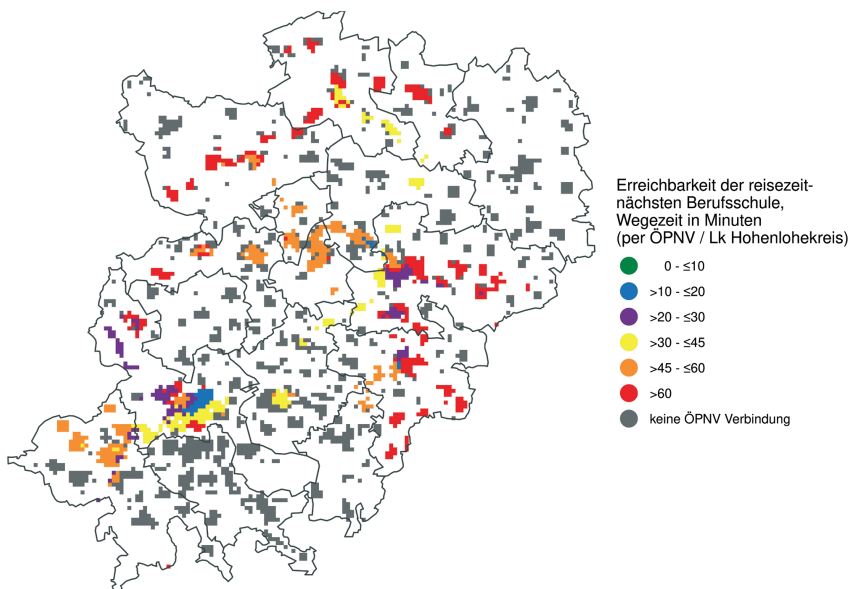
Wie hier angedeutet, scheinen einige Familien nicht zu wollen, dass ihre Kinder diese Klassen besuchen. Sie sind der Meinung, dass ihr Kind dann mit anderen ausländischen Kindern segregiert sei. Dies bringt einige Familien auch dazu, ihre Kinder ein Jahr lang zu fördern, damit sie so schnell wie möglich in die Regelklassen wechseln können. Jenseits solcher Kritik werden die Vorbereitungsklassen aber in den Interviews mehrheitlich positiv gesehen.

Bei der Analyse der Bildungsangebote in den ländlichen Räumen ist die Rolle des Jugendmigrationsdienstes (JMD) hervorzuheben. Obwohl dieses bundesgeförderte und von den Wohlfahrtsverbänden getragene Beratungsangebot nicht die Kapazität hat, alle jungen Migrant:innen zu erreichen, führen JMD durchaus aufsuchende Beratungen durch, auch an Schulen. Diese Beratungen tragen wesentlich dazu bei, dass sich die Jugendlichen selbst mit dem Bildungssystem und ihren Möglichkeiten auseinandersetzen:

Ich sehe viele, jetzt im Jugendmigrationsdienst, viele Jugendliche, die nach Deutschland kommen und merken, ich habe hier sehr viele Chancen, und sehr viel steht mir zur Verfügung, und die sind davon fasziniert. Und das fasziniert mich dann auch, wenn ich dann sage, ja, vor allem zum Beispiel welche, die dann zum Beispiel ein Studium angefangen haben, und die sind hier bereit, Ausbildung zu machen, die sagen, okay, vielleicht irgendwann studieren, aber hey, ein Studium zum Kaufmann, Bankwesen, oder IT, oder was auch immer, ist alles vorhanden, ist kostenlos, ist auch eine Übernahme, das ist was, die jetzt zum Beispiel von der Herkunftsgesellschaft gar nicht so kennen. Und dann denke ich, wow, wir haben wirklich was anzubieten, und die Menschen wissen es zu schätzen. Klar, Erwachsene machen vielleicht etwas andere Erfahrungen, aber für die Jugendlichen, es ist eher so, die sind dann eher optimistisch. Die sind nicht alle begeistert, aber viele, und wie gesagt, das, was mich auch so optimistisch macht. (11_Landkreis B, Pos. 37)

Für Migrant:innen ohne Schulpflicht gestaltet sich der Bildungsweg oft schwieriger. Dennoch gibt es auch hier Möglichkeiten, etwa durch Qualifizierungsangebote oder das Nachholen von Schulabschlüssen. Ein wichtiges Bildungsangebot in diesem Zusammenhang sind die Berufsschulen und hier insbesondere die sogenannten VABO-Klassen (Vorqualifizierungsjahr Arbeit/Beruf mit Schwerpunkt Erwerb von Deutschkenntnissen). Hier erhalten Migrant:innen eine intensive Sprachförderung, um einen reibungslosen Übergang in die reguläre Berufsschule zu gewährleisten. Am Ende des Jahres findet eine Sprachprüfung statt. Wenn das B1-Niveau erreicht wird, beginnt für die Jugendlichen das eigentliche Berufsschulleben. Anderenfalls ist es möglich, das Jahr zu wiederholen. VABO-Klassen sind allerdings oft auf die Zentren konzentriert, was die Erreichbarkeit wesentlich erschweren kann. In den vier vertieft untersuchten Landkreisen gibt es insgesamt 25 Berufsschulen, zwölf davon haben VABO-Klassen. Die beispielhafte Kartierung des Hohenlohekreises zeigt, dass aus einigen Gemeinden die Berufsschulen mit öffentlichen Verkehrsmitteln überhaupt nicht erreichbar sind (s. Abb. 28 und Abb. 29). Relativ besser ist die Erreichbarkeit in den Städten, in denen sich die Schule selbst befindet, und in deren Nachbargemeinden.

Manche Interviewpartner:innen äußerten sich skeptisch zu den VABO-Klassen, ähnlich wie bei den VKL-Klassen. Oft reichten die Sprachkenntnisse nach Abschluss trotzdem nicht aus, sodass zusätzliche Integrationskurse notwendig seien. Auch der Übergang in weiterführende Bildungsangebote wie das Berufseinstiegsvorbereitungsjahr gestaltete sich teilweise schwierig. Gleichzeitig wird allerdings betont, wie wichtig es ist, gerade jungen Zugewanderten einen möglichst reibungslosen Einstieg in das Bildungssystem zu ermöglichen, um Leerlauf und Frustration zu vermeiden.



© Thünen Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, 30/11/2023

Abb. 28: Erreichbarkeit der reisezeitnächsten Berufsschule Hohenlohekreis

Für Migrant:innen mit Hochschulzugangsberechtigung existieren in ländlichen Räumen zwar einige Hochschulen und ihre Außenstellen. Oft entsprechen allerdings die vorhandenen Angebote nicht den tatsächlichen Bedürfnissen und Ansprüchen der Migrant:innen. Sofern sie dies können, verlassen Studieninteressierte daher den Landkreis, um andersorts zu studieren. Sofern der Umzug wegen einer Wohnsitzauflage erschwert ist, werden Studienpläne begraben. Hin und wieder nehmen Migrant:innen aber auch lange Wege in Kauf. Um solche Probleme zu verhindern, könnten Bildungsaspirationen bei der Zuweisung von Geflüchteten auf Kreise systematischer abgefragt und in den Verteilprozess einbezogen werden, wie dies algorithmengestützte Systeme bereits pilotieren (u. a. Reinhold et al., 2025). Aber auch hier könnte eine Reform restriktiver Wohnsitzregelungen Integrationsprozesse unterstützen.

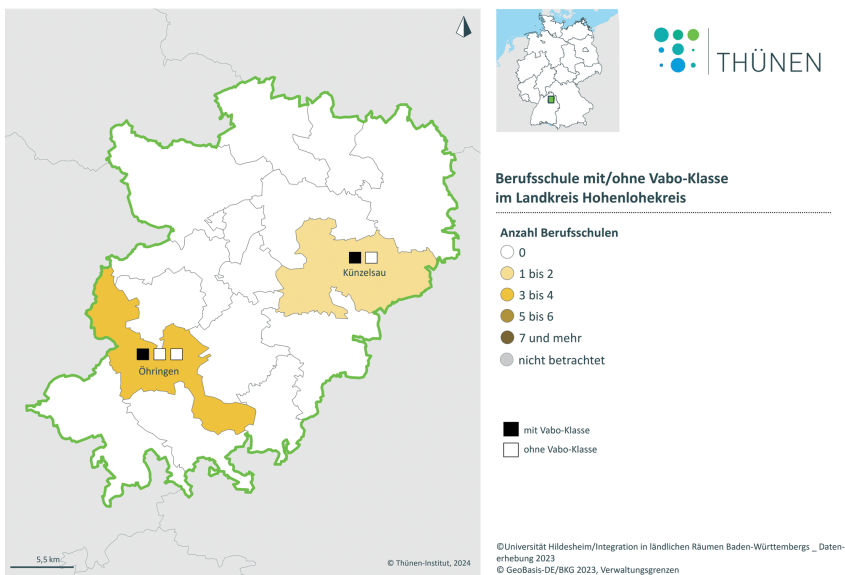


Abb. 29: Berufsschule mit/ohne Vabo-Klassen im Hohenlohekreis

15 „Weil die Leute sich kennen“: Einbindung der Zivilgesellschaft

Freiwillig Engagierten kommt allerorts eine große Bedeutung in der Integrationsarbeit zu. Dies gilt auch und besonders für ländliche Räume. Die Engagierten sind wichtige Bezugspunkte und stehen häufig in ständigem Kontakt mit den Neuzugewanderten – auch jenseits üblicher Dienstzeiten. Sie kennen die örtlichen Gegebenheiten und haben eigene berufliche oder private Netzwerke in Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wohnungs- und Arbeitsmarkt. Damit spielen sie eine große Rolle beim Füllen der systematischen Lücken in den Unterstützungsstrukturen für Migrant:innen. Diese Freiwilligen sind in den ländlichen Räumen Baden-Württembergs wie andernorts auch oft einfach engagierte Anwohner:innen oder gehören verschiedenen Vereinen an, wie zum Beispiel Helferkreisen, Sportvereinen und -clubs, Musik- und Gesangsvereinen, traditionellen Schützenvereinen und (internationalen) Kulturvereinen oder (post-)migrantischen Organisationen. Zudem spielen besonders Kirchen und Moscheegemeinden eine wichtige Rolle. Die Zuordnung einzelner Personen zu den Vereinen ist häufig nicht leicht, es gibt viele „Multifunktionsräger:innen“. So können Ehrenamtliche gleichzeitig Mitglied im Schützenverein, in der Moscheegemeinde und im Kreisverband einer politischen Partei sein. Nach unseren Beobachtungen spielt die thematische Ausrichtung eines Vereins zudem kaum eine Rolle für dessen migrationsbezogenes Engagement. Vielmehr prägen in ländlichen Räumen zentrale Schlüsselpersonen das Auftreten des Vereins. Seltener ist ein breiter verankertes Engagement eines gesamten Vereins oder Verbandes, wie etwa bei der Aalener Sportallianz, einem Dachverband von Sportvereinen im Ostalbkreis, der beispielsweise kultursensible Schwimmkurse für Frauen anbietet.

Auch (internationale) Kulturvereine leisten einen wichtigen Beitrag zur Integrationsarbeit, im Hohenlohekreis etwa ein griechischer Kulturverein, russische Vereine und ein deutsch-türkischer Elternverein. Im Landkreis Lörrach wurde von einem engagierten italienischen Verein berichtet und im Enzkreis von syrischen Kulturvereinen. Im Ostalbkreis wurde neben der breiten Vereinslandschaft, die von Nationalitäten aus Südamerika, Osteuropa und Asien geprägt ist, besonders ein afrikanischer Kulturverein hervorgehoben, der durch seine Arbeit zu einem positiven

Gesellschaftsgefüge beitrage. Hier wird deutlich, wie zentral auch bei solchen Vereinen das Engagement einzelner Personen ist:

[I]ch sag mal zum Beispiel als klassisches gelungenes Beispiel, man soll ja immer auch mal schönere Sachen zeigen, ist zum Beispiel unser afrikanischer Kulturverein. Da ist ein junger Mann, der bei uns in der Unterkunft aus Togo, der in unserer Unterkunft war, der sich hier sehr engagiert hat, der dann irgendwann beschlossen hat, er gründet eine Community für die Afrikaner in Aalen. Das ist inzwischen wirklich ein, ich hoffe immer, dass es lang läuft, weil es ist ja oftmals so, dass die sich dann so, wenn er mal wegbriecht, dann wird es wahrscheinlich schwierig. Da war man mit uns in Kontakt, er hat einen eigenen Verein gegründet, was ich schon auch goldig fand, weil diejenige, die er als Schriftführerin genannt hat, als kleine Schmankerl, der wusste, dass sie eine Analphabetin ist, aber mach mal, der regelmäßige Treffen eingerichtet hat und der jetzt inzwischen sogar einen Sprachkurs anbietet, also Sprachcafé-mäßig hier in Aalen und jetzt inzwischen Mitglied der LAKA. Also über 5 oder 6 Jahre ist das jetzt gelaufen, wo man wirklich, aber es liegt ja am Engagement des Einzelnen, der diese Begegnung ermöglicht hat. (03_Ostalbkreis, Pos. 50)

Die Analyse hat aber auch gezeigt, dass die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen Landkreisverwaltungen und Ehrenamtlichen sowie Vereinen eher sporadisch stattfindet. Dies betrifft besonders Migrantenorganisationen. Laut unserer Online-Befragung haben zwei Drittel der baden-württembergischen Landkreise keinen regelmäßigen Kontakt zu (post-)migrantischen Organisationen. Wenn sie sie überhaupt kennen, findet ein Austausch nur anlassbezogen statt. Eine intensivere Vernetzung und ein institutionalisierter Austausch könnten die Zusammenarbeit und Krisenfestigkeit der Strukturen lokaler Integrationsarbeit erheblich verbessern.

Im Folgenden wird die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen und engagierter Einzelpersonen sowie ihre Einbindung in die lokale Integrationsarbeit nochmals in drei Unterkapiteln illustriert. Erstens wird der Umgang der Kreisverwaltungen mit religiöser Vielfalt thematisiert. Zweitens wird die Kooperation mit Ehrenamtlichen analysiert und drittens die Durchführung von Begegnungsprojekten betrachtet.

15.1 Engagement und Begegnung

Ehrenamtliche nehmen eine zentrale Rolle bei der Unterstützung von Integrationsprozessen ein, insbesondere in den ländlichen Räumen. Sie unterstützen Geflüchtete und Migrant:innen bei alltäglichen Aufgaben wie etwa Behördengängen, Arztbesuchen oder bei der Wohnungssuche. Wie bereits erwähnt, gab es in vielen ländlichen Räumen Baden-Württembergs bis zur Einführung der VwV Integrationsmanagement außer ehrenamtlichen Akteur:innen und den eher spärlich gesäten bundesgeförderten Beratungsstellen (MBE/JMD) oft praktisch keine Unterstützungsstrukturen. Auch heute noch ist das ehrenamtliche Engagement immens wichtig, da hierdurch fehlende Angebote und Strukturen zumindest teilweise kompensiert werden können. Wie bereits mit Blick auf den Deutschspracherwerb erwähnt, wurde in den Interviews häufig beschrieben, dass Ehrenamtliche erste Schritte der sprachlichen Bildung bereits vor dem Beginn eines Sprachkurses leisten können, um somit die Erfolgsaussichten der Sprachkurse zu erhöhen und eine erste Annäherung an die deutsche Sprache zu ermöglichen. Der Einsatz der Ehrenamtlichen beschränkt sich nicht nur auf den Spracherwerb. Sondern reicht von Behördengängen über Mobilitätshilfen bis hin zur Schaffung von Räumen für soziale Interaktion. So können auch in den strukturell benachteiligten Regionen mithilfe von ehrenamtlichen Helfer:innen mehr Sprachkurse organisiert, mehr Freizeitangebote geschaffen und individuelle Unterstützung angeboten werden als dies durch Förderprogramme realistischerweise überhaupt möglich wäre. In den von uns vertieft untersuchten Kreisen boten Freiwillige etwa Projekte wie Fahrradwerkstätten, Kleiderkammern, Smartphone-Workshops für ältere Menschen und Hausaufgabenhilfe an. In den Interviews mit Integrationsfachleuten ist Stolz auf dieses Engagement im eigenen Umfeld spürbar. Das Engagement wird häufig sogar „verräumlicht“, das heißt zum vermeintlich ganz spezifischen Charakteristikum einer Gemeinde, eines Landkreises oder gar des gesamten Bundeslands erhoben:

[Das] Ehrenamt in Baden-Württemberg ist ja, also generell in Deutschland, aber Baden-Württemberg ist, glaube ich, tatsächlich das Land mit dem größten Ehrenamt und das ist auch hier sehr spürbar. Sehr doll. Also ohne das Ehrenamt wären wir auch nicht da, wo wir sind. (10_Landkreis B, Pos. 3)

Zudem wurde berichtet, dass die zunehmende Ablehnung von Migrant:innen in polarisierten gesellschaftlichen Debatten einige Ehren-

amtliche dazu veranlasst hat, Aufklärungsarbeit zu leisten oder durch Mahnwachen auf diese Entwicklung hinzuweisen. Nicht zuletzt die sehr schnelle und spontane Organisation der Ehrenamtlichen wurde häufig als sehr positiv hervorgehoben. Insbesondere im Zuge der akuten Krisen der letzten Jahre konnten ehrenamtliche Helfer:innen dazu beitragen, die hauptamtlichen Strukturen zu entlasten:

[D]as ist eine Stadt, die wirklich vom ehrenamtlichen Engagement sehr profitiert, war auch immer so und das ist wirklich sehr stark, hat man auch gesehen in der Corona-Zeit, man hat so schnell eine Plattform hier aufgebaut, wo das jetzt über die Stadt koordiniert war, die ist auch immer noch aktuell, wo wir dann auch das wieder schnell hochgefahren haben, wo dann Corona und Impfungen waren, das war eine richtig schwierige Zeit und danach mit dem Ukrainekrieg, da konnte man wieder schnell dieses Netzwerk, wie sagt man das, wieder organisieren und wieder hochfahren, wirklich sehr, sehr schnell, es ist einfach eine Stadt mit sehr vielen Netzwerken und wirklich, wirklich großartigem Ehrenamt in allen Bereichen und davon profitiert natürlich unsere Gesellschaft hier und sozialer Frieden und Zusammenhalt und Zusammenleben hier. (02_Landkreis B, Pos. 3)

Beispiele für weitere konkrete Angebote in den vertieft untersuchten Landkreisen sind das Frauenkulturfrühstück in Lörrach, das dazu beiträgt, Frauen miteinander zu vernetzen, sowie diverse andere Café-Angebote als niedrigschwellige und teilweise themenbezogene Möglichkeit zum Austausch von Ehrenamtlichen, Migrant:innen und allen anderen Interessierten. So wurde im Ostalbkreis von einem Nähcafé berichtet und in Lörrach von einem Frauencafé, das aufgrund des Erfolgs auch für Kinder und Männer geöffnet wurde. Folgendes Zitat beschreibt die Wirksamkeit dieses Ansatzes:

Aber in diesen Cafés sind jetzt über die Jahre so tiefe Beziehungen entstanden, dass die Leute einander vertrauen und tatsächlich begleiten können. Aber das hat eben erst dann funktioniert, als die Cafés unabhängig waren, die Ehrenamtlichen unabhängig waren, kein Druck mehr von außen da war und die Leute einfach sozusagen aufeinander losgelassen wurden. Also ich sehe diese Cafés eigentlich nicht in erster Linie, ich sehe das nicht bloß als Integration von Geflüchteten, sondern ich sehe das auch, dass die [lokale Bevölkerung] integriert werden in eine neue Gesellschaft. Also viele von denen haben einfach Berührungsängste und wenn die dann kommen, merken sie, es ist alles doch gar nicht so schlimm. Es sind auch Menschen, haben gleiche Sorgen, haben auch Kinder, Kinder sind dann oft der Türöffner und ich sehe das ein bisschen, also da kann man nicht immer den [lokale Bevölkerung] so verkaufen, aber für mich ist es eigentlich, eins der wichtigsten Punkte ist, dass sich die [lokale Bevölkerung] mit den Leuten in Verbindung bringen. Also ich

möchte nicht bloß den Leuten helfen, die aus anderen Ländern kommen, sondern auch den [lokale Bevölkerung], die da einfach Schwellenangst haben. (15_Landkreis C, Pos. 15)

Ähnliche Angebote werden auch von Freundes- oder Arbeitskreisen in den jeweiligen Städten organisiert. In den Interviews wurde unter anderem der Freundeskreis Asyl aus Lörrach häufig genannt, der nicht nur ehrenamtliches Engagement koordiniert, sondern auch Projekte wie „Hilfe zur Selbsthilfe“ initiiert. Dabei sollen auch Menschen ohne einen aussichtsreichen Aufenthaltsstatus eine möglichst umfassende Beratung erhalten. Ähnliche Modelle sind etwa der Arbeitskreis Miteinander aus Lörrach, der mit dem Freundeskreis Asyl kooperiert. Ebenso wurde in einem Interview der Arbeitskreis Integration aus Schopfheim hervorgehoben, der sich gut organisiert und umfassend mit Aufgaben rund um das Thema Integration beschäftigt.

Ein Erfolgskriterium lokaler Integrationsarbeit ist es, die Zusammenarbeit zwischen haupt- und ehrenamtlichen Instanzen gut zu organisieren und zu fördern. Während Hauptamtliche oft nicht über die Kapazitäten verfügen, individuelle „Patenschaften“ zu übernehmen und eine intensive Betreuung zu gewährleisten, sind Ehrenamtliche hierzu zwar grundsätzlich in der Lage, verfügen jedoch häufig weder über das erforderliche professionelle Wissen noch über die notwendige Handlungsvollmacht in bestimmten Bereichen. Ihre Grenzen finden Ehrenamtliche etwa bei rechtlichen Fragen. Darüber hinaus kann der zeitliche Aufwand neben der regulären Erwerbstätigkeit zu groß werden. Hier können Unterstützungsangebote der hauptamtlichen Fachleute ansetzen.

Da der zeitliche Aspekt bei der Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeiten eine entscheidende Rolle spielt und vollzeitberufstätige Menschen sich laut Interviews aufgrund des vielfältigen Aufgabenfeldes teilweise abgeschreckt fühlen, wird berichtet, dass insbesondere Senior:innen sich intensiver engagieren. Da viele aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen irgendwann ihrer Tätigkeit nicht mehr nachkommen können, müssten vermehrt Leute nachkommen, um diese Lücke zu schließen. Teilweise wird zwar berichtet, dass sich auch jüngere Leute bei der ehrenamtlichen Arbeit einbringen, allerdings reiche dies oft nicht aus, um den entstandenen Bedarf zu decken. Um dem entgegenzuwirken, gibt es beispielsweise im Ostalbkreis (und auch jenseits des Migrationsbereichs) eine sogenannte Ehrenamtskarte, die als Anerkennung Rabatte in Einrichtungen wie Schwimmbädern gewährt. Dies kann als ein Anreiz gesehen werden,

gerade junge Menschen für ehrenamtliche Tätigkeiten zu begeistern, die dann möglicherweise in ein regelmäßiges Engagement übergehen. Nicht vergessen werden darf: Auch Migrant:innen sind unter den Ehrenamtlichen, zum Beispiel bei Sprachkursen, bei der Veranstaltung von Festen oder im Rahmen der Kirche. Das Engagement von neuzugewanderten Migrant:innen selbst zu fördern, wird in Politik und Praxis häufig vergessen, kann aber sehr erfolgreich sein:

Wir hatten auch einen Afghanen, der dann ein Kreativangebot gemacht hat. Es hat sich zunehmend geöffnet, dass dann Flüchtlinge, die noch gar nicht so lange da waren, auch selber dann Ehrenamtliche wurden. Das haben wir ausdrücklich auch gefördert. Das ist jetzt auch eine schöne Entwicklung aus dem Ganzen, weil wir da versucht haben, die Hürde so flach wie möglich zu halten. Also möglichst wenig Formalitäten ringsherum. Wir konnten das so lösen, indem wir gesagt haben, das sind eigentlich nicht unsere Angebote, sondern uns gehören eigentlich nur die Räume, und wir stellen die Infrastruktur. Und die Angebote sind selbstverantwortlich von Ehrenamtlichen. Dadurch braucht man dann nicht sehr viel Daten aufnehmen, dass sie uns irgendwas melden müssen, wenn sie was machen oder nicht machen. Und wir haben sie nur unterstützt und konnten uns dann da aus dem formal heraushalten, was ein großer Vorteil war. Also wenn wir das wirklich selbstverantwortlich aufgezogen hätten und gesagt hätten, alle Ehrenamtlichen müssen hier ganz streng formal irgendwie in unsere Anforderungen passen, dann wäre das dazu ein Erfolg geworden, bin ich mir sehr sicher, und wir hätten es auch gar nicht leisten können (01_Landkreis D, Pos. 36)

Wie dieses Zitat verdeutlicht, ist die Niedrigschwelligkeit der Angebote nicht nur für die Nutzer:innen, sondern auch für die Veranstalter:innen eine enorme Hilfe. Diese müssen dabei allerdings einen gewissen Kontrollverlust in Kauf nehmen, da bei den Angeboten keine exakten Zahl an Teilnehmer:innen erfasst werden. Dies kann insbesondere dann problematisch sein, wenn solche Listen zur Finanzierung von Sachkosten oder Ehrenamtsentschädigungen verlangt werden. Hier zeigt sich, dass die (finanzielle) Förderung von freiwilligem Engagement unter Umständen auf einer stabilen Vertrauensbasis in den Kooperations- und Förderbeziehungen aufbauen muss.

Eine Aufgabe der Verwaltung kann auch darin bestehen, Anlaufstellen sowie gegebenenfalls Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten bereitzustellen. In einigen Kreisen, etwa in Lörrach, gibt es eine Freiwilligenagentur, bei der Interessierte passende Tätigkeiten finden können. Nicht nur können hierdurch kleinere Bedarfe bei den Migrant:innen gedeckt werden, sondern Interessierte werden auch niedrigschwellig an die ehren-

amtliche Arbeit herangeführt. Ebenfalls recht verbreitet sind Informations- und Fortbildungsveranstaltungen. So bieten im Ostalbkreis Diakonie und Deutsches Rotes Kreuz Kurse an, um Interessierte für die ehrenamtliche Arbeit mit Migrant:innen zu sensibilisieren. Auch ein Ehrenamtsführerschein, der dort von der Diakonie angeboten wird, oder eine Ehrenamtsakademie sind erprobte Modelle. Letztere wird im Hohenlohekreis in Zusammenarbeit mit Wohlfahrtsverbänden durchgeführt. Alle zwei Jahre wird zudem ein Ehrenamtsabend organisiert, an dem auch der Landrat teilnimmt, was als wertschätzend empfunden wird. Über solche Instrumente können Ehrenamtliche nicht nur effektiver organisiert werden, sondern erfahren auch Wertschätzung. Selbst wenn ehrenamtlich Tätige häufig betonen, ihre Aufgaben aus intrinsischer Motivation zu übernehmen und daraus Erfüllung zu schöpfen, darf der Aspekt der Wertschätzung nicht unterschätzt werden. Dies gilt umso mehr in Zeiten einer emotionalisierten Debatte, in denen eine politische Rückendeckung für die Aufrechterhaltung des Engagements für Migrant:innen enorm wichtig ist.

Genau diese Rückendeckung ziehen einige Gesprächspartner:innen durchaus in Zweifel. Ein Beispiel sind die sogenannten Willkommenspunkte im Hohenlohekreis. Nach einem Kreistagsbeschluss wurde im Jahr 2022 mit der Unterstützung des Landrates in den Städten Öhringen und Künzelsau jeweils ein Willkommenspunkt eingerichtet. Das Ziel bestand darin, die Koordination der Ehrenamtlichen, die neu ankommende ukrainische Schutzsuchende unterstützen wollten, zu verbessern und feste Anlaufstellen einzurichten. Diese Anlaufstellen sollten sowohl Geflüchteten als auch Ehrenamtlichen als Orte des Austauschs dienen, wo Fragen gestellt und Hilfsangebote vermittelt werden können. Diese beiden Willkommenspunkte waren auf zwei Jahre befristet und beinhalteten jeweils zwei Stellen für die Koordination von Bildung und Ehrenamt. Im Rahmen dieser beiden Anlaufstellen wurden kontinuierlich verschiedene Projekte und Veranstaltungen organisiert, von Sprachcafés bis hin zu Chorgruppen, Nähkursen und Kochabenden. Die Standorte verfügten auch über die notwendige technische Ausstattung, um Bewerbungen zu erstellen oder um Kontakt zu Angehörigen im Kriegsgebiet aufnehmen zu können. Darüber hinaus werden diese Orte zu Räumen erklärt, in denen sich die neu angekommenen Geflüchteten sicher und aufgenommen fühlen sollen und in denen Begegnungen mit den Einheimischen stattfinden können. Die Existenz solcher Orte stellt eine immense Entlastung für die integrationsrelevanten Akteur:innen dar, da hier bereits einige der zentralen Fragen

und Anliegen beantwortet und behandelt werden können. Allerdings war die Investition offenbar in Haushaltsdebatten nicht zu halten:

Der Kreistag hat die Mittel nicht weitergewährt. Das kostet halt pro Jahr 200.000 Euro. Wir waren zweimal im Kreistag. [...] Einmal war Stimmenanteil 18 zu 18, aber bei Gleichstand ist der Antrag abgelehnt. Das andere Mal hatten wir 19 zu 21, aber mehr Nein-Stimmen. (06_Hohenlohekreis, Pos. 11–12)

Die Enttäuschung über die Beendigung des Projektes war in den Interviews klar erkennbar. Besonders hervorgehoben wurden die hohe Wertschätzung für das Ehrenamt und die angesichts ihres Engagements vergleichsweise niedrigen Kosten:

Dann ist es so, dass in Öhringen weiß ich es nicht, aber in Künzelsau wurden die Willkommenspunkte fast ausschließlich von Ehrenamtlichen aufgebaut, geleitet, begleitet. Und das war auch so ein Faktor, wo man gesagt hat, das gibt es doch gar nicht, das Ehrenamt macht sich so stark und jetzt ist aus einer politischen Entscheidung, aus konservativen Kreisen gewollt entstanden, dass deren Arbeit nicht nur nicht mehr gewertschätzt wird, sondern dass man sie praktisch ihres Arbeitsortes des Ehrenamtes auch entledigt. Das geht eigentlich überhaupt nicht. (08_Hohenlohekreis, Pos. 11)

Hier ist eine gewisse Entkopplung der politischen Gremien von den Akteuren der Integrationsarbeit – ob haupt- oder ehrenamtlich – feststellbar. Akteur:innen in der Kreisverwaltung versuchten durchaus, Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Willkommenspunkte oder zumindest einzelne Aspekte davon weiterzuführen. Im Ergebnis werden die Willkommenspunkte nun über freie Träger weitergeführt. Aktuell werden in der Stadt Öhringen durch die evangelische Kirchengemeinde und in der Stadt Künzelsau durch die Caritas einige der Angebote weiterhin angeboten. In Öhringen wurde eine Person aus dem Ehrenamtskreis auf Minijobbasis eingestellt, zudem wurde durch das Landratsamt ein Raum für einen symbolischen Betrag angemietet, in dem einige Angebote weitergeführt werden können. Die Ausstattung des Raumes wurde durch die Kirchengemeinde bereitgestellt. In Künzelsau war es während der Interviewphase noch ungewiss, in welcher Form die Angebote des Willkommenspunktes weitergeführt werden können, da der eigentliche Standort von der Stadt anderweitig genutzt werden sollte. Abschließend lässt sich festhalten, dass Veränderungen, Umstrukturierungen oder gar der Wegfall etablierter Strukturen und Akteur:innen stets individuell erlebt und bewältigt wer-

den. Im Hohenlohekreis erscheint die ebenfalls denkbare Auslagerung der Willkommenspunkt-Angebote derzeit als letzte Option, um die bewährten Strukturen auf bestmögliche Art und Weise zu erhalten.

Tab 11: Beispiele für Projekte von freiwillig Engagierten

Frauenfrühstück Rheinfelden: Begegnungstreffen für Frauen aller Herkünfte.
Integrationshelfer:innen Rheinfelden: Initiative engagierter Bürger:innen, die sich für die Begegnung von Kulturen einsetzt und Unterstützung in zwölf verschiedenen Sprachen anbietet.
Freundeskreis Asyl Rheinfelden: Initiative zur Annäherung von Gruppen unterschiedlicher Herkunft. Unterstützungs- und Orientierungshilfe. Begleitung / Patenschaft.
Freundeskreis Asyl Stadt Lörrach: Initiative für Begegnung und Abbau von Vorurteilen. Engagiert sich für Hilfe im Alltag und organisiert Sprachunterricht.
Arbeitskreis Miteinander Stadt Lörrach: Engagiert sich für politische Teilhabe und Begleitung von Migrant:innen. Zusammenarbeit mit Integrationsmanager:innen und Trägern.
Arbeitskreis Integration Schopfheim: Setzt sich für Vielfalt und Zusammenhalt ein. Bietet Freizeit- und Hilfsangebote an und organisiert Sprachkurse.
Freundeskreis Asyl Öhringen: Niedrigschwelliges Unterstützungsangebot für Migrant:innen. Ansprechpartner und Vermittler.
Begegnungscafés in Aalen: Slow-Learner Sprachkurse, Sprachprüfung Trainings, Begegnungspunkte, Beratung zu Anträgen.
Nähcafé Aulendorf: Beratungs- und Austauschangebot. Stellen Nähmaschinen und Stoffe bereit.
Rosinka e. V. Rheinfelden: Kultur- und Integrationsverein mit sprach- und anderen themenbezogenen Kursen.

Deutlich wird auch eine weitere Herausforderung bei den ehrenamtlichen Strukturen. Da sie auf Freiwilligkeit beruhen, kann es von Gemeinde zu Gemeinde erhebliche Unterschiede geben. Auch zeitliche Schwankungen existieren – wobei aktuell eher ein Trend zu weniger Engagement erkennbar ist. Die Gründe dafür sind vielfältig. In den Interviews wurde berichtet, dass nach der Fluchtzuwanderung von 2015 auch die Fluchtbewegung aus der Ukraine im Jahr 2022 zu einer erhöhten Aktivität von Ehrenamtlichen geführt hat. Mit der Zeit war dann ein Rückgang des Engagements zu beobachten:

Und die Bereitschaft ist auch oft nicht mehr so da. Also das war 2015, natürlich war diese riesige Welle der Hilfsbereitschaft. Das hat man auch beim Ukraine-Krieg gesehen. Als der losging, war auch wieder so eine riesige Welle der Hilfsbereitschaft. Und sobald es aus den Medien verschwunden ist, ebbt es einfach wieder ab. (08_Landkreis D, Pos. 91)

Als ein weiterer Grund wurde die Schaffung von hauptamtlichen Strukturen genannt. Die Professionalisierung der Beratungsstrukturen bzw. der VwV Integrationsmanagement hat zu einer Entlastung der Ehrenamtlichen geführt, aber ungewollt auch zu einem Rückgang ihres Engagements beigetragen. Daraufhin hätten sich einige aus der ehrenamtlichen Arbeit zurückgezogen oder sich andere Bereiche gesucht, in denen sie helfen können. In den Interviews wurde außerdem die Corona-Pandemie als ein weiterer verheerender Einschnitt bei der ehrenamtlichen Arbeit beschrieben. Die Anzahl der Ehrenamtlichen nach der Aufhebung der Kontaktbeschränkungen hätte sich nicht wieder davon erholt. In Verbindung mit der Schwierigkeit, junge Menschen für das Ehrenamt zu gewinnen, ergibt sich daraus mancherorts ein spürbarer Mangel an ehrenamtlich Tätigen. Es ist auch zu beobachten, dass die Freiwilligen eine Politisierung erfahren, die ebenfalls den Rückgang verursachen kann.

In ländlichen Räumen scheinen ehrenamtliche Netzwerke durch die stärkere Verbindung mit dem Umfeld allerdings nach Einschätzung unserer Gesprächspartner:innen trotz allem etwas belastungsfähiger zu sein als in urbanen Gegenden. Fast immer, so der Konsens, sind ehrenamtliche Strukturen in ländlichen Regionen überdurchschnittlich gefestigt und aktiv. Besonders in Gemeinden mit einer tradierten Migrationsgeschichte gibt es alte und stabile Ehrenamtskreise. Hier gilt es anzusetzen und durch Öffentlichkeitsarbeit, niedrigschwellige Angebote und entsprechende Wertschätzung insbesondere junge Menschen anzusprechen. Gleichzeitig haben auch Migrant:innen selbst großes Potenzial, durch ehrenamtliche Aufgaben großen Einfluss auf gelingende Integrationsprozesse zu nehmen.

Im Rahmen freiwilligen Engagements entstehen auch besonders viele Begegnungen zwischen Menschen verschiedener Prägungen und Vergangenheiten. Diese spielen für den Abbau von Vorbehalten, aber auch zur sozialen Teilhabe und damit letztlich zur Herstellung des gesellschaftlichen Zusammenhalts eine entscheidende Rolle. Sie schaffen Vertrauen, Verständnis und konstruktive Dialoge.

Also Begegnung findet statt, da wo Menschen zueinander finden, das ist ganz oft übers Essen, also gemeinsame Kurse, Feste, internationale, sonstige Sachen, übers Essen kriegt man die Leute, dann ganz oft auf Kinder-Ebene, da findet auch sehr viel Begegnung statt oder dann, ich nenne es immer die Leuchttürme, die machen halt den Weg, der besonders gut talentierte Fußballjunge, sage ich jetzt mal oder jemand, der eben musikalisch, der heraussticht, der öffnet natürlich den Weg für die anderen. (03_Landkreis C, Pos. 52)

Es ist durchaus keine Besonderheit ländlicher Räume mit einer funktionierenden und inklusiven Vereinskultur, dass Eltern über die Aktivität ihrer Kinder in das Umfeld des Vereins eingebunden werden. Natürlich ist nicht jeder Verein gleichermaßen offen für neue Mitglieder, dennoch erkennen viele Engagierte das Potenzial, die immer kleiner werdenden Vereine wieder mit mehr Leben zu füllen. Da insbesondere Vereine eine zentrale Rolle bei der Förderung von Begegnungen spielen, kann es sinnvoll sein, bei Bedarf die Kosten der Mitgliedsbeiträge oder die Bereitstellung benötigter Ausrüstung zu unterstützen. Gleichzeitig ist es ratsam, bestehende Initiativen mit institutionellen Ressourcen zu unterstützen.

Kurse, (internationale) Feste und gemeinsame Essen wurden häufig als sehr positiv und wirkungsvoll hervorgehoben, um Menschen zusammenzubringen. Gleichzeitig ist klar, dass durch solche Angebote vor allem die Menschen angesprochen werden, die bereits ein gewisses Maß an Offenheit und Interesse für den Austausch haben. Diejenigen, die am meisten von diesen Begegnungen profitieren würden, erreicht man oft nur schlecht. Dies muss aber mit Blick auf die soziale Teilhabe Geflüchteter auch nicht im Vordergrund stehen. Die Ziele der individuellen Integration und der Verbesserung von Intergruppenbeziehungen lassen sich nicht in jedem Fall gleichzeitig erreichen – oder können sogar in Konkurrenz zueinander stehen. Menschen, die sich erst neu in einem sozialen Umfeld zurechtfinden, profitieren tendenziell stärker davon, wenn sie zunächst auf bereits offene Menschen treffen, als wenn sie unmittelbar mit vielfältigen Kommunikationsbarrieren konfrontiert werden. Generell gilt es jedoch, möglichst niedrigschwellige Angebote zu schaffen, die gut in den Alltag integrierbar sind. Dieser Aspekt ist dabei sowohl für die ansässige Bevölkerung vor Ort als auch für die zugezogenen Menschen von Bedeutung:

Ich bin nicht so ein Fan davon, „Oh, wir machen ein neues Begegnungszentrum auf.“ Sitzen da zusammen und essen Kuchen. Ja, kann man machen. Aber man muss es mehr in die Strukturen, die eh schon bestehen, einbinden. Kindergarten,

Schule, da fängt es an, die Leute mehr mitzunehmen. Auch in Öffnungsprogrammen. Eltern-Mentoring. Das will das Bildungsministerium anfangen. Dazu kann ich was sagen. Auch in verschiedenen Sprachen. Dass man die Leute mit reinzieht, wo die eh schon sind. [...] Da treffen die sich einmal die Woche zum Quatschen und Austauschen. Wer Lust hat, kommt. Ein besserer Stammtisch. [...] Ich finde es schwierig, dieses Thema losgelöst zu sehen. „Jetzt brauchen wir einen Begegnungsort, wo die armen Menschen und Migranten, die nicht integriert sind, hinkommen und sich integrieren können.“ Das muss doch im Alltag, im Leben passieren. Nicht durch so künstlich eingefädelte [Angebote]. (02_Landkreis A, Pos. 89)

Insbesondere die Institutionen Schule, Kindergarten und Arbeit werden hier als natürliche Orte der Begegnung hervorgehoben. Allerdings spielt gerade bei Begegnungen der Aspekt der Sprache eine wichtige Rolle. Auch wenn Begegnungen Sprachkenntnisse verbessern können, ist doch zu beobachten, dass ein Mindestmaß an Deutschkenntnissen vorhanden sein muss – auch um die Scheu vor dem Austausch abzumildern. Zudem gilt es, Vereine zu ermutigen, ihrerseits auf Migrant:innen zuzugehen. Ein Beispiel, um Vereine für mehr Begegnung zu öffnen und sie für Geflüchtete und Neuzugewanderte zugänglicher zu machen, ist ein mehrsprachiger Flyer, der im GVV Vorderes Kandertal im Landkreis Lörrach erstellt wurde. Der Flyer enthält Informationen über die Ziele der Vereine, wann sie sich treffen, die Adressen, Kontaktinformationen und wie man Mitglied werden kann, einschließlich der Kosten. Die Vereine wurden gebeten, entsprechende (deutsche) Texte einzureichen, die anschließend in drei verschiedene Sprachen übersetzt wurden. Dieser mehrsprachige Flyer bietet den Vereinen nun mehr Sichtbarkeit und Interessierten die Möglichkeit, Kontakt zu ihnen aufzunehmen. Der finanzielle Aufwand war gering und die Broschüre kann bei Bedarf um weitere Vereine ergänzt und überarbeitet werden, sodass sie langfristig genutzt werden kann. Einige der in der Broschüre vertretenen Vereine beteiligen sich nun auch an einem Ehrenamtstag, was die Nachhaltigkeit des Projekts unterstreicht:

Und das, was wir halt so die letzten zwei Jahre versucht haben, mit viel irgendwo in... in Meetings gehen und Überzeugungsarbeit leisten, ist uns jetzt eigentlich mit so einem kleinen... einer relativ kleinen Idee dann auf einmal gelungen, also was es so ein bisschen zeigt, man kann das nicht alles planen, sondern man muss einfach gucken, was kommt auf einen zu und daraus dann das Beste machen. Und das ist vielleicht im ländlichen Raum auch nochmal mehr als in der Stadt, wo man nicht so viel Infrastruktur hat oder man muss viel pragmatischer, glaube ich, sein, als das in der Stadt vielleicht wäre. Dann hat man aber auch zum Teil vielleicht

auch bessere Möglichkeiten. Ja, wenn es dann klappt, dann ist es dann auch gleich relativ nah, weil die Leute sich kennen. (07_Lörrach, Pos. 16)

15.2 Umgang mit religiöser Vielfalt

Aus der zunehmenden religiösen Diversität in ländlichen Regionen ergibt sich für Kommunen und insbesondere für Kreisverwaltungen die Aufgabe, diese Entwicklung aktiv zu begleiten. Dabei geht es nicht darum einen „interreligiösen Dialog“ zu moderieren, sondern das Verhältnis von Kommune und (neuen) religiösen Gemeinschaften zu gestalten – ganz im Sinne des in Deutschland vorherrschenden Kooperationsmodells von Staat und Glaubensgemeinschaften. Wie gehen die Landkreise Baden-Württembergs nun damit um?

Acht Landkreise in Baden-Württemberg – und damit knapp 23 Prozent – geben an, eine Ansprechperson für religiöse Vielfalt zu haben. Oft sind dies gleichzeitig die Integrationsbeauftragten. Zudem gibt es nur sechs Landkreise (17 Prozent), die in der Online-Umfrage Projekte zu religiöser Vielfalt benennen konnten, wobei darunter auch interreligiöse Begegnungen fielen. Dies verdeutlicht, dass dem Thema religiöser Vielfalt – insbesondere der Zusammenarbeit mit religiösen Organisationen – auf Landkreisebene bislang nur eine geringe Priorität eingeräumt wird. Begründen lässt sich dies mit der fehlenden Pflichtigkeit einer solchen Aufgabe, gefolgt von einer eher gering eingeschätzten Bedeutung für kommunale Aktivitäten: Religion wird als Privatsache gesehen. Hinzu kommt eine gewisse Unsicherheit im Umgang insbesondere mit islamischen Organisationen. Die meisten Verwaltungsmitarbeiter:innen, wie vermutlich insgesamt die Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland, verfügen nur über ein rudimentäres Verständnis der Vielfalt islamischer Strömungen und des muslimischen Lebens in Deutschland. Anstatt mit der falschen Moscheegemeinde zu sprechen, sprechen sie lieber mit keiner.

Im Gegensatz zur zögerlichen Bearbeitung des Themas durch die Kreisverwaltungen stehen öffentliche Debatten um den Einfluss von Religion auf Integrationsprozesse, aber auch lokal sichtbare Beiträge islamischer Organisationen zur Integrationsarbeit. Migrantisch geprägte religiösen Gemeinden sind häufig erste Anlaufstellen für Neuzugewanderte, die niedrigschwellig kontaktiert werden können. Alles gute Gründe also, um sich aktiv mit der religiösen Vielfalt vor Ort auseinanderzusetzen. In Großstädten ist die Existenz einer Ansprechperson zwar ebenfalls nicht

flächendeckend verbreitet, aber die Professionalität im Umgang mit religiöser Vielfalt wächst seit vielen Jahren, Leitfäden und Handreichungen existieren in ausreichender Tiefe.¹⁵ Ein Beispiel aus Rheinfelden (Landkreis Lörrach) zeigt, dass es bei der Zusammenarbeit mit religiösen Vereinen häufig um recht profane Fragen geht, die jedoch erhebliches Konfliktpotenzial bergen – etwa islamische Grabfelder oder Moschee- oder Minarettbauten:

[Wir] haben einen christlich-islamischen Verein, die haben auch, die haben jetzt 25-jährige Jubiläum gefeiert, interessant, gegründet wurde dieser Verein, weil es hier dann wegen Moscheebau, oder ja, so Minarettbau später, genau, und seitdem gibt es dann diesen Verein, der natürlich dann für Dialog da ist und Verbesserung dann von Zusammenleben, weil wir natürlich hier große muslimische Community haben. (02_Landkreis Lörrach, Pos. 7)

Trotz der festgestellten generellen Zurückhaltung machen sich inzwischen auch einige ländliche Regionen auf den Weg, religiöse Vielfalt aktiv zu begleiten. Der Ostalbkreis hat mit der Integrationsbeauftragten eine Ansprechpartnerin für religiöse Vielfalt und veranstaltet zum Beispiel einen regelmäßigen Austausch mit Moschee- und Kulturvereinen. Erleichtert wird dies auch dadurch, dass die Integrationsbeauftragte aufgrund des LEA-Privilegs des Landkreises weniger intensiv in die Arbeit mit Geflüchteten involviert ist als es Integrationsbeauftragte andernorts sind. Allerdings wurde in den Interviews auch häufig erwähnt, dass einige Migrant:innen, die Schwierigkeiten haben, gesellschaftlichen Anschluss, etwa bei Sportvereinen zu finden, trotzdem über die Kirchen und Moscheen erreicht werden können. Hier zeigt sich das Potenzial auch für die Arbeit mit Geflüchteten:

Also man merkt so im Tun, auch unsere einzelnen Geschäftsbereiche merken es, dass es Gruppen in der Bevölkerung gibt, an die man nicht rankommt. Zum Beispiel in den Schulen gibt es eben Gruppen, die nie zu den Elternabenden kommen. Es gibt Bevölkerungsgruppen, die nie zu den Beratungen vom Jugendamt gehen. Es gibt Menschen, wenn man irgendwelche großen Veranstaltungen macht im Land-

15 Bereits im Jahr 2012 hat der bundesweite Qualitätszirkel Kommunale Integrationspolitik unter Federführung der Landeshauptstadt Stuttgart eine Handreichung zu religiöser Vielfalt publiziert (Qualitätszirkel, 2012). Im Jahr 2012 veröffentlichte die Bertelsmann-Stiftung einen Good-Practice Guide zum Thema (Bertelsmann-Stiftung, 2021).

ratsamt, egal zu welchen Themen, gibt es Bevölkerungsgruppen, die dort nie auftauchen. Und das sind nun mal oft Menschen mit Migrationshintergrund und auch Menschen mit Migrationshintergrund in der zweiten, dritten Generation gehören mittlerweile dazu. Also nicht natürlich 100 Prozent, es gibt immer Ausnahmen, aber so in der Masse fällt es auf. Und ich versuche jetzt immer mehr mit den Moscheen zusammenzuarbeiten. Also die muslimische Community sind natürlich unsere größte Gruppe, die wir so haben im Ostalbkreis. Deswegen ist da auch mein Schwerpunkt. Und ich versuche immer herauszufinden, welche Themen bewegt die Moschee und warum sind sie bei uns nicht sichtbar. (12_Ostalbkreis, Pos. 23)

Es wird im Ostalbkreis bewusst versucht, über die Moscheegemeinden oder Kulturvereine eben diese Menschen zu erreichen. Aber die religiösen Organisationen werden nicht nur als Türöffner benutzt, sondern es werden auch ihre Bedarfe eruiert. Wie viel Fingerspitzengefühl dies allerdings im Detail erfordert lässt sich daran zeigen, dass im Ostalbkreis neben kleineren Kulturvereinen die muslimischen Vereine DITIB und die islamische Gemeinschaft Millî Görüş (IGMG) eine wichtige Rolle als Anlaufstellen für muslimische Migrant:innen spielen. Insbesondere die IGMG, aber seit einigen Jahren auch die DITIB stehen unter Beobachtung des Verfassungsschutzes. Dies bedeutet zwar nicht, dass die lokalen Gemeinden per se verfassungsfeindlich wären oder nicht als Kooperationspartner in Frage kommen. Aber es erhöht doch den Bedarf, sich selbst ein kompetentes Bild vor Ort machen zu können. Dazu gehört es auch, im Raum stehende Probleme direkt anzusprechen und die Grenzen einer Kooperation zu benennen:

Ich habe mit meinen grauen Wölfen, ich habe mit meiner Milli Görüş, die ich alle sehr gut kenne, einfach gesagt, Leute, ich erwarte von euch, dass ihr im Verfassungsschutzbericht nicht mehr auftaucht oder dass ihr dann auch erläutern könnt, warum ihr da jetzt mit irgendwas drin seid, weil das kann nicht sein, dass ich als staatliche Institution, mit der man zusammenarbeitet, da an Grenzen stoß. (11_Ostalbkreis, Pos. 3)

Eine derartige Ansage gegenüber einem Verein lässt sich allerdings nur tätigen, wenn eine Vertrauensbasis hergestellt ist. Kritische Aspekte von Religionen und religiöser Praxis können dann wirkungsvoller angesprochen werden, wenn gleichzeitig die Potenziale anerkannt und gefördert werden:

[W]eil ich tatsächlich glaube, dass Religion, was Positives ist, aber leider halt oft falsch eingesetzt wird. Ich habe jetzt bemerkt, wenn du da gewisse Offenheit hast,

dann ist da brutal viel möglich, aber das wird halt jetzt oft zweckentfremdet, um unter Religion Dinge dann zu fabrizieren, die eigentlich mit der Religion nichts zu tun haben. Das ärgert mich dann, weil ich jetzt wirklich viele Jahre dazu beigetragen habe, dass wenn jemand muslimisch genauso dazugehören kann und es kein Trennungsgrund ist, da haben wir auch viel erreicht in der Offenheit, dass man mit muslimischem Glauben umgehen kann. Also da bin ich wirklich sehr zuversichtlich. (11_Ostalbkreis, Pos. 9)

Hilfreich scheint im Ostalbkreis ein vom Landrat initiiertes Runder Tisch der muslimischen Moschee- und Kulturvereine zu sein. So soll eine bessere Kommunikation hergestellt werden, die zu mehr gegenseitigem Verständnis führen soll. Inhaltlich sollen auch die Aspekte Demokratie, Grundgesetz und Glauben miteinander in Einklang gebracht werden. Auch wenn es keine Pflichtaufgabe ist, tun Kommunen gut daran, sich aktiv mit dem Thema der religiösen Vielfalt auseinanderzusetzen. Der Kreisebene könnte dabei die wichtige Aufgabe zukommen, eine kompetente Beratung für die kreisangehörigen Gemeinden bereitzustellen und zugleich die Beziehungen zu den bedeutendsten Gemeinschaften institutionell zu festigen.

16 „Es bringt halt auch nichts“: Politische Partizipation

Politische Partizipation ist insofern ein wichtiges Element von Integrationsprozessen, als dass die Qualität einer Demokratie unter anderem daran bemessen wird, inwiefern es gelingt möglichst die gesamte Bevölkerung an Entscheidungen zu beteiligen. Dies gelingt zwar ohnehin nie vollständig, da beispielsweise Kinder von Wahlen ausgeschlossen sind. Die Debatte um die Absenkung des Wahlalters zeigt allerdings, dass die fehlende Repräsentation von Kindern und Jugendlichen als Demokratiedefizit begriffen und daher immer wieder Rechtfertigungsdruck ausgesetzt ist. Jugendparlamente versuchen, dieses Defizit abzumildern. Analog kann daher aus demokratiethoretischer Sicht konstatiert werden, dass auch die Repräsentation von Migrant:innen grundsätzlich eine Aufgabe demokratischer Gesellschaften ist. Dazu lassen sich drei Wege beschreiben: Erstens kann darauf geachtet werden, dass Deutsche mit Migrationshintergrund in angemessener Zahl in politischen Gremien präsent sind. Zweitens können Einbürgerungen dazu dienen, Wohn- und Wahlbevölkerung aneinander anzugleichen. Drittens können Beiratsmodelle die Stimmen der Nicht-Wahlberechtigten hörbar machen und in politische Entscheidungsprozesse einspeisen.

Obwohl auf politischer Partizipation gerade in Zeiten einer fragiler gewordenen Demokratie besondere Aufmerksamkeit liegen könnte, ist sie doch sowohl bei den Gesprächen vor Ort als auch im Online-Fragebogen das Thema, welches am seltensten genannt wurde. Allerdings gibt es auch jenseits der Demokratietheorie Argumente für eine Auseinandersetzung mit dem Thema. Beispielsweise kann eine Beteiligung von Migrant:innen an der Konzeption von Integrationsmaßnahmen ihre Akzeptanz steigern und das Erleben politischer Partizipation kann das Vertrauen in das politische System positiv befördern. Orientiert an den oben genannten drei möglichen Wegen der Partizipationsförderung von Migrant:innen – Repräsentation in Kreistag, Einbürgerung, Beiräte – soll im Folgenden die Situation in den ländlichen Räumen Baden-Württembergs etwas genauer betrachtet werden.

Zunächst zur Repräsentanz in Gremien: Auf die Frage nach dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in den Kreistagen gaben 23 Landkreise (74 Prozent) an, diesen nicht zu kennen. Bei fünf Landkrei-

sen lag der Anteil zwischen ein und zehn Prozent, was bei weitem nicht dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung dieser Kreise entspricht. Es kann somit vermutet werden, dass es der repräsentativen Demokratie vor Ort kaum gelingt, die Bevölkerung in ihrer Zusammensetzung in den gewählten Gremien annähernd abzubilden.

Zweitens zur Frage der Einbürgerung: Fragt man die Kreisverwaltungen, gibt es, abgesehen vom Landkreis Böblingen, in keinem der Landkreise Projekte oder Kampagnen zur Erhöhung der Einbürgerungszahlen. Auch die Frage an die Kreisverwaltungen, ob ihnen Projekte zur Steigerung der Einbürgerungen auf Gemeindeebene bekannt seien, wurde von allen verneint. Dies mag auch mit der Belastung der relevanten Behörden zusammenhängen, zeigt aber auch, dass formale politische Partizipation keinen hohen Stellenwert in der lokalen Integrationsarbeit einnimmt.

Drittens zu Beiratsmodellen: Bei der Frage nach der Beteiligung von Migrant:innen über Integrationsbeiräte oder internationale Ausschüsse auf Landkreisebene war die Zahl der Antworten ebenfalls sehr gering. Nur im Zollernalbkreis und im Landkreis Heidenheim gibt es Beiräte auf Kreisebene, die Migrant:innen vertreten – dies entspricht gerade einmal 5,7 Prozent der Landkreise Baden-Württembergs. Bei der Frage nach den Gründen sind wir in vertieften Gesprächen auf zwei dominierende Antworten gestoßen: fehlende faktische Einflussmöglichkeiten solcher Beiräte und die Einschätzung, dass die Kreisebene eben nicht die geeignete Ebene für politische Beteiligung:

Ich will dann schon irgendwie auch die Sachen auf den Tisch und dann auch was mit Migrationsbeirat. Das hatten wir halt auch schon ganz oft hier so im Gespräch, aber es bringt halt auch nichts. Wir fangen hier nicht an, Migrationsbeirat zu bilden und dann darf der nix sagen, weil der politische Wille nicht da ist. (01_Landkreis A, Pos. 73)

Also ich glaube, dass wir im Bereich der Migration und Integration als Landkreis eher die Kommunen unterstützen sollten, was Strukturen angeht. Ich glaube, es macht wenig Sinn, das war ja dann auch Ihre letzte Frage, machst du einen eigenen Integrationsrat? Weil ich glaube, das führt zu Doppelungen. (11_Landkreis D, Pos. 3)

Dem Hinweis auf Doppelstrukturen ließe sich entgegen, dass die Kreisebene ja durchaus als relevant genug gesehen wird, um einen Kreistag einzurichten. Eine demokratietheoretische Argumentation könnte nun lauten, dass das Demokratiedefizit, das durch die Präsenz von Nicht-Wahlberechtigten entsteht, auf allen Ebenen abgemildert werden sollte.

Wenn also die Kreisebene politisch relevant ist, dann ist es auch die Beteiligung von Migrant:innen auf dieser Ebene. Doch in der Praxis wird die Förderung politischer Partizipation entweder überhaupt nicht als Thema wahrgenommen oder als eine nachrangige Aufgabe aufgefasst. Gerade in Landkreisen, in denen der Fokus primär auf der Erfüllung von Pflichtaufgaben liegt und es keinerlei Kooperationen oder Verbindungen zu (post-)migrantischen Organisationen gibt, verwundert daher das Fehlen von Beiräten nicht. Allerdings gibt es auch in einigen Kreisen, die intensiv mit migrantischen Organisationen zusammenarbeiten – wie der Ostalbkreis – keine entsprechend formalisierten Gremien. Allerdings finden sich hier institutionalisierte Austauschforen, die praktisch teils eine ähnliche Rolle spielen.

Bei den Interviews mit den Akteur:innen auf Gemeindeebene sind wir im Gegensatz zur Kreisebene durchaus auf verschiedene politische Gremien gestoßen, die Migrant:innen vertreten. In Aalen im Ostalbkreis beispielsweise existiert ein Integrationsausschuss. Dieser ist ein Gremium, das sich aus elf Mitgliedern des Gemeinderats und zehn sachkundigen Bürger:innen mit Migrationshintergrund zusammensetzt. Er existiert seit etwa 20 Jahren und wird jeweils nach den Kommunalwahlen neu besetzt. Der Ausschuss dient als Sprachrohr für die Anliegen von Menschen mit Migrationshintergrund und soll deren Perspektiven in die kommunale Politik einbringen. Es gibt kritische Stimmen, die sagen, dass eine einzelne Person kaum eine ganze Migrantengemeinschaft repräsentieren kann. Besonders die türkische Community fühlt sich durch eine solche Vertretung nicht angemessen abgebildet. Dem versucht die Stadtverwaltung durch die regelmäßige Neubesetzung des Integrationsausschusses entgegenzuwirken. Erwähnt wurden auch die Bemühungen des Ausschusses zusammen mit dem Netzwerk „Wir wählen“, das auch Menschen ohne europäische Staatsangehörigkeit das Wahlrecht für das Europaparlament ermöglichen will. Daraufhin wurde die Forderung laut, dass Menschen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit auch bei Kommunalwahlen wählen dürfen sollten. Der Integrationsausschuss hat diese Forderung aufgegriffen und der Oberbürgermeister hat sie unterstützt. Allerdings ist klar, dass eine solche Änderung nur auf Bundesebene entschieden werden kann. Zudem hat sich die Situation durch die erleichterte Einbürgerung und die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft verändert, sodass ohnehin mehr Menschen wahlberechtigt sind. Um Menschen ohne Wahlrecht einzubinden, wurden in Kooperation mit der Volkshochschule symbolische Wahlen durchgeführt:

Und da wurde in Kooperation mit der Volkshochschule, also nicht von uns, sondern es hat damals noch der Integrationsausschuss gemacht, in Kooperation mit der VHS, mit der Volkshochschule, die haben so symbolische Wahlen durchgeführt. Das heißt am Tag der Kommunalwahlen oder der, ich glaube, der Bürgermeister wurde gewählt. Irgendwas wurde gewählt und dann haben die symbolische Wahlen gemacht und haben gesagt, ihr dürft zwar nicht wirklich wählen, aber ihr dürft so tun als ob und wir werten das trotzdem aus und so. Und das war ein schönes Zeichen für die Menschen. Sozusagen, ich darf doch irgendwie partizipieren. So, Menschen haben mich auf dem Schirm. (09_Ostalbkreis, Pos. 52)

Trotz dieser Bemühungen sind viele Menschen mit Migrationshintergrund in der Politik unterrepräsentiert, was auch der Landesverband der kommunalen Migrantenvertretung kritisiert. Die Migrant:innen im Ostalbkreis, insbesondere die Moscheevereine, zeigen ein starkes Selbstbewusstsein und den Willen, sich politisch zu beteiligen. Waren sie in der Vergangenheit oft auf den hinteren Listenplätzen etablierter Parteien platziert, haben sie bei der Kommunalwahl in Aalen nun eine eigene Liste aufgestellt, um ihre Interessen besser vertreten zu können. Das ist ihnen gelungen: Ein Mitglied ihrer Liste ist nun im Gemeinderat der Stadt Aalen.

Auch die Integrationsarbeit in Schwäbisch Gmünd hat sich über Jahrzehnte entwickelt: Vom Ausländerbeauftragten über den Ausländer- und Integrationsbeirat hin zum heutigen Integrationsrat. Dies spiegelt die wachsende Bedeutung der Partizipation von Zugewanderten wider. Der Integrationsrat ist aktiv in Entscheidungsprozesse der Stadt eingebunden:

Was ist Schwäbisch-Gmünd für eine Stadt? Also es ist eine sehr internationale Stadt mittlerweile. Wir haben intensiv, also versuchen wir, eben gerade die neu zugewanderten Gruppen zu integrieren. Wir haben zum Beispiel einen Integrationsrat, der also auch politisch aktiv ist. Der hat zum Beispiel in den ganzen politischen Gremien, also Gemeinderat, Sozialausschuss, Vorschlags-, Abstimmungs- und Entscheidungsrechte. (13_Ostalbkreis, Pos. 11)

In Rheinfelden im Landkreis Lörrach existiert ein Ausländerbeirat – mittlerweile als „Runder Tisch Mitgemischt“ bekannt. Es wird als ein wichtiges Gremium beschrieben, das seit über 20 Jahren besteht und die Interessen von Migrant:innen in der Gemeinde vertritt. Seitdem hat der Beirat einen Sitz im Sozialausschuss, wo eine ausgewählte Person die Anliegen und Perspektiven der Migrant:innen einbringt und vertritt. Aus dem Beirat in Rheinfelden hat sich der Freundeskreis Asyl gebildet, der sich

speziell um die Bewohner:innen der Gemeinschaftsunterkunft kümmert. Viele Menschen haben in den letzten Jahren ihre Expertise, Erfahrung und Zeit eingebracht, um Angebote für die zugewanderten Personen zu schaffen. In den letzten zwei Jahren ist der Beirat bzw. Runder Tisch auch Mitglied im Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen Baden-Württemberg (LAKA). Der Beirat setzt sich aus einer vielfältigen Gruppe von Menschen zusammen und tritt öffentlich in Erscheinung, insbesondere im Hinblick auf die Kommunalwahlen. Er hat eine Podiumsdiskussion mit allen politischen Fraktionen organisiert, um die Wahlbeteiligung aller in Rheinfelden lebenden Menschen mit Wahlrecht zu fördern. An dieser Podiumsdiskussion nahmen Vertreter aus Wirtschaft, Pflege, Bildung, Sozialwissenschaft und Ehrenamt teil, um sowohl politische als auch kulturelle Themen zu behandeln. Ein klares Interesse an der Einbeziehung verschiedener Migrant:innen in die politische Entscheidungsfindung ist hier deutlich erkennbar. In der Stadt Lörrach wurde ebenfalls ein Beirat namens Internationale Kommission erwähnt, der mittlerweile in einen Teilhabe- und Integrationsbeirat umgewandelt wurde und als Plattform dient, um als Migrant:innen Themen einzubringen. Selbst im GVV Vorderes Kandertal wurde die Gründung eines Beirats als eine Maßnahme des Integrationsplans festgelegt, doch die Interviewpartner:innen berichten von praktischen Hürden bei der Gründung:

Aber ich glaube, dazu sind wir wirklich zu klein. Da hätten wir auch zu wenig Leute, die dann das machen könnten. Und die, die das machen könnten, die sind dann ganz schnell wieder weg. Die kann man dann vielleicht dafür gewinnen. Aber wenn sie dann irgendwo weiterkommen in ihrer Entwicklung, dann wären sie auch wieder weg. Von daher wird es, glaube ich, mit der Flüchtlingsselbstverwaltung... Glaube ich nicht, dass wir da die nächsten Jahre das hinbekommen werden oder dass da auch Bestrebungen sind. (07_Lörrach, Pos. 39)

Gerade in kleinen Gemeinden, so wird hier deutlich, ist die Gründung eines Beirats unwahrscheinlich. Ähnliches gilt für Gemeinden, die zwar groß genug wären, aber in denen der Gemeinderat sich gegen die Einrichtung einer migrantischen Vertretung sperrt. Aus einer Gemeinde im Enzkreis wird berichtet, dass einige Akteur:innen versucht haben, die Gründung eines solchen Beirats zu initiieren, in dem auch sehr engagierte Menschen mit Migrationshintergrund und -erfahrung bereit waren, mitzuarbeiten. Da der Gemeinderat aber kein Mitspracherecht vorgesehen wollte, sondern nur die Teilnahme und das Zuhören, akzeptierten die

Menschen mit Migrationshintergrund dieses Format nicht. Ein Beirat wurde daher nicht gegründet. Es wurde vermutet, dass im Hintergrund die Sorge der Gemeinderäte stehe, ihnen könnte durch einen Integrationsrat die Kontrolle über die Stadtpolitik entgleiten.

In Verbindung mit dem Befund, dass Kreisverwaltungen eher geringe Kenntnisse über Migrantenorganisationen im Kreis haben und auch dem Thema religiöser Vielfalt wenig Aufmerksamkeit widmen, deutet die geringe Zahl der Gremien darauf hin, dass eine institutionalisierte Repräsentation migrantischer Stimmen auf der Kreisebene nicht für nötig erachtet wird. Allerdings würden gerade Orte, die zu klein für eigene Gremien sind oder sich aus anderen Gründen mit der Einrichtung eines Beirats schwertun, besonders von einem Gremium auf Kreisebene profitieren. Wie in zahlreichen anderen Handlungsfeldern zeigt sich auch hier, dass der Mehrwert der Integrationsarbeit in der Kreisverwaltung weniger in der Dopplung von Angeboten der kreisangehörigen Städte bestehen dürfte als vielmehr in der Abdeckung der Fläche.

17 Fazit: Zentrale Befunde und Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der empirischen Erhebungen sind facettenreich und lassen bei aller sicher weiter vorhandenen Lückenhaftigkeit einen tiefen Einblick in die Integrationsarbeit in ländlichen Regionen Baden-Württembergs zu. In Verwaltungen, in Verbänden und Vereinen trafen wir auf zahlreiche Menschen, die sich mit großem Engagement dem Erreichen von Teilhabe und Zusammenhalt verschrieben haben. Sie können dazu auf landesgeförderte Strukturen zurückgreifen, die im Bundesvergleich durchaus als relativ weit ausgebaut bezeichnet werden können. Diese solide Ausgangslage sollte nicht in Vergessenheit geraten, wenn im Folgenden der Fokus eher auf Bereiche fällt, in denen aus Sicht der vorliegenden Studie Entwicklungsbedarf besteht. Die Auswahl dieser Befunde ist ohnehin sehr selektiv. Je nach Interesse werden Leser:innen der Studie ganz unterschiedliche Ergebnisse als erwähnenswert in Erinnerung behalten haben. Aus unserer Sicht sind jedoch die folgenden Aspekte hervorzuheben, da sie noch vergleichsweise wenig diskutiert und/oder politisch bearbeitet werden.

(1) Die Landkreisebene ist besonders relevant für die Integrationsarbeit in kleineren Gemeinden, weniger dagegen für kreisangehörige Städte.

Landkreisverwaltungen sind wichtige Ansprechpartner für zahlreiche Stakeholder, nicht zuletzt für die Landesebene. Aber auch auf Bundesebene treten Landkreise immer wieder als scheinbar untrüglicher Seismograf für die Lage „vor Ort“ in Erscheinung. Die vorliegende Empirie zeigt allerdings, dass vor allem die größeren Landkreise mit einer höheren Anzahl von Gemeinden keineswegs einen vollständigen Überblick über integrationsrelevante Infrastruktur in ihrem Zuständigkeitsbereich haben – aber vielleicht auch gar nicht haben müssen. Gerade kreisangehörige Klein- und Mittelstädte sind in vielen Handlungsfeldern nämlich weitgehend unabhängig von der Kreisverwaltung. Dies ist durchaus im Sinne der Subsidiarität, bringt aber einige Herausforderungen mit sich.

Erstens lassen sich Integrationsbedarfe über die Abfrage bei Landkreisverwaltungen nur näherungsweise erfassen. Landkreise sind durchaus informiert über Tendenzen, aber nicht immer über Details. Dies ist

insbesondere relevant für übergeordnete Ebenen, die beispielsweise Förderrichtlinien gestalten und Haushaltsplanungen erstellen müssen. Mehr Sicherheit können hier gezielte Validierungen bringen, etwa über eine Art Vier-Augen-Prinzip bei der Bedarfsabfrage unter Einbezug der größten kreisangehörigen Gemeinden. Eine zentrale Informationsdatenbank, die tatsächlich alle relevanten Einrichtungen für einen Landkreis umfasst, scheint dagegen verzichtbar. Ihre Einrichtung und Pflege wären aufwendiger als der Nutzen etwas präziserer Daten.

Zweitens stellt sich angesichts der Befunde dieser Studie die Frage nach der richtigen Ebene für den Einsatz von Fördermitteln und der strategischen Ausrichtung verschiedener kommunaler Ebenen. Landkreisverwaltungen haben unbestreitbar eine wichtige Rolle für kleinere Gemeinden in der Fläche, die über wenige bis keine eigenen Ressourcen im Integrationsbereich verfügen. Es wäre daher zu diskutieren, ob sich Landkreisverwaltungen nicht auch strategisch noch stärker an den Bedarfen der Fläche ausrichten sollten. Für die Integrationsarbeit in „ländlichen Städten“ dagegen scheint die Arbeit des Landkreises deutlich weniger relevant.

(2) Mangelhafte Erreichbarkeit und Überlastung von integrationsrelevanter Infrastruktur haben neben einer geografischen auch mehrere administrative Ursachen.

Die Erreichbarkeitsanalysen im Rahmen dieser Studie haben aufgezeigt, dass die Teilhabechancen von Zugewanderten auch durch ihren Wohnort in Relation zu relevanter Infrastruktur geprägt werden. Gerade wenn eine schlechte Mobilitätsinfrastruktur auf eine nur rudimentär vorhandene Digitalisierung trifft, besteht die Gefahr, dass Integrationsprozesse deutlich verlangsamt werden. An dieser Stelle geht es nicht nur darum, Mobilität zu ermöglichen, sondern auch darum, die Notwendigkeit für Mobilität zu verringern. Dies kann neben Digitalisierungsfragen beispielsweise durch eine gezielte Einrichtung besser angebundener Gemeinschaftsunterkünfte oder einen bedarfsorientierten Zuweisungsprozess geschehen. Auch der für Baden-Württemberg typische Übergang von der vorläufigen in die Anschlussunterbringung sorgt für eine Potenzierung von Erreichbarkeitsproblemen, wenn etwa Menschen ihre Bildungseinrichtungen oder Arbeitsstellen nicht mehr erreichen.

Nicht nur geografisch zu lesen sind die Herausforderungen bei der Erreichbarkeit von Behörden. Die Studie stellt fest, dass teilweise Informationen über die Einzugsbereiche der Jobcenter und Ausländerbehör-

den schwer verfügbar sind. Während einige Landkreise über interaktive Karten oder grundlegende Auflistungen auf ihrer Website verfügen, aus denen hervorgeht, welche Einrichtung zum Beispiel für welches Postleitzahlengebiet zuständig ist, führen andere diese Informationen nicht oder nur unvollständig auf. Die Erreichbarkeit dieser Behörden per Telefon oder E-Mail ist zudem tendenziell schlecht, was unter anderem mit der zunehmenden Arbeitsbelastung und dem knappen Personal in den Behörden erklärt werden kann. Die Begegnung mit dem Staat wird somit zusätzlich erschwert.

In diesem Zusammenhang ist auch festzustellen, dass Beratende, darunter auch viele Integrationsmanager:innen, einen großen Anteil ihrer zeitlichen Ressourcen in das Ausfüllen von Behördenformularen investieren. Dies ist umso bedauerlicher, als die Studie nahelegt, dass gerade Integrationsmanager:innen mit ihrem breiten Aufgabenportfolio als eine Art „Multifunktionsträger:innen“ fungieren können, die in vielen Rollen auftauchen und teils über exzellente Netzwerke verfügen. Es wird für die Zukunft daher dringend nötig sein, diesen Ausfüllaufwand durch vereinfachte Gesetzgebung und Digitalisierungsmaßnahmen drastisch zu reduzieren und so nicht nur die Erreichbarkeit von Behörden zu verbessern, sondern auch die Nutzung von Integrationsmaßnahmen effizienter zu gestalten.

(3) Kooperation könnte das große Plus ländlicher Räume sein – wird aber zu selten institutionalisiert und mit strategischer Planung verbunden.

Integrationsarbeit in ländlichen Räumen ist einerseits auf mehr Schultern verteilt als in Großstädten: Zu den Stakeholdern verschiedener Handlungsfelder (also beispielsweise Behörden, Wohlfahrtsverbände, Ehrenamt) kommen diejenigen verschiedener kommunaler Ebenen (Kreis, Gemeinden). Andererseits ist festzustellen, dass dieselben Personen teils in mehrfachen Rollen auftauchen und die Netzwerke neben einer professionellen immer wieder auch eine private Dimension besitzen. Beide Charakteristika sind tendenziell von Vorteil: So hat die neuere Resilienzforschung gezeigt, dass sogenannte polyzentrische Governance-Arrangements, bei denen die Verantwortung zwischen verschiedenen Akteur:innen aufgeteilt wird, krisenfester sind. Die Forschung zeigt auch, dass Netzwerke vor allem dann erfolgreich sind, wenn sie Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zusammenführen und einen hohen Grad an Vertrauen aufweisen.

Unsere Studie macht für ländliche Räume deutlich, dass Schnittstellen innerhalb und zwischen verschiedenen Handlungsfeldern durch persönliche Kontakte deutlich besser funktionieren.

Allerdings sind personenabhängige Kooperationen kaum nachhaltig, weshalb zahlreiche Landkreise danach streben, die Zusammenarbeit zu institutionalisieren. Dies beginnt bereits beim Verwaltungsaufbau. Immerhin rund 40 Prozent der Landkreise Baden-Württembergs verfügen bereits über ein integriertes Amt für Migration, in dem verschiedene migrationsbezogene Aufgaben unter einem Dach gebündelt werden. Allerdings zeigt die Studie auch, dass dies allein noch kein Garant für eine strategische Herangehensweise ist. Dazu braucht es ein Integrationskonzept oder gar eine Integrationsplanung, die im Alltag Orientierung bietet. Bestehende Integrationskonzepte erfüllen diese Funktion nur in seltenen Fällen.

Jenseits der Verwaltung muss festgestellt werden, dass die Netzwerkpflge in einem so komplexen Feld eines enormen Aufwands bedarf – nicht zuletzt durch weite Wege in Flächenlandkreisen. Wenn nun wenige Personen in mehreren Netzwerken aktiv sind, stellt sich unweigerlich die Frage nach Vereinfachung. Netzwerke sind nicht per se sinnvoll, sondern müssen hinsichtlich ihres Beitrags zum Integrationserfolg evaluiert werden. Teilweise lassen sich Netzwerke zusammenlegen oder durch virtuelle Formate begleiten. Schließlich kann eine besondere Herausforderung aus Gebietsreformen in der Vergangenheit entstehen. Teilweise folgen die Netzwerke der Integrationsarbeit noch den Altkreisen. Dem wird in einigen Kreisen aktiv begegnet – sowohl durch regelmäßige Treffen als auch durch klare Absprachen zur Zuständigkeit in verschiedenen Handlungsfeldern. Gerade in pflichtigen Aufgabenfeldern wie der Unterbringung oder der Umsetzung des Aufenthaltsrechts scheint dies auch dringend angeraten.

(4) Dem Engagement für Migrant:innen fehlt es vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Polarisierung an politischer Rückendeckung.

Freiwilliges Engagement und Ehrenamt haben generell in der Migrationsarbeit einen hohen Stellenwert. Dies gilt insbesondere für ländliche Räume, wo besonders häufig Versorgungslücken (z. B. Sprachkurse, Mobilität) geschlossen werden müssen, ohne dass ein professionelles Angebot finanziert werden könnte. Doch zeigt unsere Studie, dass Engagement in der Migrationsarbeit heute mehr ist als die Unterstützung beim Deutscherwerb und bei Behördengängen: Ehrenamtliche erfahren (teils unfreiwillig) eine Poli-

tisierung, da sie auch im privaten Umfeld für das Thema Migration stehen. Die zunehmende Salienz dieses Themas in der gesellschaftlichen Debatte bringt es mit sich, dass sie ihre Tätigkeit vor dem Hintergrund der politischen Großwetterlage einordnen und nicht selten auch verteidigen müssen. Dies bietet einerseits Chancen für eine sachorientierte und informierte Diskussion, kann aber auch zur Demotivierung führen. Aus der Umfrageforschung ist bekannt, dass sich tendenziell weniger Menschen engagieren, wenn das Ansinnen ein politisches ist. Lokalpolitik und Verwaltung sollten daher besonders diejenigen Freiwilligen stärken, die ihr Engagement als unpolitisch begreifen und einfach helfen wollen.

Die Notwendigkeit politischer Rückendeckung für Engagement betrifft aber nicht nur Ehrenamtliche, sondern auch Hauptamtliche in Behörden und freien Trägern. Auch sie müssen ihre Tätigkeit zunehmend rechtfertigen – sei es im Freundeskreis oder in Haushaltsdebatten des Kreistages. Hier hilft es, wenn sie sich auf die Rückendeckung der Landrät:innen und Bürgermeister:innen verlassen können.

(5) Landesprogramme sind in vielen ländlichen Räumen das Kernstück der Integrationsarbeit, wiederkehrende Debatten über Finanzierung erschweren jedoch die Verstetigung von Strukturen.

Es ist ein Befund dieser Studie, dass die Landesprogramme Baden-Württembergs, allen voran die VwV Integrationsmanagement, eine erhebliche Professionalisierung der Integrationsarbeit in ländlichen Räumen bewirkt haben. In zahlreichen Regionen stellen sie sogar die einzig verfügbare professionelle Beratung dar. Dies bedeutet aber auch, dass die Integrationsarbeit in ländlichen Räumen noch stärker als in Städten von den Landesprogrammen abhängig ist. Gleichzeitig sind die Programme von einer gewissen Unsicherheit hinsichtlich der Weiterfinanzierung begleitet. Dies sorgt dafür, dass sich viele Kreise nicht zu einer Entfristung der Stellen durchringen können. Damit verlieren diese Stellen an Attraktivität – und dies in Regionen, die teilweise ohnehin mit Fachkräftemangel zu kämpfen haben. Kommunen wünschen sich daher vom Land klare Botschaften einer stabilen Finanzierung.

Zahlreiche Interviewpartner:innen beschrieben darüber hinaus Integrationsarbeit in ländlichen Räumen als ein reaktives Schließen von Lücken im Fördersystem. Die Maßnahmen von Bund und Land sowie teilweise auch von Landkreisen oder nicht staatlichen Einrichtungen ergeben vor Ort nicht immer ein kohärentes Gesamtbild. Damit wird ein

inkrementelles „Durchwursteln“ zum Modus Operandi, die Suche nach immer neuen Fördertöpfen zum Alltag. Verschärft wird die Situation dadurch, dass freiwillige Aufgaben im Bereich der Integration (darunter auch die Kofinanzierung landesgeförderter Stellen) zwar von vielen Kommunen gerne als Daueraufgabe begriffen würden, diese Perspektive aber während der Haushaltsverhandlungen in Zeiten knapperer Kassen und zunehmender Migrationsfeindlichkeit erheblich unter Druck gerät. Diese Ausgangssituation hat zur Folge, dass die meisten ländlichen Kommunen über Finanzknappheit klagen – selbst wenn bei näherer Betrachtung durchaus noch Finanzierungsoptionen vorhanden wären, seien es über EU-, Bundes- oder Landesmittel. Diese werden aber aufgrund des hohen Aufwands bei Beantragung und Abrechnung nicht genutzt.

Hier zeigen sich zwei grundlegende Probleme lokaler und ganz besonders ländlicher Integrationsarbeit. Erstens ist Integrationsarbeit häufig reaktiv und kurzfristig. Dies zeigt sich auch darin, dass etwa ein Drittel der baden-württembergischen Landkreise noch über kein Integrationskonzept verfügt. Zweitens ist die Finanzierungslandschaft zu heterogen und hürdenreich. Hilfreich für beide Probleme könnte neben einer langfristigen Finanzierung der wichtigsten Landesprogramme eine Stelle auf Landesebene sein, die hinsichtlich der strategischen Nutzung verschiedener Fördermittel (EU, Bund, Land) berät und informiert. Der Aufwand für kleinere Kommunen könnte dadurch reduziert, strategische Planung verbessert und Doppelstrukturen vermieden werden.

(6) Der Gesundheitsversorgung von Migrant:innen mangelt es an einer aktiven und pragmatischen Politik auf Landes- und Landkreisebene.

Die Lage der Gesundheitsversorgung in ländlichen Räumen ist häufig für die gesamte Bevölkerung schwierig, allerdings kommen bei Migrant:innen einige Aspekte hinzu. Neben Fragen der diversitätssensiblen Öffnung des Gesundheitswesens, sticht dabei vor allem der Umgang mit Geflüchteten heraus. Beispielsweise leistet sich Baden-Württemberg weiterhin ein äußerst bürokratisches Verfahren zur Ausstellung von Behandlungsscheinen für Bezieher von Asylbewerberleistungen anstatt den Kommunen die Möglichkeit zu eröffnen, elektronische Gesundheitskarten einzusetzen, wie in vielen anderen Bundesländern bereits üblich.

Erheblichen Entwicklungsbedarf gibt es auch mit Blick auf psychologische Beratungsstellen oder Therapiemöglichkeiten. Dies gilt grundsätz-

lich für die Gesamtbevölkerung. Auffälliger Befund der vorliegenden Studie war jedoch neben einer teils katastrophal schlechten Erreichbarkeit, dass – bis auf wenige Landkreise – die psychosoziale Versorgung gerade von Geflüchteten trotz anerkannt hoher Bedarfe keine Rolle in der lokalen Integrationsstrategie spielt. Teilweise wurde auf benachbarte Stadtkreise oder die Landeshauptstadt verwiesen, in Einzelfällen wurden aktiv Kooperationen mit der Stadt gesucht. Problematisch daran könnte neben Fragen der Erreichbarkeit sein, dass die Landkreise durch den Verweis auf Angebote in den Stadtkreisen die Steuerungsmöglichkeit bezüglich dieser Angebote aus der Hand geben. Sie machen sich von den politischen Entscheidungen einer anderen Kommune abhängig. Auch eine Vermittlung in die Angebote durch Beratungsdienste oder Behörden kann so kaum erfolgen. Um die Versorgungslage zu verbessern, sind innovative Angebote unter Einbezug ausgebildeter Freiwilliger notwendig. Die Skalierung entsprechender Pilotprojekte ist ebenso angeraten wie die systematische Aufbereitung von Informationsmaterialien.

(7) Das Thema Wohnen ist besonders für Geflüchtete auch in ländlichen Regionen mit Hürden behaftet – einige ließen sich durch Migrationspolitik beheben.

Hartnäckig hält sich in der öffentlichen Diskussion und teils auch in der Fachdebatte die Annahme, Wohnraum wäre nur in Städten knapp. In der vorliegenden Studie wird deutlich, dass dies keineswegs so ist. Auch einige ländliche Kommunen klagen über zu wenig adäquaten Wohnraum, der soziale Teilhabe ermöglicht – besonders für Geflüchtete. Hier werden allgemeinere Dysfunktionalitäten des Wohnungsmarktes in Deutschland deutlich. Es gibt jedoch zwei Felder, die wenig mit dem verfügbaren Wohnraum zu tun haben, sondern ganz spezifisch für die Zielgruppe der Geflüchteten sind. Die erste Problematik betrifft die Mehrstufigkeit der kommunalen Unterbringung in Baden-Württemberg. Hier ist sowohl der Übergang von der vorläufigen Unterbringung des Kreises in die Anschlussunterbringung der kreisangehörigen Gemeinden zu nennen als auch der daran anschließende Übergang in den freien Wohnungsmarkt. Gerade in größeren Landkreisen kann dies mit mehrfachen Wohnortwechseln einhergehen. Dies wiederum kann sich auf Bildungs- oder Arbeitsmarktteilhabe negativ auswirken. Die zweite Problematik dreht sich um die Ausgestaltung der Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge in Baden-Württemberg. Die Notwendigkeit der Zustimmung von abgeben-

der und aufnehmender Ausländerbehörde kann die potenziell erfolgreiche Arbeitsaufnahme Geflüchteter verhindern. Beide Hürden sind keineswegs natürlich gegeben oder durch übergreifende Strukturen des Wohnungsmarktes entstanden, sondern liegen in der migrationspolitischen Kompetenz des Bundeslandes. Hier gilt es, die Ziele und Effekte der Regelungen evidenzbasiert zu diskutieren.

(8) Deutschkurse in ländlichen Regionen nutzen noch zu selten innovative Formate.

Sprache wird auch in ländlichen Regionen als Schlüssel zur Integration begriffen. Aber was, wenn dieser Schlüssel klemmt? Die Erreichbarkeitsanalyse der Integrationskurse im Rahmen der vorliegenden Studie bestätigt den Eindruck, dass Deutschkurse in ländlichen Regionen oft nur schwer erreicht werden können. Hinzu kommt, dass insbesondere spezifische Kurse (z. B. Schnelllerner, Alphabetisierung) mangels Teilnehmer:innenzahlen seltener zustande kommen. Dies ist vor allem dann problematisch, wenn der Spracherwerb konzeptionell und faktisch der sonstigen Bildungs- und Arbeitsmarktintegration vorgeschaltet ist. Gerade aus der Perspektive ländlicher Regionen ist das Nacheinander von Sprache und Arbeit wenig attraktiv. Stattdessen würden ländliche Räume von erleichterten Spracherfordernissen bei der Arbeitsaufnahme profitieren. Damit sind keineswegs nur formale Kriterien gemeint, sondern auch Vermutungen von Arbeitgebenden, wie gut die Deutschkenntnisse von Mitarbeitenden sein müssen. Außerdem sind von Sprachkursanbietern und -förderern hybride Sprachkursmodelle stärker in den Blick zu nehmen. Hier gibt es bereits interessante Pilotvorhaben aus ländlichen Kreisen, auch in Baden-Württemberg, deren Skalierung von Kommunen, Ländern und auch dem Bund vorangetrieben werden könnte.

(9) Landkreise haben besonderes Entwicklungspotenzial in drei Themenfeldern: politische Partizipation, interkulturelle Öffnung und Umgang mit religiöser Vielfalt.

In der empirischen Forschung sind nicht nur die häufig genannten Herausforderungen interessant, sondern auch das, was nicht oder sehr wenig vorkommt. Gerade im Vergleich zur Forschung in urbanen Kontexten fallen drei Themenfelder ins Auge, die insbesondere auf der Landkreisebene deutliches Entwicklungspotenzial bieten.

Politische Partizipation: Nur zwei Landkreise verfügen auf Kreisebene über Gremien für die Vertretung von Migrant:innen, nur ein Landkreis hatte zum Zeitpunkt der Erhebung ein Projekt zur Steigerung der Einbürgerungszahlen. Der Austausch mit migrantischen Organisationen auf Kreisebene ist nur sehr selten und meist sporadisch. Insgesamt scheint die politische Beteiligung von Migrant:innen also kein drängendes Thema aus Sicht der Kreisverwaltungen und der kreisangehörigen Kommunen zu sein. Damit folgt die Integrationsarbeit der ländlichen Regionen Baden-Württembergs der weitverbreiteten Einschätzung, dass politische Partizipation vor allem über die Einbürgerung als krönender Abschluss des Integrationsprozesses gesehen werden kann. Allerdings gibt es auch gewichtige Argumente für eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema. Beispielsweise kann schon eine ernst gemeinte Beteiligung von Migrant:innen an der Konzeption die Akzeptanz von Integrationsmaßnahmen steigern. Insbesondere aber kann das Erleben politischer Partizipation das Vertrauen in das politische System positiv befördern – vermutlich mehr als ein doch recht wenig emotionaler Einbürgerungstest.

Interkulturelle Öffnung von Verwaltungen meint im Wesentlichen die Ausrichtung der Personalpolitik auf die Erfordernisse der Migrationsgesellschaft. Dies schließt nicht nur die Sensibilisierung der Mitarbeitenden ein, sondern erstreckt sich insbesondere auch auf die Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund auf allen hierarchischen Ebenen. Etwa die Hälfte der Landkreise Baden-Württembergs hat Maßnahmen der interkulturellen Öffnung im Portfolio, allerdings scheinen diese meist eher auf dem Papier oder in kleineren Schulungen zu bestehen.

Umgang mit religiöser Vielfalt: Auch in ländlichen Regionen leben Menschen mit sehr unterschiedlicher Religionszugehörigkeit. Religiöse Gemeinschaften spielen eine wichtige Rolle bei der Begegnung zwischen Menschen und bei der fortwährenden Herstellung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Vor dem Hintergrund emotionaler gesellschaftlicher Debatten kann gerade die Präsenz islamischer Glaubensgemeinschaften eine große Rolle vor Ort spielen – insbesondere, wenn ein Moscheebau oder die Einrichtung eines islamischen Gräberfeldes auf der Agenda stehen. Es ist vor diesem Hintergrund auffällig, dass nur etwa jeder vierte Landkreis in Baden-Württemberg angab, eine Ansprechperson für religiöse Vielfalt zu haben. Hier sollte und könnte vergleichsweise leicht gegengesteuert werden. Wenn eine Verwaltung erst dann aktiv wird, wenn die Debatten hochkochen, ist es erfahrungsgemäß zu spät. Zudem lassen sich religiöse Gemeinschaften in der Regel gut in Ehrenamtsnetzwerke einbinden.

(10) Digitalisierung ist zwar kein Allheilmittel für die Herausforderungen ländlicher Räume, wird aber bislang auch kaum strategisch genutzt.

Auf digitale Angebote oder strategische Nutzung von Digitalisierung stießen wir in den ländlichen Regionen kaum. Dies betrifft einerseits behördliche Infrastruktur – auch wenn digitale Antragsverfahren bei den Ausländerbehörden sich langsam entwickeln – andererseits aber auch die Angebote der Beratung und Sprachkurse. Für letztere beiden ist Digitalisierung sicher kein Allheilmittel und kann präsentische Beratung bzw. präsentisches Lernen nicht zu einhundert Prozent ersetzen. Aber wenn digitale Angebote dazu führen, dass Maßnahmen überhaupt erreicht werden können, sind sie eine große Chance. Interessant ist, dass digitale Angebote eigentlich für ländliche Regionen prädestiniert sein müssten, aktuell aber offenbar vor allem in urbanen Kontexten bekannt sind. Hier gilt es, die Informationen weiter zu streuen. Aber Digitalisierung hat auch eine strukturelle Komponente: In einigen Regionen ist die Netzabdeckung nicht für alle Formate ausreichend – und in einigen Gemeinschaftsunterkünften verhindern administrative Hürden, dass WLAN genutzt werden kann. Hier gilt es vor allem, pragmatischer im Umgang mit dem Online-Zugang zu werden. Mit Blick auf eine neue Digitalisierung bestehender Maßnahmen und behördlicher Vorgänge ist zudem ein ganzheitlicher Ansatz zu beachten. Drei Grundsätze lassen sich hierfür festhalten: Erstens sollte Digitalisierung zur Prüfung von Prozessen anregen und nicht einfach analoge Vorgänge ins Digitale übertragen. Zweitens sollten Schnittstellen zwischen Behörden auch im Sinne der Organisationsentwicklung und nicht unter technischen Gesichtspunkten bearbeitet werden. Drittens sollten Maßnahmen der Digitalisierung anderer Politikfelder mitgedacht werden, insbesondere rund um das Onlinezugangsgesetz.

(11) In den ländlichen Regionen Baden-Württembergs schlummern Potenziale für Integrationsprozesse, die bislang nur unvollständig gehoben sind.

Insgesamt bestätigt die vorliegende Studie zahlreiche Befunde aus der Forschung zur Integrationsarbeit in ländlichen Regionen. Auf der Potenzialsseite sind dies vor allem eine vergleichsweise große Nähe im Sozialen und belastbare Netzwerke. Bei aller Vielfalt gibt es eben doch einige Gemeinsamkeiten ländlicher Räume, die sich auch in Förderrichtlinien oder sonstigen politischen Maßnahmen widerspiegeln sollten. So braucht

es eine gezielte Förderung der spezifisch ländlichen Stärken und einen klugen Abbau von Hemmnissen. Weiter oben wurden bereits einige Ansatzpunkte genannt – von der Entrümpelung des Migrationsrechts durch Reduzierung unnötiger Vorsprachen oder die Abschaffung wirkungsloser, aber bürokratietreibender Gesetze, etwa rund um Wohnsitzregelungen, über eine umfassende Digitalisierung und neue Förderkonzepte bis hin zu Fragen der Organisationsentwicklung in den lokalen Verwaltungen.

Keineswegs eine Besonderheit Baden-Württembergs, aber gleichwohl bemerkenswert ist, dass es bislang kaum Verbindungen zwischen Integrationsarbeit und den Programmen und Konzepten zur Entwicklung ländlicher Regionen gibt. Eine Rahmung ländlicher Integrationsarbeit als Entwicklungsarbeit ländlicher Räume liegt aber bei genauerer Betrachtung nicht nur nahe, sondern würde Potenziale sichtbar machen, die aktuell im Verborgenen liegen. Dies scheint besonders relevant, da die Akzeptanz von Integrationsarbeit wesentlich davon abhängt, in welchem Rahmen sie verhandelt wird. Hier lässt die vorliegende Studie die Tendenz erkennen, dass Integrationsarbeit in ländlichen Räumen weiterhin überwiegend problemorientiert ist und ausschließlich Hilfestellungen für bedürftige Migrant:innen – insbesondere verstanden als Geflüchtete – entwickelt.

Migration wird auch in ländlichen Räumen auf absehbare Zeit ein politisch emotionales Thema bleiben, an dem immer wieder die Leistungsfähigkeit des Staates verhandelt wird. Integrationsarbeit ist und bleibt in diesem Sinne, wie es ein:e Gesprächspartner:in formulierte, ein „Langstreckenlauf“. Genauer betrachtet, handelt es sich sogar um eine Art Ultramarathon, der niemals endet. Denn die Aufgabe, Zusammenhalt und Teilhabe in einer migrationsbedingt vielfältigen Gesellschaft zu gestalten, ist gekommen, um zu bleiben – auch in ländlichen Räumen. Landes- und Kommunalpolitik können eine ganze Menge tun, um Integrationsprozesse in ihrem Zuständigkeitsbereich positiv zu gestalten. Sie können Hürden nüchtern und pragmatisch abbauen, lokale Schlüsselakteur:innen stärken und Integrationsarbeit als integralen Bestandteil der Entwicklungsarbeit des jeweiligen ländlichen Raums begreifen. Anstatt mit dem Finger auf andere Ebenen zu zeigen oder der Verlockung symbolischer Schnellschüsse zu verfallen, sollten zudem alle Beteiligten die ihnen übertragene Verantwortung selbstbewusst annehmen. Die Forschung zeigt deutlich: Selbst bei schwierigen strukturellen Voraussetzungen lässt sich Integrationsarbeit aktiv gestalten, wenn Politik, Verwaltung, freie Träger, Ehrenamt und Migrant:innen an einem Strang ziehen.

