

Forschungsausblick

**Birgit Glorius¹, Stefan Kordel², Peter Mehl³, Hannes Schammann⁴ und
Tobias Weidinger²:**

Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands als Forschungsgegenstand: konzeptionelle Überlegungen im Nachgang des Workshops

1 Vorbemerkung

Zentrale Ziele dieses Workshops waren der intensive Austausch über Forschungsstand und -desiderata, die bessere Vernetzung der in diesem Bereich Forschenden und eine möglicherweise zukünftig verstärkte Zusammenarbeit. Für die Abschlussdiskussion sollten die größten Wissenslücken und Forschungsbedarfe gesammelt sowie mögliche Strategien zu deren Bewältigung diskutiert werden, auch hier wiederum im intensiven Austausch mit den „Integrationspraktikern“. Leider erwies sich die zur Verfügung stehende Zeit als zu knapp, um über die einzelnen, auf Karten notierten Punkte zu diskutieren⁵.

Um diese Darstellung nicht auf eine Stichpunktsammlung zu beschränken, werden im Folgenden Überlegungen der Impulsreferentinnen und -referenten des Workshops vorgestellt, die diese im Nachgang des Workshops erarbeitet haben. Dabei wurden aus ihrer Sicht wichtige Forschungsfragen in Bezug auf die Integration von Geflüchteten in ländliche Räume in Deutschland zusammengefasst und erste konzeptionelle Überlegungen zu deren Umsetzung dokumentiert. Diese Überlegungen haben mittlerweile zu einem gemeinsamen Forschungsantrag im Rahmen des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung (BULE) des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft geführt. Sie belegen also auch, wie der Workshop zur besseren Vernetzung der in diesem Bereich Forschenden und einer verstärkten Zusammenarbeit beigetragen hat.

¹ TU Chemnitz, Humangeographie Ostmitteleuropas, Chemnitz

² Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Geographie, Erlangen

³ Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig

⁴ Stiftung Universität Hildesheim, Institut für Sozialwissenschaften, Juniorprofessur für Migrationspolitik, Hildesheim

⁵ Die Stichpunkte der Abschlussrunde des Workshops sind in Anhang 3 dieses Thünen-Reports dokumentiert.

2 Forschungsbedarf und konzeptioneller Rahmen

Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland war bislang überwiegend auf Großstädte ausgerichtet. Durch die Flüchtlingsentwicklung seit 2014 sehen sich jedoch auch Kleinstädte und Dörfer in ländlichen Räumen verstärkt mit Flüchtlingshilfe und Integrationsaufgaben konfrontiert. Die Integration von Geflüchteten als große gesellschaftliche Herausforderung wird daher mittlerweile auch in Bezug auf ländliche Räume intensiv diskutiert (vgl. Deutscher Landkreistag, 2016; Franke und Magel, 2016). Der bisherigen Diskussion fehlt allerdings eine empirisch belastbare Unterfütterung.

Vorliegende Arbeiten zu Migration in ländlichen Räumen, wie etwa die der Schader-Stiftung (2011; 2014), sind als Forschungs-Praxis-Projekte auf der Grundlage von Interessenbekundungsverfahren entstanden, haben also in Integrationsbelangen besonders aktive Kommunen untersucht. Diese Projekte waren in erster Linie auf Mittelzentren, in sehr wenigen Fällen auf Kleinstädte und nicht auf Landgemeinden oder Dörfer ausgerichtet. Zudem haben sie die Situation Geflüchteter aufgrund der damals geringen Antragszahlen eher als Randthema untersucht. Durch die gegenwärtige Flüchtlingsentwicklung sehen sich nun nahezu alle deutschen Kommunen, auch Kleinstädte und Landgemeinden sowie Bundesländer, in denen der Migrationsanteil bislang stark unterdurchschnittlich war, intensiv mit Flüchtlingshilfe und Integrationsaufgaben konfrontiert. Die Wohnsitzauflage im Integrationsgesetz 2016 wird diese Entwicklung verstärken, weil sie den Wegzug anerkannter Flüchtlinge über Bundeslandgrenzen – in Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Sachsen-Anhalt auch innerhalb des Landes – erheblich erschwert. Auch die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass zumindest ein Teil der Geflüchteten in ländlichen Räumen bleiben wird (vgl. in Bezug auf Spätaussiedler Haug und Sauer, 2007). Von einigen Kommunen und Landkreisen in ländlichen Regionen wird die flüchtlingsbedingte Zuwanderung nicht ausschließlich als humanitäre Aufgabe, sondern auch als Entwicklungschance im Kontext von Abwanderung, Alterung und Fachkräftemangel gesehen.

Vor diesem Hintergrund sollte nicht nur der Raumbezug der Integration Geflüchteter eingehender untersucht werden, sondern auch, unter welchen Voraussetzungen und wie humanitäres Engagement und ländliche Entwicklung erfolgreich verbunden werden können. Dabei ist die Vielfalt ländlicher Räume in Deutschland ebenso zu berücksichtigen wie die Sichtweise der Geflüchteten. Entsprechend der oben aufgezeigten Forschungsdefizite sollten ländliche Landkreise und dabei insbesondere auch kleinere Gemeinden und Kleinstädte besonders in den Blick genommen werden, etwa im Vergleich zu Gemeinden im Landkreis mit mittelzentralen Funktionen und unter Berücksichtigung der Koordination zwischen der Landkreisverwaltung und den kreiseigenen Kommunen.

Einen möglichen Analyserahmen könnte das Integrationsmodell von Ager und Strang (2008) bilden, welches Zugang zu Arbeit, Wohnraum, Bildung und Gesundheit als zentrale Felder von Integration postuliert (siehe dazu Weidinger et al., im Erscheinen). Dieser Zugang wird einerseits durch rechtliche Rahmenbedingungen und andererseits durch soziale Verbindungen zwischen

Geflüchteten und der Lokalbevölkerung, der eigenen ethnischen Gemeinschaft und staatlichen Institutionen erreicht. Soziale Interaktionen werden durch die Aneignung von Sprache und lokalem, kulturellem Wissen sowie Geborgenheit und Sicherheit erleichtert. Aus anderen Studien ist bekannt, dass insbesondere räumliche Mobilität in ländlichen Räumen für die Erreichbarkeit individuell bedeutsamer Orte (z. B. Arbeitsplatz, Sprachkurs, Jobcenter, Gebetsstätten,...) einen wichtigen Begründungszusammenhang für Integration vor Ort darstellt (Bose 2014). Um dieses Spezifikum ländlicher Räume abzubilden, sollte das Integrationsmodell von Ager und Strang daher um den Aspekt räumliche Mobilität ergänzt werden.

Abbildung 6: Erweitertes Integrationsmodell in Anlehnung an Ager und Strang (2008)



Quelle: Eigene Darstellung verändert nach Ager und Strang 2008: 180

Bei der Untersuchung der Leitfrage, wovon die Integrationschancen der neuen Mitbürger/innen in ländlichen Räumen abhängen und inwieweit und auf welche Weise diese positiv beeinflusst werden können, folgen wir der Unterteilung des Workshops in vier Bereiche:

- (1) Integrationspotenziale ländlicher Räume in Deutschland;
- (2) Sichtweise der Geflüchteten;
- (3) Lokale Integrationspolitik und deren Unterstützung durch Länder, Bund und EU;
- (4) Rolle der Zivilgesellschaft und der Einstellung der Aufnahmegesellschaft.

3 Integrationspotenziale ländlicher Räume in Deutschland

Um integrationsrelevante Unterschiede kleinräumig und indikatorengestützt zu erfassen und zu analysieren, inwieweit die sehr unterschiedlichen sozioökonomischen Rahmenbedingungen in den ländlichen Räumen Deutschlands als maßgebliche Bestimmungsfaktoren für Integrationsanstrengungen und -erfolge gelten können, sind zusätzliche Forschungsanstrengungen notwendig. Hierzu sind lokale/regionale Varianzen der Ausgangsbedingungen räumlich differenziert zu erfassen und damit systematisch vergleichbar zu machen. Dazu gehören insbesondere auch Fragen der Erreichbarkeit und Mobilität in ländlichen Regionen. Wichtig sind außerdem kleinräumige, möglichst aktuelle Verbleib- bzw. Binnenwanderungsdaten der Geflüchteten.

Integrationsrelevante Rahmenbedingungen

Aussagen zu Integrationspotenzialen ländlicher Regionen in Deutschland müssen deren Heterogenität berücksichtigen (vgl. Plankl et al., 2016; Küpper, 2016). Als maßgeblich werden die Bereiche Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, Finanzkraft der Kommunen, demographischer Handlungsbedarf, Bildungsinfrastruktur und Daseinsvorsorge sowie Reaktionen aus der Gesellschaft auf die Flüchtlingskrise eingeschätzt. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Kreisebene nicht selten aufgrund der mit zunehmender Kreisgröße wachsenden Heterogenität innerhalb der Landkreise nicht hinreichend differenziert erscheint; das gilt etwa für verfügbaren Wohnraum auf Kreisebene oder auch für Arbeitsmarktindikatoren. Beispielsweise können, trotz insgesamt ungünstiger Arbeitsmarktindikatoren kreisweit, Teile von Landkreisen etwa am Rande von Ballungszentren durchaus günstige Beschäftigungsmöglichkeiten bieten – Voraussetzung hierfür ist eine gute Erreichbarkeit, auch mit dem ÖPNV. Wann immer die Datengrundlage es ermöglicht, sind daher neben der Landkreisebene auch Indikatoren auf Gemeindeebene zu nutzen. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass wichtige Indikatoren selbst auf Landkreisebene nicht verfügbar (z. B. offene Stellen für gering Qualifizierte) sind oder zusätzlich erhoben werden müssen, wie z. B. Daten über die sozialräumliche Verteilung leerstehenden Wohnraums. Hier müssen andere Lösungen gefunden werden. Nicht in hinreichender Qualität vorhanden sind außerdem Daten und Indikatoren zum Umfang zivilgesellschaftlichen Engagements für Flüchtlinge (Willkommenskultur) und zum Umfang fremdenfeindlicher Aktivitäten (Ablehnungskultur).

Erreichbarkeit und Mobilität

Ländlichen Räumen wird vielfach der integrationsrelevante Vorteil zugeschrieben, über geeigneten Wohnraum zu verfügen, um Geflüchtete dezentral unterzubringen. Der Nachteil einer kreisweiten dezentralen Unterbringung kann in der teilweise fehlenden Infrastruktur vor Ort bzw. der schlechten Erreichbarkeit von wichtigen Einrichtungen liegen. Der Zugang zu medizinischer Versorgung, zu Gütern des täglichen Bedarfs, zu Begegnungs-, Beratungs- und Bildungseinrichtungen wie der Volkshochschule, zur Ausländerbehörde, Arbeitsagentur und Jobcenter oder zu anderen wichtigen Einrichtungen aus Sicht der Geflüchteten, wie z. B. Gebetsstätten oder Lebensmittelmärkte mit halal-Produkten, kann sich im Landkreis je nach Unterbringungsort/Wohnort sehr unterschiedlich gestalten. Wegen der teilweise großen Entfernungen bei schlechtem ÖPNV-

Angebot können sich daher die Teilhabechancen von Geflüchteten im Landkreis in Abhängigkeit vom Wohnort sehr ungleich gestalten. Die Erreichbarkeit integrationsrelevanter Einrichtungen, auch unter Berücksichtigung bestehender ÖPNV-Angebote, kann daher als wichtiger, gerade für ländliche Räume zentraler Faktor gelten, dem daher besondere Aufmerksamkeit gelten muss. Daher ist zu ermitteln, wie sich der Zugang zu wichtigen Daseinsvorsorgeeinrichtungen und die Teilhabechancen von Geflüchteten in Abhängigkeit vom Wohnort/Unterbringungsort im Vergleich gestaltet. Hier geht es um die Erreichbarkeit von Grund-, Mittel-, und Oberzentren generell und zusätzlich im Einzelnen um die Erreichbarkeit von Ausländerbehörde, Jobcenter, Haus- und Fachärzten, Integrationskursangeboten sowie weiterer Angebote der Daseinsvorsorge. Angestrebt werden sollten auch weitere Erreichbarkeitsanalysen, die an die Ergebnisse der Befragungen von Geflüchteten anschließen, bei der wichtige Orte aus Sicht der Geflüchteten erhoben werden. Wünschenswert wären auch Erreichbarkeitsmodelle, die neben der fußläufigen und PKW-Erreichbarkeit zusätzlich die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) modellieren.

Bleibe- bzw. (Ab-)Wanderungsverhalten

Die Datenlage zur räumlichen Verteilung von Geflüchteten in Deutschland ist nicht zuletzt wegen der dynamischen Entwicklung der Flüchtlingszahlen unbefriedigend. Dabei ist die kleinräumige Erfassung der Entwicklung der Anzahl der Geflüchteten und ihr Wegzugs- bzw. Zuzugsverhalten wichtig, um dieses Verhalten vergleichend auf die jeweiligen Bestimmungsgründe hin untersuchen zu können. Hierzu zählt auch die Umsetzung des Integrationsgesetzes 2016 durch die Bundesländer, mit dem die individuelle Entscheidungsfreiheit anerkannter Flüchtlinge, ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland frei wählen zu können, eingeschränkt wurde. Einzelfälle zeigen, dass die kleinräumige Erfassung des Wanderungsverhaltens von Geflüchteten durchaus möglich ist und auch praktiziert wird. Das kommunale Erfassungstool Flüchtlinge (ETF) des saarländischen Landkreises St. Wendel beispielsweise erfolgt über die Erfassung von personenbezogenen Einzeldaten durch Kreisordnungsamt (Verteilung), Kreissozialamt (AsylbLG) und Jobcenter (SGB II), zu der die Genehmigung der Landesbeauftragten für Datenschutz vorliegt. Dadurch ist es in St. Wendel möglich, differenziert im Zeitablauf Flüchtlingsankünfte, Zuzüge und Wegzüge innerhalb und außerhalb des Landkreises auf Gemeindeebene zu verfolgen, inkl. Familiennachzug und Geburten in Deutschland.

4 Sichtweise der Geflüchteten

Um das Entwicklungspotenzial, das sich für ländliche Räume mit der Anwesenheit und Integration von Geflüchteten ergibt, abschätzen zu können, erscheint es unabdingbar, die individuellen Perspektiven der Geflüchteten zu erfassen. Dem zugrunde liegt die Annahme, dass Geflüchtete eine physische, materielle und soziale Ortsgebundenheit („attachment to place“) entwickeln und positive Erfahrungen vor Ort ein Bleiben wahrscheinlicher machen (vgl. Stewart 2011). Daher gilt es, Erfahrungen, die Geflüchtete in Wohnorten in ländlichen Räumen in Bezug auf vielfältige Integrationsdimensionen gemacht haben, zu erfassen und zu verstehen. Dadurch sind Rückschlüsse auf

strukturelle und individuelle Faktoren möglich, die eine Bleibeorientierung begünstigen. In Bezug auf die strukturellen Spezifika ländlicher Wohnungsmärkte (z. B. hohe Eigentumsquote, Leerstände) ist der Zugang zu Wohnraum für Geflüchtete herauszuarbeiten. Weiterhin sind Perspektiven von Geflüchteten auf Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten vor Ort einzubeziehen und die Chancen, in den lokal-regionalen Arbeitsmarkt integriert zu werden aus der Sichtweise der Geflüchteten zu identifizieren. Weiterhin ist wichtig, inwiefern soziales Eingebundensein in lokale Gemeinschaften (Nachbarschaften, Vereine) einerseits und kleine ethnische Gemeinschaften andererseits wichtige Faktoren für das Bleiben darstellen. Zu untersuchen sind schließlich individuelle Bedeutungen von Orten und Institutionen, um abschätzen zu können, inwiefern deren Erreichbarkeit für den Lebensalltag der Geflüchteten in ländlichen Räumen relevant ist.

Perspektiven von Geflüchteten über Wohnen und Leben in ländlichen Räumen

In Deutschland werden Geflüchtete auf der Basis dezentraler Verteilungsmechanismen auch in ländlichen Räumen untergebracht (Boswell 2003). Nach der Anerkennung haben Flüchtlinge grundsätzlich die Möglichkeit, zu bleiben (*staying put*) oder weiter zu wandern (*onward migration*, Stewart 2011), seit 2016 innerhalb des rechtlichen Rahmens, der durch das Integrationsgesetz vorgegeben wird. Die wenigen vorliegenden Studien, die einen Bezug zu ländlichen Räumen herstellen (Weidinger und Kordel, 2016 bzw. Weidinger et al. 2017), deuten dieses Nebeneinander von Bleiben auf dem Land und Weiterwandern in größere Städte an. Gründe für das Bleiben sind bisher nur wenig erforscht.

Befragungen von Geflüchteten zu Erfahrungen in ländlichen Wohnorten

Um Geflüchtete als Akteure ihres eigenen Handelns zu begreifen statt ihre Hilfsbedürftigkeit zu betonen (vgl. Doná 2007), könnte methodisch auf einen biographisch-partizipativen Forschungsansatz zurückgegriffen werden und Geflüchtete qualitativ in verschiedenen Gemeindegrößenklassen befragt werden, um die Entwicklung des Integrationsprozesses zu rekonstruieren (vgl. dazu Nienaber & Roos 2016). Die qualitativen Befragungen könnten folgende inhaltliche Schwerpunktsetzungen haben:

1. Identifikation der Erfahrungen des Zurechtkommens in der Zeit der Ankunft im Untersuchungsort in Bezug auf Wohnraum, Bildung, Gesundheit und (wenn relevant) Arbeit sowie die zugehörigen sozialen Kontakte;
2. Darstellung des Lebensalltags heute in Bezug auf die o. g. Dimensionen; welche Erfolgserlebnisse einerseits, welche Schwierigkeiten/Probleme andererseits lassen sich feststellen? Welche Alltagspraktiken adaptieren Geflüchtete, um ihr lokales Wissen für die Herstellung von Zugehörigkeit in Wert zu setzen?
3. Identifikation individuell bedeutsamer Orte (positiv und negativ besetzt) sowie dazugehöriger Mobilitätspraktiken;
4. Erfassung von Zukunftsperspektiven auf dem Land; Bitte um eine realistische Einschätzung vor dem Hintergrund der bisher gemachten Erfahrungen und der eigenen Qualifikation (z. B.

Sprache, Ausbildung) sowie rechtlicher Einschränkungen / der individuellen Wohnstandortperspektiven (z. B. Familienzusammenführung, Rückumzug in das Herkunftsland);

5. Erfassung zentraler (sozial)statistischer Daten (Status, Familie, Wohnort, vorherige Wohnorte, besuchte Orte/Städte in Deutschland).

In den Bundesländern und Untersuchungslandkreisen ist aufgrund von Verteilungspolitiken und Bearbeitungsschwerpunkten des BAMF mit einer großen Heterogenität hinsichtlich der Nationalität, Alter und Familienstand der Geflüchteten zu rechnen. Aus forschungspraktischen Gründen könnte Komplexität reduziert werden, indem die bundesweit zwei häufigsten Nationalitäten sowie die zwei häufigsten Nationalitäten in den jeweiligen Landkreisen auf Basis der AZR-Daten (2016) ausgewählt werden. Um Sprachbarrieren abzumildern und vielen Geflüchteten die Möglichkeit an der Teilnahme an der Studie zu geben, müssen Übersetzer/innen in der Landessprache in allen Phasen der Datenerhebung eingesetzt werden. Bei der Auswahl der Übersetzer/innen wird darauf geachtet, dass diese neben den notwendigen sprachlichen Kompetenzen auch einen möglichst konfliktlosen kulturellen bzw. religiösen Hintergrund haben.

Identifikation von Schlüsselthemen und Fokusgruppeninterviews

In einer weiteren Erhebungsphase könnten thematisch orientierte Fokusgruppeninterviews, zum Beispiel zu den Themen Herausforderungen und Chancen im Bereich Wohnungsmarkt oder Integrationspotenziale für Familien mit Kindern, durchgeführt werden. In Anlehnung an den *participatory rural appraisal*-Ansatz aus der Entwicklungsforschung ländlicher Räume (Chambers 1994) können diese dazu dienen, identifizierte Bereiche der Integration und die spezifischen Stärken und Schwächen ländlicher Räume aus der Perspektive der Geflüchteten zu vertiefen.

5 Lokale Integrationspolitik und deren Unterstützung durch Länder, Bund und EU

Im Kontext dieser Untersuchungsdimension gilt es, den Beitrag politischer Maßnahmen zur Steigerung der Teilhabechancen von Geflüchteten und zur Entwicklung ländlicher Räume herauszuarbeiten. Dies umfasst die Entstehung und den Inhalt lokaler Integrationskonzepte bzw. -indizes ebenso wie die Nutzung von Spielräumen im Verwaltungshandeln, die Aufgabenverteilung auf kommunaler Ebene und die Frage nach prägenden Akteuren oder Einzelpersonlichkeiten. Hinzu kommen mögliche Verschränkungen mit anderen Politikfeldern (insb. ländliche Entwicklungspolitik) sowie die Frage nach der Passgenauigkeit von übergeordneten *policies*, also von rechtlichen Regelungen und Fördermaßnahmen der Länder, des Bundes und der Europäischen Union.

Einige dieser Facetten lokaler Integrationspolitik sind zwar seit geraumer Zeit Gegenstand der Forschung (u. a. Bommers, 2003, 2009; Gesemann und Roth, 2009, 2015; Jørgensen, 2012). Bislang wurden allerdings nur selten ländliche Regionen (aber: Aumüller und Gesemann, 2016; Schader-Stiftung, 2011) und nur vereinzelt lokale Flüchtlingspolitik (u. a. Aumüller, Daphi, und

Biesenkamp, 2015; Schammann und Kühn, 2016) untersucht. Insbesondere folgende Charakteristika ländlicher Räume werden bislang zu wenig berücksichtigt: Auswirkung der Gemeindegröße, der Kapazitäten und der interkulturellen Erfahrung auf die Art der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben und der Initiierung freiwilliger Aufgaben; Vervielfältigung von Schnittstellen durch Zuständigkeit von Landkreis und kreiseigenen Kommunen; Spezifika von Flächengemeinden mit Verwaltungssitz im Grundzentrum und mit weiteren, verstreut liegenden Ortsteilen.

Integrations- und Flüchtlingspolitik auf lokaler Ebene

Die international verfügbare Forschungsliteratur zur lokalen Flüchtlingspolitik und zur kommunalen Integrationspolitik bzgl. Migrant/innen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund ist zusammenzuführen und im Wesentlichen im Hinblick auf zwei Schwerpunkte nutzbar zu machen.

Zunächst geht es um die *Rolle von Kommunen in Mehrebenensystemen* der Migrations-, Integrations- und Flüchtlingspolitik mit Blick auf grundsätzliche Handlungsspielräume lokaler Integrationspolitik in föderalistischen Systemen (u. a. Akgün und Thränhardt, 2001; Baglay und Nakache, 2014; Bommers und Kolb, 2012). Zudem sind gezielt Studien zur Integrationspolitik in ländlichen Räumen auszuwerten, wobei nicht nur akademische Veröffentlichungen, sondern auch praxisnahe Papiere herangezogen werden. Weiterhin sind *theoretische und konzeptionelle Ansätze* zu betrachten, welche die Entstehung und Varianz kommunalpolitischen Handelns vor dem Hintergrund unterschiedlich ausgestalteter Mehrebenensysteme der Integrations- und Flüchtlingspolitik zu erklären suchen. Dabei werden unterschiedliche erklärende Variablen betrachtet: Hinsichtlich des Verwaltungshandelns sind dies beispielsweise die Relevanz von „street-level bureaucracy“ (Lipsky, 2010), also von individuellen Entscheidungen durch Sachbearbeitende (dazu u. a. Ellermann, 2006; Eule, 2014), oder nach der institutionell produzierten Ambiguität rechtlicher Zielvorgaben (Matland, 1995), die Varianz flüchtlingspolitischer Praxis vorstrukturiert (Schammann, 2015). Hinzu kommen diverse, weiter gefasste Konzepte wie die Rolle der Zivilgesellschaft bzw. einer spezifisch lokalen politischen Kultur oder auch symbolischer Politik (u. a. Jørgensen, 2012).

Politische Steuerung, Verwaltungshandeln und Kooperationsstrukturen

Bei der qualitativen Untersuchung zur Integrationspolitik in ausgewählten ländlichen Regionen sind analytisch Aspekte politischer Steuerung und die Ausprägung der Verwaltungspraxis zu unterscheiden.

Politische Steuerung umfasst sowohl inhaltlich-konzeptionelle Aspekte und Zielformulierungen von Flüchtlings- und Integrationspolitik als auch die Gestaltung politischer Prozesse. Forschungsleitende Fragen, thematisch orientiert an dem unter dem Aspekt 2 genannten Integrationsmodell (Ager und Strang, 2008), sind: Welche Zielstellungen und konzeptionellen Grundlagen zur Aufnahme und Integration Geflüchteter existieren in den Landkreisen und/oder kreisangehörigen Gemeinden? Welche Strategien werden in Bezug auf praktische Probleme wie Sprachbarrieren oder Erreichbarkeit verfolgt? In welchem Dezernat und auf welcher Ebene liegt die Federführung für welche Themen? Wie wird mit Querschnittsthemen umgegangen? Wie wird Integrationser-

folg definiert? Wie wird er gemessen? (Wie) werden Bedarfe der Geflüchteten erhoben? Erfolgt eine Abstimmung politischer Zielsetzungen zwischen Kreis und kreisangehöriger Kommune? Welche Kooperationen und Netzwerke sind feststellbar? An welche anderen Politikfelder oder politisch-strategischen Entwicklungsziele ist die Integration Geflüchteter konzeptionell und organisatorisch angeschlossen? Welche Rolle spielen Landespolitik, Parteien und Einzelpersonen? Wie lässt sich das Verhältnis von politischen Gremien zu Zivilgesellschaft und Verwaltung fassen? Agiert die Kommune in überregionalen Zusammenhängen bezogen auf die Integration von Geflüchteten?

Die Ausprägung der Verwaltungspraxis geht unter anderem folgenden Fragen nach: Welche Spielräume bei der Umsetzung von Bundes- und Landesrecht werden als solche von Behördenleitungen und -mitarbeitenden erkannt? Werden sie bewusst und mit strategischer Zielsetzung genutzt? Lässt sich eine Tendenz zur „street-level bureaucracy“ nachweisen oder sind die Auslegungen des Ermessens institutionell vorgeprägt? Wie kooperieren Behörden mit freien Trägern und mit Ehrenamtlichen? Lassen sich Lernprozesse identifizieren, orientiert sich beispielsweise die Terminvergabe an der ÖPNV Erreichbarkeit?

Relevanz, Akzeptanz und Wirkung von Fördermaßnahmen (Land, Bund, EU) in ausgewählten Regionen

Zu untersuchen ist, wie Fördermaßnahmen von Land, Bund und EU auf der Ebene der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden wahrgenommen, umgesetzt und bewertet werden. Dies betrifft zum einen den Umgang mit grundsätzlich flächendeckend vorhandenen Angeboten (z. B. bundesgeförderter Integrationskurs, Migrationsberatung). Außerdem ist zu fragen, wie mit fakultativen, gesetzlich verankerten Angeboten (u. a. Arbeitsgelegenheiten nach AsylbLG) umgegangen wird und ob und wenn ja, an welchen kompetitiven Ausschreibungen sich Landkreise oder Gemeinden (ggf. auch durch Unterstützung der Anträge freier Träger) beteiligen bzw. ob entsprechend eingeworbene Maßnahmen als Teil der lokalen Integrationsstrategie verstanden werden können. Besondere Aufmerksamkeit unter den Fördermaßnahmen sollten der ländlichen Entwicklungspolitik im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER), und dabei insbesondere dem LEADER-Ansatz und der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE), gelten. Dabei ist zu untersuchen, wie diese Instrumente zur Förderung der sozialen Inklusion von Geflüchteten in den Untersuchungsregionen genutzt werden und ob und ggf. welche Rückschlüsse sich daraus für die Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums ziehen lassen können.

6 Rolle der Zivilgesellschaft und der Einstellung der Aufnahmegesellschaft

Für Deutschland liegen nur wenige empirische Forschungsergebnisse zu Integrationschancen von Ausländer/innen in ländlichen Gemeinden und den Einstellungen der ländlichen Bevölkerung vor. Aus den existierenden Studien lässt sich eine stärker reservierte bis ablehnende Haltung gegen-

über Ausländer/innen in ländlichen Gemeinden auf (durch selektive Abwanderung bedingte) soziodemographische Spezifika und mangelnde Erfahrung im Zusammenleben mit Ausländer/innen zurückführen (vgl. Hoffmeyer-Zlotnik 2000, Roos 2016, Glorius 2017). Zugleich werden lokale Schlüsselakteur/innen (wie z. B. Pfarrer/in oder Bürgermeister/in) als diskursprägend angesehen, da sie gerade in ländlichen Gesellschaften weithin als Vorbilder akzeptiert werden (Roos 2016). Nadler et al. (2010) kamen zu dem Schluss, dass positive Effekte der internationalen Migration in ländlichen Gebieten nur dann auftreten können, wenn neu ankommende Migrant/innen tatsächlich ein Teil der sozialen Gemeinschaft werden. Hierbei ist vor allem deren Einbindung in das soziale Leben vor Ort, also z. B. im Rahmen von Vereinsaktivitäten, bedeutsam.

Eine Reihe von politikorientierten Studien über Integrationspraktiken in ländlichen Siedlungen arbeiten strukturelle und gesellschaftliche Spezifika im Stadt-Land-Vergleich heraus: so sei in ländlichen Siedlungsstrukturen ein höheres Maß sozialer Kontrolle gegeben; Ausgrenzungspraktiken gegen Neuankömmlinge und die Wahrnehmung kultureller Unterschiede seien besonders stark; angesichts einer wenig ausdifferenzierten öffentlichen Infrastruktur sei die Bedeutung von zivilgesellschaftlichem Engagement und von Nachbarschaftshilfe für die Integration von Zugewanderten besonders groß. Generell mangle es in ländlichen Siedlungen an ethnischen Netzwerken, interkulturell ausgebildeten Fachkräften oder differenzierten Integrationsstrukturen, die die Integration von Migrant/innen unterstützen könnten (vgl. Miksch, Schwier 2000; Schader-Stiftung 2011; Gruber 2013).

Daher ist es notwendig, die Besonderheiten von Integrationswegen und zivilgesellschaftlichen Positionen in ländlichen Siedlungen zu untersuchen, um die Spezifika ländlicher Bevölkerungen in einen konkreten Zusammenhang mit Integrationschancen für Geflüchtete setzen zu können. Forschungsliteratur zu Einstellungen und Integrationsspezifika ländlicher Gesellschaften findet sich im Bereich der Regionalforschung und Entwicklungsforschung, der Einstellungsforschung, der Volkskunde sowie in der Migrations- und Integrationsforschung, wobei hier der Bezug zu ländlichen Siedlungsformen bzw. zu den Stadt-Land-Unterschieden im Rahmen der Literaturanalyse herausgearbeitet werden muss.

Repräsentativerhebung zur Einstellung der Aufnahmegesellschaft in ländlichen Siedlungen

Eine Reihe von regelmäßig durchgeführten Bevölkerungsumfragen arbeitet mit aussagekräftigen Item-Batterien, zu Einstellungen und Werten der Aufnahmegesellschaft (z. B. zur Legitimität der Anwesenheit Geflüchteter, zu Vorurteilen, Ausländerfeindlichkeit, Integrationsfortschritt sowie dem eigenen Anteil daran). Allerdings sind existierende Bevölkerungsumfragen (Mikrozensus, SOEP, ALLBUS, „Mitte“-Studien, Eurobarometer) nicht darauf angelegt, strukturelle Spezifika ländlicher Räume in differenzierter Art und Weise zu ermitteln. Aus diesem Grunde erscheint es erforderlich, in ausgewählten Landkreisen eine Repräsentativerhebung zu den Einstellungen der Aufnahmegesellschaft durchzuführen.

Qualitative Untersuchung der Einstellungen, Handlungsorientierungen und Integrationspraktiken zivilgesellschaftlicher Akteur/innen

Auf der Grundlage der Annahme, dass soziale Wirklichkeit gemeinsam im Tun hergestellt wird, sollte die Ebene der Handlungspraxis zentraler Akteur/innen und den ihr zugrundeliegenden Orientierungen (vgl. Bohnsack 2007) analysiert werden. Dabei soll untersucht werden, welche Perspektiven auf Zuwanderung entwickelt werden, inwiefern sich diese im Vergleich ähneln und unterscheiden und welche grundsätzliche Orientierung und darauf aufbauende Praktiken dabei zu rekonstruieren sind. Ein Nachvollziehen dieser subjektiven Anschauung ermöglicht es, Handlungsorientierungen und daraus resultierende Praktiken zu identifizieren (Schütz 1972).

Als relevante Akteur/innen werden Schlüsselpersonen der Zivilgesellschaft in den Untersuchungsgemeinden identifiziert – wie z. B. politische Amtsträger/innen, Vorsitzende von politischen Ortsgruppen und Vereinen, Vertreter/innen ehrenamtlicher Einrichtungen der Flüchtlingshilfe sowie sozialer und weltanschaulicher Institutionen und Bildungseinrichtungen. Die Untersuchungsmethodik fokussiert auf der Erhebung von Expertenwissen zu der lokalen Integrationspraxis und der Haltung der Bevölkerung in den Fallstudiengemeinden. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich Einstellungen der autochthonen Bevölkerung und öffentliche Meinungsbildung auch in den Argumentationsmustern und Handlungspraktiken der Expert/innen wiederfinden lassen. In der Rekonstruktion der Akteursorientierungen werden typisierbare Phänomene im Hinblick auf Zuwanderung herausgearbeitet, diese in ihren Folgen und auch ihrer möglichen Genese ausgeleuchtet und damit der Vergleich verschiedener Fallstudiengemeinden genutzt, um differente politisch-kulturelle Reaktionen abzubilden. Die Analyse und vergleichende Reflexion der Ergebnisse ermöglicht es, Handlungsempfehlungen hinsichtlich einer positiven und proaktiven Handlungsorientierung zu entwickeln.

Lokale Diskurse zur Aufnahme von Geflüchteten, institutioneller und zivilgesellschaftlicher Hilfeleistung und Integrationsergebnissen

Flankierend zu den Untersuchungen der Einstellung der Zivilgesellschaft sowie der Handlungsorientierungen zivilgesellschaftlicher Schlüsselakteur/innen sollten die lokalen Diskurse zur Aufnahme von Geflüchteten, zu institutionellen und zivilgesellschaftlichen Hilfsaktivitäten sowie den Integrationsergebnissen und -folgen analysiert werden. Zugrunde liegt die Annahme, dass lokale Diskurse – als „überindividuelle Muster des Denkens, Sprechens, Sich-selbst-Begreifens und Handelns“ (Glasze und Mattisek 2009, S. 12) – handlungsorientierend und handlungsleitend sind. Eine Analyse der Diskursverläufe, Hauptakteure und jeweiligen Machtpositionen (Diskurshoheit) könnte den Herstellungsprozess von öffentlichen Diskursen und darin verwobene (lokale) Kämpfe um Deutungshoheiten auf lokaler Ebene beleuchten und so damit ein vertiefendes Verständnis zur Entwicklung der lokalen Rezeptivität sowie den Gründen für unterschiedliche Ausprägungsformen von Rezeptivität ermöglichen.

7 Erarbeitung von Politikempfehlungen

„Der Zuzug der Geflüchteten birgt Chancen für bevölkerungsschwache Regionen. Mit der Integration muss etwa über Mobilität, Versorgung des Einzelhandels oder Polizeipräsenz neu nachgedacht werden. Die unbestritten schwierige Integrationsfrage ist auch eine Chance, die vorhandenen Strukturen zu überprüfen und zu sehen, ob Dinge besser gemacht werden können. Wichtig ist dabei, dass der Staat das, was er für die Integration im ländlichen Raum macht, für die gesamte Region tut“ (de Maizière, 2016).

Auf Grundlage der oben skizzierten Analysen zu den vier Integrationsdimensionen könnten Politikempfehlungen erarbeitet werden, die empirisch fundierte Antworten auf die Frage geben sollen, wie die Bemühungen um Schaffung von Teilhabemöglichkeiten für die Neuzugewanderten produktiv mit den Anstrengungen im Umgang mit Abwanderung und demographischem Wandel verbunden werden können – ganz im Sinne des oben angeführten Zitats von Bundesinnenminister Thomas de Maizière. Dazu sollten unterstützende und hemmende Faktoren sowie best practice-Anwendungen und Instrumente identifiziert werden, die sich auf alle o. g. Dimensionen, die unterschiedlichen Integrationspotenziale ländlicher Räume, die kommunale Integrationspolitik und deren Unterstützung durch Bund, Länder und EU, die Sichtweise der Geflüchteten sowie die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteur/innen und die Einstellungen der Aufnahmegesellschaft, beziehen.

Literaturverzeichnis

- Ager A, Strang A (2008) Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies* 21(2): 166-191.
- Akgün L, Thränhardt D (2001) Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. *Studien zu Migration und Minderheiten: Vol. 10*. Münster: LIT.
- Aumüller J, Daphi P, Biesenkamp C (2015) Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen: Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Aumüller J, Gesemann F (2016) Flüchtlinge aufs Land? Migration und Integration im ländlichen Raum. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 66(46-47), 29–34.
- Baglay S, Nakache D (Eds.) (2014) *International perspectives on migration: Vol. 9. Immigration Regulation in Federal States: Challenges and Responses in Comparative Perspective*. Heidelberg, New York, London: Springer.
- Bohnsack R (2007) *Rekonstruktive Sozialforschung: Einführung in qualitative Methoden*. 8. Auflage. Stuttgart: UTB.
- Bommes M (2003) Die politische ‚Verwaltung‘ von Migration in Gemeinden. In Oltmer J (Ed.), *IMIS-Schriften: Vol. 12. Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (pp. 459–480). Göttingen: V und R Unipress.

- Bommes M (2009) Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In Gesemann F, Roth R (Eds.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen (2nd ed., pp. 89–109). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bommes M, Kolb H (2012) From Disorder to New Roles for all Governments: Integration and Federalism in Germany. In Joppke C, Seidle F L (Eds.), Thematic issues in federalism: Vol. 2. Immigrant Integration in Federal Countries (pp. 113–133). Montreal: Queen's University Press.
- Bose P (2014) Refugees in Vermont: mobility and acculturation in a new immigrant destination. In: Journal of Transport Geography 36, S. 151-159.
- Boswell C (2003) Burden-Sharing in the European Union: Lessons from the German and UK Experience. Journal of Refugee Studies 16(3): 316-335.
- Chambers R (1994) The origins and practice of participatory rural appraisal (PRA). World Development 22(7): 953-969.
- De Maizière T (2016) "Es ist unser Land. Es ist unsere Heimat. Und wir entscheiden, was daraus wird." Rede von Bundesminister Dr. Thomas de Maizière anlässlich der Konferenz "Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen" des Deutschen Landkreistages am 2. Dezember 2016. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2016/12/integration-in-laendlichen-raeumen.html;jsessionid=0E882E0FA8028FC66C90B53A371AC23B.1_cid373?nn=3314802 (18.04.2017)
- Deutscher Landkreistag (2016) Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices.
- Doná G (2007) The Microphysics of Participation in Refugee Research. Journal of Refugee Studies 20(2): 210-229.
- Ellermann A (2006) Street-level Democracy: How Immigration Bureaucrats Manage Public Opinions. West European Politics, 29 (2), 293–309.
- Eule T G (2014) Inside Immigration Law: Migration Management and Policy Application in Germany. Research in migration and ethnic relations series. Farnham: Ashgate.
- Franke S, Magel H (Hrsg.) (2016) Flüchtlinge aufs Land? (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen). 106. München.
- Gesemann F, Roth R (2015) Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern (2nd ed.). Berlin. Retrieved from <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/11197.pdf>
- Gesemann F, Roth R (2016) Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik: Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016. Berlin. Retrieved from http://www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/2016/03/DESI_Bericht_Kommunale-Fluechtlings_und-Integrationspolitik_05_2016.pdf
- Glasze G, Mattissek A (Hrsg.) (2009) Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung. Bielefeld.
- Glorius B (2017) The challenge of diversity in rural regions: refugee reception in the German federal state of Saxony. Hungarian Geographical Bulletin 66(2): 113-128.
- Gruber M (2013) Integration im ländlichen Raum. Ein Praxishandbuch. Studienverlag, Innsbruck.

- Haug S, Sauer L (2007) Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern: Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes. Forschungsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Hoffmeyer-Zlotnik J (2000) Der Einfluss der Region auf Einstellungen zu Ausländern. In: Alba R, Schmidt X, Wasmer M (eds.) *Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Opladen, pp. 195-228.
- Jørgensen M B (2012) The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level. *International Migration Review*, 46(1), 244–278. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2012.00886.x>
- Küpper P (2016) Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 53 p, Thünen Working Paper 68.
- Lipsky M (2010) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th anniversary expanded edition). New York: Russell Sage Foundation.
- Matland R E (1995) Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 5(2), 145–174.
- Miksch J, Schwier A (2000) *Fremde auf dem Lande*. Otto Lembeck Verlag, Frankfurt/Main.
- Nadler R, Kriszan M, Nienaber B, Frys W (2010) Zuwanderung internationaler Migranten in schrumpfende ländliche Regionen. Die Fallbeispiele Ostsachsen und Saarland. *Europa Regional* 18(2/3), pp. 107-121.
- Nienaber B, Roos U (2016) Globalising Rural Areas: International Migrants in Rural Germany. In: Domínguez-Mujica (Ed.): *Global Change and Human Mobility*. Springer, Singapore, pp. 285-302.
- Plankl R, Küpper P, Neumeier St, Osigus T, Mehl P (2016) Indikatoren und Karten zur Darstellung von Potenzialen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen auf Landkreisebene. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 77 p, Thünen Working Paper 59, DOI:10.3220/WP1467711761000
- Roos U M (2016) Migration und Integration in ländlichen Räumen am Beispiel der saarländischen Kreisstadt Merzig. Eine empirische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen und Sichtweisen von Personen mit Migrationshintergrund. o.V., Saarbrücken.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2011) *Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen*. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts, Darmstadt
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2014) *Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in strukturschwachen ländlichen Regionen - Ein Handbuch für Kommunen*. Schader-Stiftung, Darmstadt.
- Schammann H (2015) Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*. (3), 161–182. <https://doi.org/10.1007/s12286-015-0267-4>
- Schammann H, Kühn B (2016) Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. gute gesellschaft – soziale demokratie #2017 plus. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Retrieved from <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf>
- Schütz A (1972) Die Gleichheit und die Sinnstruktur der Sozialen Welt. In: Ders.: *Gesammelte Aufsätze*. Band II Studien zur soziologischen Theorie. Den Haag.
- Stewart E (2011) UK Dispersal Policy and Onward Migration: Mapping the Current State of Knowledge. *Journal of Refugee Studies* 25(1): 25-49.

- Weidinger T, Kordel S (2016) Was wir von Erfahrungen anderer Länder lernen können. Geflüchtete in ländlichen Räumen. In: Franke S, Magel H (Hrsg.): Flüchtlinge aufs Land? (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 106), S. 103-111.
- Weidinger T, Kordel S, Pohle P (*im Erscheinen*) Bleiben oder Gehen? Einflussfaktoren auf die Wohnstandortmobilität anerkannter Flüchtlinge in ländlichen Räumen am Beispiel des Bayerischen Waldes. Europa Regional

