

# **Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen Deutschlands**

## **Ergebnisse der Deutschen Agrarforschungsallianz (DAFA)**

**basierend auf einem Workshop vom 18./19. Mai 2016**

### **Inhalt**

1. Anlass.....	2
2. Teilnehmer.....	2
3. Ziele.....	2
4. Vorgehensweise .....	2
5. Ergebnisse zur Gesamtstruktur.....	2
6. Ergebnisse zum Cluster „Arbeit und Sprache“ .....	3
7. Ergebnisse zum Cluster “Daseinsvorsorge und Integrationspotenzial“ .....	7
8. Ergebnisse zum Cluster Koordinierung und Akzeptanz“ .....	10
9. Schlussfolgerungen im Hinblick auf übergreifende Forschungs- und Entwicklungsschwerpunkte .....	14

## 1. Anlass

Die Integration der Flüchtlinge ist eine Herausforderung für alle Regionen Deutschlands, auch für die ländlichen Räume. In kurzer Zeit müssen Lösungen gefunden werden, ohne dass hierfür immer eine breit abgesicherte wissenschaftliche Basis zur Verfügung steht. Die Deutsche Agrarforschungsallianz richtete deshalb einen Einladungs-Workshop aus, um das bestehende Wissen zu bündeln und aus den Diskussionen (a) Politikempfehlungen sowie (b) Forschungsbedarf abzuleiten.

## 2. Teilnehmer

Die insgesamt 22 Teilnehmer lassen sich drei Gruppen zuordnen:

- Verwaltung (BMEL, Bayern, Landkreis Osnabrück)
- Forschungseinrichtungen aus dem Bereich „Agrarwirtschaft / Ländliche Räume“
- Forschungseinrichtungen aus dem Bereich „Migration / Integration“

## 3. Ziele

- Zusammenführung des Expertenwissens aus den verschiedenen Teilbereichen
- Identifikation und Priorisierung der wichtigsten Fragestellungen
- Identifikation von Politikempfehlungen und Forschungsfragen

## 4. Vorgehensweise

Die Teilnehmer wurden gebeten, die aus ihrer Sicht wichtigsten Fragestellungen zu nennen und kurz zu erläutern. Anschließend wurden vier Impulsreferate gehalten und kurz diskutiert. Im nächsten Schritt erfolgte eine Ergänzung und Clusterung der zuvor gesammelten Fragestellungen. Die Cluster wurden zu drei Themen verdichtet. Diese drei Themen wurden anschließend vertiefend erörtert, und zwar erst im Plenum, dann in einer kleinen Arbeitsgruppe und abschließend noch einmal im Plenum.

## 5. Ergebnisse zur Gesamtstruktur

Die nach Einschätzung der Teilnehmer vordringlichen Fragestellungen bezüglich der Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen konnten zu folgenden sechs Clustern verdichtet werden:

- Koordinierung und Steuerung
- gegenseitige Akzeptanz
- Arbeit
- Sprache

- Daseinsvorsorge
- Integrationspotenzial

Außerdem wurden zwei weitere Einzelpunkte identifiziert, die ebenfalls als vordringlich gesehen werden, sich aber keinem der sechs Cluster zuordnen lassen:

- Zahlen, Daten, Fakten zur Ansiedlung von Flüchtlingen im ländlichen Raum
- Finanzierung der Integration

Um im verfügbaren Zeitrahmen des Workshops eine vertiefte Arbeitsgruppen-Diskussion zu allen sechs Clustern zu ermöglichen, wurden diese zu drei möglichst homogenen Doppel-Clustern zusammengefasst:

- Arbeit und Sprache
- Integrationspotenzial und Daseinsvorsorge
- Koordinierung und Akzeptanz

In den folgenden Kapiteln werden die wichtigsten Informationen, Einschätzungen und Schlussfolgerungen dieser drei Arbeitsgruppen zusammengefasst.

## 6. Cluster „Arbeit und Sprache“

*Annette Haas, Folkhard Isermeyer (Moderation), Martin Petrick, Anna-Katharina Rich, Ellen Sunder*

**Befund 1:** Es gibt in ländlichen Regionen Arbeitgeber, die über Arbeitskräftemangel klagen und gern Flüchtlinge beschäftigen möchten. Versuche, dieses umzusetzen, waren bisher aber nur teilweise erfolgreich, unter anderem weil Flüchtlinge nach kurzer Zeit wieder aus den ländlichen Regionen weggezogen sind.

Es ist wichtig, Gründe für das Scheitern zu analysieren. Vor allem zwei mögliche Gründe wurden genannt:

- a) unsichere Bleibeperspektive der Flüchtlinge mit laufendem Asylverfahren;
- b) Präferenz der Flüchtlinge für Ballungszentren.

Hinsichtlich der Bleibeperspektive wird in naher Zukunft eine deutliche Verbesserung erwartet, da die Asylverfahren beschleunigt werden. Allerdings kann sich die **unsichere Perspektive für den Familiennachzug** negativ auswirken: Solange Flüchtlinge unsicher sind, ob und wann ihre Familien nachziehen können, werden sie womöglich für sich persönlich eher „Übergangslösungen in den Städten“ ins Auge fassen als eine „Sesshaft-Werdung in einer ländlichen Region“.

Zur Frage, welche Präferenzen die Flüchtlinge hinsichtlich Berufsfeld und Wohnstandort haben, gibt es bisher kaum Kenntnisse. Einzelne Forschungsprojekte hierzu laufen aktuell an. Da hier zunächst nur explorative Ergebnisse zu erwarten sind, wird empfohlen, nach einigen Monaten (basierend auf den Zwischenergebnissen dieser ersten Projekte) mit Hilfe der Forschungsförderung weitere Projekte zur **Analyse der Präferenzen der Flüchtlinge** auf den Weg zu bringen, so dass hier rasch ein umfassenderes Bild entsteht. Da auch in anderen

Clustern ähnliche Forderungen erhoben wurden, liegt es nahe, schnell einen übergreifenden Forschungsschwerpunkt zu konzipieren (vgl. Kapitel 9).

Es ist davon auszugehen, dass die Präferenzen der Flüchtlinge sich in den nächsten Monaten und Jahren rasch weiterentwickeln werden, je nachdem, wie in den sozialen Netzwerken die Berichte über die in verschiedenen Regionen gemachten Erfahrungen ausfallen. Die Vorurteile, mit denen die Neuankömmlinge derzeit ländliche Räume und Ballungszentren begegnen (vermutlich werden ländliche Räume, aufgrund der Erfahrungen im Herkunftsland, oft mit Armut und Chancenlosigkeit verbunden), werden sich dadurch entweder bestätigen oder revidieren. Wenn Deutschland das Ziel verfolgt, dass sich ein nennenswerter Teil der Flüchtlinge dauerhaft in ländlichen Räumen ansiedelt, ist es sinnvoll, auf diesen Meinungsbildungsprozess Einfluss zu nehmen. Besonders erfolgversprechend erscheint es, „success stories“ zu dokumentieren und als erstrebenswertes Rollenmodell („so wollen wir auch werden“) in Flüchtlingskreisen zu verbreiten. Zu untersuchen wäre, wie dieses in einer Form geschehen kann, die für Flüchtlinge attraktiv und überzeugend ist, und außerdem, welche Informationskanäle für die Verbreitung am besten geeignet wären. Es gibt unter der Überschrift **„Meinungsbildung über ländliche Räume“** also eine Reihe wichtiger Forschungsfragen, die in einem größeren Projekt zu untersuchen wären.

**Befund 2:** Flüchtlinge kommen oft erst nach einigen Monaten in die Sprachförderung, und diese wird oft nicht mit maximal möglichem Einsatz betrieben. Oft möchten Flüchtlinge gern rasch arbeiten, finden aber (teilweise auch wegen schlechter Sprachkenntnisse) keinen Zugang zu potenziellen Arbeitgebern. Viele sehen sich in einer „Warteschleife“ mit ungewissem Ausgang, sind perspektivlos und entsprechend unzufrieden bzw. demotiviert.

Der Einstiegsprozess ist noch nicht optimal geregelt. Hilfreich könnte nach Auffassung der Arbeitsgruppe, die hierüber beraten hat, folgender Prozess sein:

- Jedem Flüchtling aus einem Herkunftsland mit guter Bleibeperspektive wird unmittelbar nach seiner Ankunft ein individueller „Mentor“ zugeteilt, außerdem wird ihm sofort Zugang zu einem Sprachkurs ermöglicht und vorgeschrieben (ohne lange Wartezeiten).
- Für diesen Personenkreis wird außerdem alles getan, um ihn schon nach wenigen Monaten in ein Beschäftigungsverhältnis zu bringen (z.B. 20 h/Woche), welches parallel den weiteren Besuch von Sprach- und Qualifizierungskursen ermöglicht. Wann die Überführung in eine Vollzeitbeschäftigung erfolgt, hängt vom individuellen Qualifizierungsfortschritt ab.
- Sofern die Begründung eines Arbeitsverhältnis nicht in Betracht kommt (z.B. bei Jugendlichen oder Geringqualifizierten), sollte an die Stelle des o.g. Beschäftigungsverhältnisses eine Qualifizierungsmaßnahme treten.

Falls sich die politischen Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Land, Kommune) gemeinsam auf diese (oder eine ähnliche) Zielvorstellung verständigen würden, ergäben sich hinsichtlich der Umsetzung folgende Herausforderungen.

Die Mentoring- bzw. Patenschafts-Programme müssten (a) erheblich ausgeweitet, (b) auf den neu definierten Bedarf zugeschnitten und (c) in ein übergreifendes Gesamtkonzept integriert werden. Grundsätzlich gilt, dass solche Programme nicht neu erfunden werden müssen, denn es gibt bereits bewährte Konzepte. Die **Ausweitung und „Orchestrierung“ der Mentoring-Programme** ist jedoch eine große organisatorische Herausforderung, die im weiteren Sinne als Forschungs- und Entwicklungsprojekt zu definieren ist. Es wäre sinnvoll, die hier kompetenten Organisationen mit der Ausarbeitung eines Vorschlags für ein „lernendes System“ zu beauftragen. Außerdem sollten Finanzmittel bereitgestellt werden, damit regionale Pilotprojekte schnell gestartet werden können. Nur so entsteht Erfahrungswissen, welches dann schrittweise von anderen Regionen ausgewertet und adaptiert werden kann. Die hier erzielten Ergebnisse sollten in die bundesweite Informationsplattform integriert werden (vgl. Kapitel 9).

Eine vor allem für ländliche Räume relevante Herausforderung bestünde darin, die **Mentoring-Programme für KMUs attraktiver** zu machen, indem sie an deren spezielle Erfordernisse angepasst werden. Bisher sind solche Programme oft von Großunternehmen oder zivilgesellschaftlichen Einrichtungen getragen. Die Einbeziehung von KUMs erscheint sinnvoll, weil erwartet werden kann, dass die frühen Direktkontakte zwischen Unternehmen und Flüchtlingen in zahlreichen Fällen zu Konstellationen führen, die (aufgrund der sich schrittweise aufbauenden gegenseitigen Kenntnis) früher oder später in ein Beschäftigungsverhältnis münden. Viele Unternehmen halten diese Art der „Anbahnung“ für erfolgversprechender als das simple Absetzen einer Bedarfsmeldung bei der Arbeitsagentur. Auch stellt der persönliche Kontakt eine in vielen Herkunftsländern weitaus verbreitete Methode zum Schließen eines Arbeitsverhältnisses dar, so dass Flüchtlinge damit besser vertraut sind als mit komplizierten, formellen Bewerbungsabläufen. Die Frage, wie die Mentoring-Programme für KMUs attraktiver gemacht werden können, ist allerdings nicht leicht zu beantworten. Sie sollte daher zum Gegenstand von F&E-Aktivitäten gemacht werden.

Mit Blick auf die ländlichen Räume wäre außerdem zu untersuchen, wie sich die Parallelität von Spracherwerb und (zeitlich reduzierter) Beschäftigung organisieren lässt, wenn zwischen (a) Wohnort, (b) Arbeitsort und (c) Schule größere Entfernungen zu überwinden sind. Es wäre allerdings nicht sinnvoll, Mobilitätskonzepte ausschließlich auf die Bedürfnisse des Clusters „Arbeit und Sprache“ auszurichten. Stattdessen sind **integrierte Mobilitätskonzepte** erforderlich, die auch die Mobilität am Abend, an Wochenenden und in Ferienzeiten sicherstellen und somit ländliche Regionen für die Flüchtlinge als attraktive Arbeits- und Wohnstandorte erscheinen lässt. Bei der Entwicklung solcher Konzepte braucht man nicht bei null zu beginnen, da es bereits viele kreative Lösungen gibt, die nicht nur den Flüchtlingen, sondern ebenso der restlichen Bevölkerung in ländlichen Regionen zu Gute kommt. Vieles ist allerdings auch Stückwerk, welches aus der Not geboren wurde und sich vielleicht nicht langfristig bewähren wird. Angesichts der überragenden Bedeutung des Themas Mobilität wäre es sinnvoll, hierzu eine eigenständige F&E-Aufgabe zu konzipieren, bei der das „Lernen von anderen Regionen“ eine wichtige Rolle spielt. Diese Aktivität sollte als Teil der bundesweiten Informationsplattform konzipiert werden (vgl. Kapitel 7 und 9).

**Befund 3:** Flüchtlingen ist nicht leicht zu vermitteln, dass die berufliche Ausbildung in Deutschland so wichtig erachtet wird und so lange dauert. Hinzu kommt, dass viele Flüchtlinge in der Ausbildung voraussichtlich nicht erfolgreich abschneiden werden, weil sie bei Fragen scheitern, die einheimische Jugendliche „nebenbei“ gelernt haben (Sprache, Kultur, allgemeine Gepflogenheiten).

Die Erfahrung zeigt, dass die Integration der Erwachsenen oft nur teilweise gelingt und deshalb die Integration der Jugendlichen für das Gesamtergebnis umso wichtiger ist. Insofern sind die Weichenstellungen, die im Zuge der beruflichen Bildung erfolgen, von größter Bedeutung. Es wäre fahrlässig, in diesem Bereich Integrationschancen zu verpassen, bloß weil man zu starr an tradierten Prozeduren festhält und sich nicht flexibel auf die neuen Herausforderungen einstellt.

Die verschiedenen Facetten dieses wichtigen Punktes (Anerkennung von Abschlüssen, Anpassung von Ausbildungsgängen, pragmatische Übergangslösungen) konnten allerdings im Workshop aus Zeitgründen nicht weiter vertieft werden. Bei der Vorbereitung von Politikmaßnahmen müsste daher ggf. eine gesonderte Befassung erfolgen, damit diese Aspekte in einem Gesamtkonzept angemessen berücksichtigt werden können.

**Befund 4:** Viele Arbeitgeber in ländlichen Räumen haben sich bisher noch überhaupt nicht mit der Integration von Flüchtlingen befasst. Das mag in vielen Fällen schlicht daran liegen, dass sie aktuell nicht auf der Suche nach Arbeitskräften sind. Vermutlich gibt es aber auch zahlreiche Fälle, in denen sie bei besseren integrationspolitischen Rahmenbedingungen Flüchtlinge einstellen würden.

Eine gravierende Hürde, über die in Unternehmerkreisen gesprochen wird, ist der **hohe bürokratische Aufwand**. Flüchtlinge haben keine Chance, diesen ohne Unterstützung zu bewältigen. Als Unterstützer kommen entweder Mentoren bzw. Paten in Betracht (s.o.), oder aber Leiter bzw. Mitarbeiter der Unternehmen. Aber auch diese Personen scheuen die komplizierten Vorgänge. Die Behörden könnten einen erheblichen Beitrag zur Integration leisten, indem sie die Abläufe vereinfachen und vor allem einen one-stop Servicepoint einrichten. Hier könnte ein bundesweiter Austausch über best-practice-Beispiele einen wichtigen Beitrag leisten, ebenso wie eine unabhängige externe Evaluation verschiedener Organisationskonzepte (vgl. Kapitel 8 und 9).

Die zweite Herausforderung besteht darin, **Begegnungsformate zu schaffen**, in denen potenzielle Arbeitgeber und arbeitssuchende Flüchtlinge zusammentreffen können. Forderungen nach „Jobbörsen“ und ähnlichem sind schnell ausgesprochen, doch in der Praxis weit- aus schwieriger umzusetzen. Daher wäre es auch bei diesem Punkt sinnvoll, die in den Regionen entwickelten Ideen und Konzepte in einen überregionalen Austausch (bundesweite Informationsplattform) und in eine unabhängige externe Evaluation zu bringen, um vorbildliche Konzepte erkennen und möglichst schnell verbreiten zu können (vgl. Kapitel 9).

Die dritte Herausforderung lautet, Unternehmen noch stärker als bisher zu ermutigen, solche Begegnungsmöglichkeiten auch tatsächlich wahrzunehmen und damit „dem Zufall eine Chance zu geben“. Die entsprechende Stimmung kann vor Ort durch Landräte, Bürgermeister, Industrie- und Handelskammern, Landwirtschaftskammern etc. verbreitet werden, überregional durch bundes- und landespolitische Instanzen sowie Wirtschaftsverbände. Eine bis-

her wenig genutzte Möglichkeit besteht darin, in systematischer Weise zivilgesellschaftliche Organisationen einzubinden, und zwar insbesondere jene, in denen Arbeitgeber stark vertreten sind. Hier bietet sich beispielsweise eine **Zusammenarbeit mit den Service Clubs** an (Rotary, Lions, ...), in denen deutschlandweit tausende von Unternehmern beteiligt sind.

**Befund 5:** In jenen ländlichen Regionen, die bisher durch Schrumpfungsprozesse charakterisiert sind, werden teilweise besonders große Hoffnungen an einen „Trendwandel durch Integration von Flüchtlingen“ geknüpft.

Es ist verständlich, dass sich Entscheidungsträger in solchen Regionen erhoffen, durch den Zuzug von Flüchtlingen z.B. die drohende Schließung von Schulen abwenden und eine bessere Auslastung von Infrastrukturangeboten erreichen zu können. Andererseits würde die Ansiedelung von Flüchtlingen diesbezüglich nur ein kurzes „Strohfeuer“ entfachen, wenn es nicht gelingt, im Zuge der Ansiedelung auch wieder dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze in diesen Regionen zu schaffen.

Ob dies gelingen kann, ist fraglich. Einerseits ist offenkundig, dass die regionalökonomischen Trends, die eine Region zur Schrumpfungsregion haben werden lassen, durch den Flüchtlingszuzug nicht per se verschwinden. Sie wirken weiter und führen zur Abwanderung von Arbeit und Kapital. Andererseits ist ebenso offenkundig, dass eine bisher schrumpfende Region tatsächlich in eine Wachstumsregion verwandelt werden könnte, wenn sich – aus welchen Gründen auch immer - eine Bevölkerungsgruppe entschließt, dort zu siedeln, zu arbeiten und für dieses Ziel notfalls auch wirtschaftliche Opfer zu bringen.

Diese Überlegungen unterstreichen die große Bedeutung, die der Präferenzforschung und der Meinungsbildung beizumessen ist (siehe oben, Befund 1). Dass die Ankunft vieler Flüchtlinge in Deutschland eine generelle Trendumkehr zugunsten ländlicher Problemregionen einleiten kann, wird als extrem unwahrscheinlich eingeschätzt. Es erscheint allerdings reizvoll, anhand eines ausgewählten Beispiels einmal auszutesten, ob nicht im Einzelfall doch eine Trendumkehr nachhaltig gelingen kann. Sofern dies politisch gewünscht ist, müsste ein **Bundeswettbewerb** veranstaltet werden, bei dem sich **Schrumpfungsregionen mit Integrations- und Trendumkehrkonzepten** bewerben könnten. Ein derartiges Projekt müsste allerdings nach dem Prinzip „klotzen statt kleckern“ gestaltet werden, d. h. es müssten erhebliche Finanzmittel eingesetzt werden. Außerdem sollte von vornherein eine längerfristige Begleitforschung vorgesehen werden, um ggf. belastbare Schlussfolgerungen hinsichtlich einer Übertragung auf andere Regionen ableiten zu können.



## 7. Cluster „Daseinsvorsorge und Integrationspotenzial“

*Ulrich Gehrlein, Stefan Kämper, Gudrun Kirchhoff, Doris Lange (Moderation), Henriette Litta, Rosa Schleenbecker, Hubert Wiggering*

**Befund 1:** Integrationspotenziale unterscheiden sich regional und müssen über spezifische (Integrations-)Politikkonzepte nutzbar gemacht werden. Bevölkerungsweggang von Gemeinden im ländlichen Raum lässt sich nicht durch die Aufnahme von Flüchtlingen stoppen; aber die Flüchtlingsintegration bietet einen Anstoß zur Bearbeitung sowieso anstehender Zukunftsfragen/-planungen von Landgemeinden.

Die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen stellt die Kommunen vor große Herausforderungen. Die zu bewältigenden Aufgaben betreffen nahezu alle kommunalen Fachbereiche, u.a. Unterbringung, Kinderbetreuung, Jugendhilfe, Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit, Mobilität, Sicherheit, Umwelt und Finanzen. Neben dem Druck, kurzfristige Lösungen schnell anbieten zu müssen, sind die Kommunen gefordert, die mittel- und langfristige Tragfähigkeit verschiedener Elemente der Daseinsvorsorge zu berücksichtigen.

Angesichts der heterogenen lokalen und regionalen Gegebenheiten für die Integration bedarf es **regional spezifischer Konzepte** und Strukturen für die Integrationspolitik. Dabei benötigen Kommunen, in denen noch keine Integrationskonzepte vorliegen stärkere Unterstützung. **Netzwerke und Austauschplattformen** können hier eine wichtige Rolle übernehmen. Über sie können Informationen aus Kommunen mit funktionsfähigen Integrationskonzepten bereitgestellt und ausgetauscht werden. Daneben sollte Kommunen, insbesondere solchen mit einer angespannten Finanzlage, auch finanzielle Unterstützung bei Aufbau der Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen, z.B. bei der Ressourcenausstattung gewährt werden. In der Arbeitsgruppe werden auch die Gestaltungsmöglichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen bei Erstellung und Umsetzung von Integrationskonzepten mit den Prinzipien „top-down“ sowie „bottom-up“ diskutiert. Beide Prinzipien haben ihre Vorteile und sollten für die sachgerechte Ausgestaltung lokaler Integrationspolitik genutzt werden. Die Kommunen sollten „bottom up“ eigenständige Konzepte zur Nutzung der Kompetenzen und Wünsche der Flüchtlinge mit den Integrationspotenzialen von Gemeinden und der ansässigen Bevölkerung entwickeln. Gleichzeitig müssten Bund und Länder der Integrationsaufgabe „top down“ höchste Priorität einräumen und die dafür geltenden Rahmenbedingungen vorgeben.

Regionale Integrationskonzepte sollten sich auf zwei Säulen stützen:

### **Säule 1 – Kurz-/mittelfristige Perspektive:**

Örtlich vorhandenen Gegebenheiten nutzen und aktivieren, z.B. beim Wohnraum.

Arbeitsplätze und zugehörige Bildungs- und Qualifizierungsangebote müssen auf den örtlichen Bedarf und die lokalen Möglichkeiten ausgerichtet werden. Dazu gehört ebenfalls, Helferkreise und Schlüsselpersonen (z.B. Personen, die hohe Anerkennung genießen) zu aktivieren sowie ehrenamtlicher Tätigkeit eine professionelle Organisationsunterstützung zu bieten, gehört ebenfalls dazu (Aufbau einer professionellen „Integrationsinfrastruktur“).



## **Säule 2 – langfristige Perspektive:**

Regionale Integrationspolitik muss mit langfristigen Planungen u.a. zur Arbeitsmarktentwicklung, beim Wohnungsbau und zur Bildungsplanung im Sinne einer Demografie-Strategie verbunden werden. In Dörfern und Landgemeinden fehlen z. T. Strukturen der Daseinsvorsorge. Um die vorhandenen Integrationspotenziale dennoch erschließen zu können, sind regionale Lösungen notwendig, die ausgehend von zentralen Orten (Klein- und Mittelstädte) entwickelt werden müssen.

Probleme des Strukturwandels im ländlichen Raum lassen sich nicht durch die Ansiedlung von Flüchtlingen lösen, aber es handelt sich um einen wesentlichen Handlungsimpuls für Veränderungen. Lokale und regionale Probleme ländlicher Räume können hiermit neu gedacht und angegangen werden. Für die Akzeptanz zur Integration von Flüchtlingen im ländlichen Raum wird dies als förderlich angesehen. Eine Politik für den gesamten ländlichen Raum ist damit zielführend. Dies würde durch ein entsprechendes Bekenntnis von Bund und Ländern gestärkt.

**Forschungs-Praxisnetzwerke**, z.B. von der Schader-Stiftung haben gezeigt, wie kommunale Integrationspolitik in ländlichen Regionen im Strukturwandel erfolgreich entwickelt und umgesetzt werden kann. Solche Projekte mit Modellcharakter sollten unter Einbindung verschiedener Typen ländlicher Räume weiter gestärkt werden.

**Befund 2:** Das Integrationspotential hängt neben anderen Faktoren auch auf Seiten der Flüchtlinge von deren Bild ländlicher Räume und auf Seiten der ansässigen Bevölkerung von deren Willkommenskultur ab.

Wenn Flüchtlinge aus ihrer Heimat die Vorstellung mitbringen, dass der ländliche Raum in Deutschland ggf. ebenfalls rückständig und ärmlich ist und gegenüber städtischen Gebieten stark zurückfällt, wird trotz möglicher Bleibeperspektive ein dauerhafter Verbleib in den ländlichen Räumen nicht stattfinden. Deshalb sollte Flüchtlingen möglichst frühzeitig ein **realistisches Bild über Strukturen in ländlichen Räumen**, mittleren Städten und Großstädten mit ihren Vor- und Nachteilen aufgezeigt werden. Zur Verdeutlichung der Integrationspotentiale ländlicher Räume sollten **Erfolgsgeschichten von Flüchtlingen** über geeignete Medien kommuniziert werden. Im Detail ist über die **Erwartungen von Flüchtlingen** in Bezug auf ländliche Regionen in Deutschland noch wenig bekannt. Um diese Wissensbasis zu erweitern, sollte dieser Bereich bei Erhebungen zur Lebenssituation von Flüchtlingen mit einbezogen werden.

Eine Voraussetzung zur Nutzung von Integrationspotentialen ist die kommunale Willkommenskultur, die bei der ansässigen Bevölkerung unter Umständen erst geschaffen oder ausgebaut werden muss, um das Integrationspotential der Regionen zu nutzen. Die Offenheit für interkulturelle Dialoge und ein Leitbild der kulturellen Vielfalt sind mögliche Ausprägungen.

**Befund 3:** Alle Bereiche der Daseinsvorsorge sind für Flüchtlinge wichtig. Im ländlichen Raum ist die Schaffung von Mobilitätslösungen eine der größten Herausforderungen.

Die grundsätzlichen Bereiche der Daseinsvorsorge, wie Wohnen, Arbeit und Bildung müssen in der Stadt und im ländlichen Raum organisiert werden. Ein besonderes Problem kann im ländlichen Raum die Mobilität darstellen. In dünn besiedelten ländlichen Regionen ist der öffentliche Personennahverkehr stark reduziert und wird nur vom Schulbussystem getragen, sodass der private PKW das Hauptverkehrsmittel ist. Flüchtlinge sind i.d.R. auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen, weil sie z.B. für den Spracherwerb oder den Arztbesuch in den nächsten Ort oder die Kreisstadt pendeln oder einfach nur den Lebensmitteleinkauf organisieren müssen.

Die Bereitstellung von Fahrrädern oder die Organisation ehrenamtlicher Fahrdienste können eine Basisstruktur für die Mobilität darstellen. Neue Rufbussysteme unter Nutzung digitaler Medien (Rufbus-App) und auch der Erwerb von Führerscheinen in Kombination mit dem Aufbau von Car Sharing-Angeboten auf dem Land sollten als Möglichkeiten diskutiert werden. Im besten Fall wären damit auch Vorteile für die ansässigen Bürger verbunden.

Bundesweit gibt es verschiedene Ideen und Initiativen gegen ein ausgedünntes ÖPNV-Netz auf dem Land. Dazu gehören Bürgerbusse ebenso wie ehrenamtliche Fahrdienste und die Bildung von Fahrgemeinschaften, ggf. unterstützt durch digitale Plattformen. Die bestehenden Ansätze sollten mit neuen Ideen je nach lokalen Gegebenheiten zu **intelligenten Mobilitätskonzepten** weiterentwickelt werden. Hier sollten Ideen aus der Digitalwirtschaft mit den Erfordernissen des ländlichen Raums zusammengebracht werden, um passgenaue und innovative Lösungen hervorzubringen.

## 8. Cluster „Koordinierung und Akzeptanz“

*Wolfgang Ewald, Werner Hülsmann, Andrea Knierim, Peter Mehl, Thorsten Michaelis (Moderation), Rosemarie Siebert, Christine Tamasy*

**Befund 1:** Integration von Flüchtlingen ist ein Aufgabenfeld, das durch die Zuständigkeit vieler Politikebenen (internationale Politik, EU, Bund, Land, Kommunen) und Handlungserfordernisse in unterschiedlichen Politikbereichen (z.B. Wohnungspolitik, Sprachförderung, Bildungspolitik, Sozialpolitik, Arbeitsförderung, Teilhabepolitik) gekennzeichnet ist. Koordination und abgestimmte Steuerung zwischen den Ebenen und Politikfeldern sind daher wichtige und herausfordernde Aufgaben.

Ungeachtet der Zuständigkeiten verschiedener politischer Ebenen finden Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in allererster Linie auf kommunaler Ebene statt. Auf kommunaler Ebene werden die Aktivitäten und auch die Versäumnisse der anderen politischen Ebenen direkt erfahrbar. Wie Integrationspolitik letztlich ausgestaltet wird, hängt ganz wesentlich von vielfältigen Faktoren und Rahmenbedingungen ab, die sich zwischen den Kommunen sehr unterschiedlich darstellen: z.B. Größe, Struktur, wirtschaftliches Umfeld und verfügbare Ressourcen. Angesichts der heterogenen lokalen und regionalen Rahmenbedingungen für die

Integration bedarf es einer **passgenauen Kontextualisierung**. Von daher muss die **Konfigurationshoheit für die Integration von Flüchtlingen auf der kommunalen Ebene** liegen.

Im Rahmen dieser Aufgabe geht es dabei (a) um die Koordination innerhalb und zwischen den Ebenen der staatlichen Verwaltung (intern, zwischen Landkreis und kreiseigenen Kommunen sowie zu Regierungsbezirk, Land und Bund), (b) um die **Unterstützung und Koordination des ehrenamtlichen Engagements** (Ehrenamt braucht Hauptamt) sowie (c) um eine bereichsspezifische Koordination entlang der einleitend genannten Themen. Diese Koordinationsaufgabe fällt den Kommunen und Landkreisen, die bereits über kommunale Integrationskonzepte und entsprechende Umsetzungsstrukturen verfügen, bedeutend leichter als Kommunen, bei denen dies nicht der Fall ist. Insbesondere für Kommunen in strukturschwachen Regionen könnte es erforderlich sein, entsprechend zusätzliche Ressourcen bereit zu stellen.

Gerade für kleinere Kommunen können die **Instrumente der ländlichen Entwicklungspolitik wichtige Beiträge als Ermöglicher** insbesondere auf dem Weg interkommunaler Allianzen leisten. ILE-Prozesse sind eine Option, um Steuerung auch in diesem Bereich zu übernehmen, die insbesondere in Bayern bereits sehr gut funktionieren (Beispiel Landkreis Hassberge). Dabei geht es neben der Begleitung der Veränderungsprozesse um Umnutzung leerstehender Bausubstanz und Soziale Dorfentwicklung, sowie die Sicherstellung von Daseinsvorsorge und Mobilität. Bayern differenziert bei investiven Maßnahmen die Förderung je nach Finanzstärke und trägt bis zu 90 % der Kosten. Beim Einsatz der Instrumente der Landentwicklung ist darauf zu achten, dass diese in ein gesamtstrategisches Vorgehen eingebunden sind, um Parallelförderung und Doppelstrukturen zu vermeiden. Ob dieses Angebot der Ermöglichung durch die Instrumente der Landentwicklung von kommunaler Ebene genutzt wird, hängt auch von der Organisation und Schwerpunktbildung der ländlichen Entwicklungspolitik ab, die sich zwischen den Bundesländern unterscheiden. Neben der politischen Priorisierung der Integrationsaufgabe ist die **unterschiedliche Finanzkraft der Länder und Kommunen** zentral: In Bundesländern, in denen es bereits schwer fällt, den Landesanteil bei der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes aufzubringen, sind die Voraussetzungen zweifellos sehr viel ungünstiger als in finanzstarken Bundesländern wie Bayern.

**Befund 2:** Eine kommunale Konfigurationshoheit bei der Integration von Flüchtlingen muss ergänzt werden durch einen organisierten Austausch über „best practises“, der ein dynamisches Verständnis von Integrationspolitik als lernendem System zugrunde liegt.

Ungeachtet der notwendigen kommunalen Konfigurationshoheit ist es nicht sinnvoll, dass jede Kommune sozusagen das integrationspolitische Rad neu für sich erfindet. Der Austausch in kommunalen bzw. regionalen Qualitätszirkeln über „best practises“ ist daher ein wichtiger ergänzender Punkt zur kommunalen Konfigurationshoheit und wird, nach Einschätzung von Herrn Hülsmann, bereits aktiv praktiziert.

(<http://www.stuttgart.de/item/show/385012>). Es sei allerdings zu prüfen, ob bei diesem Austausch über best practises bereits jetzt die spezifischen Probleme kleinerer Kommunen in ländlichen Regionen hinreichend thematisiert werden können, bzw. ob ein solcher Austausch aktiv angeregt und gefördert werden sollte.

Eine Strukturierung der integrationspolitisch wichtigen kommunalen Handlungsfelder kann entsprechend den Ansätzen der Forschungs-/Praxis-Projekte der Schader-Stiftung in die Bereiche Wohnen, Bildung, Arbeit, gesellschaftliche/ politische Teilhabe und Freizeit / Aktivität erfolgen. Dabei wurde der **Bereich des Aktivitätsmanagements** als besonders wichtiger Bereich identifiziert, weil er zwei wichtige Problembereiche adressiert:

- a) Das Problem der (auch durch lange Asylverfahren beförderten) Untätigkeit vieler Asylbewerber, die gerne arbeiten würden, aber sich stattdessen langweilen und nicht gebraucht fühlen, was dazu beitragen kann, das ungenutzte Energien möglicherweise in integrationspolitisch kontraproduktiven Aktivitäten eingesetzt werden.
- b) Das Problem, dass eine sichtbare Untätigkeit dieser Personengruppe Vorbehalte unterstützt und kritische Reaktionen der länger ansässigen Dorfbewohner hervorruft.

Als in dieser Hinsicht vorbildlich werden die Aktivitäten der Stadt Schwäbisch Gmünd eingestuft (<http://www.schwaebisch-gmuend.de/8268-Der-Gmuender-Weg.html>), wobei Flüchtlinge von Anfang an kontinuierlich nach einem bestimmten Plan gefördert und eingegliedert werden und das Aktivitätsmanagement dabei einen wichtigen Baustein bildet: Die Stadt Schwäbisch Gmünd und der Ostalbkreis vermitteln eine Vielzahl gemeinnütziger Tätigkeiten, um die Flüchtlinge zu aktivieren und ihnen erste praktische Erfahrungen im Umgang mit der Bevölkerung zu ermöglichen.

**Forschungs-Praxis-Projekte** wie das von der Schader-Stiftung von 2012 bis 2014 geförderte Projekt „Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel“ sind deshalb besonders zu begrüßen, weil dabei die kommunale Konfigurationshoheit beachtet und **kommunale Integrationspolitik als lernendes System** verstanden werden. Eine Weiterentwicklung entsprechender Konzepte wird ausdrücklich befürwortet. Dabei müssten neben den Klein- und Mittelstädten in ländlichen Räumen insbesondere auch mögliche Integrationspotenziale von Landgemeinden in den Blick genommen und systematisch die strukturellen Unterschiede zwischen den ländlichen Räumen in Deutschland berücksichtigt werden.

**Befund 3:** Gesellschaftliche Akzeptanz ist eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiche Integrationsprozesse, sie kann durch kommunal aktive Menschen gefördert werden.

Die **Schaffung von Akzeptanz** bewegt sich in einem Dreieck zwischen der Schaffung und Koordinierung bürgerschaftlichen Engagements, der Kommunikation von Schwierigkeiten und Problemen und der Organisation gesellschaftlicher Begegnung und Teilhabe.

Der politischen Führung kommt hierfür eine zentrale Verantwortung bei, weil sie nicht nur die lokale Öffentlichkeit über die Aufnahmesituation der Gemeinde und entsprechende politische Handlungsnotwendigkeiten und -aktivitäten informieren muss, sondern durch eine **klare politische Positionierung** Meinungsführerschaft herstellen und die Diskussionen der lokalen Öffentlichkeit in erheblichem Maße vorprägen kann. Eine **lokale Anerkennungskultur** kann auf diesem Wege aktiv gefördert werden und wird als ganz wesentlicher Erfolgsfaktor gelingender Integrationsprozesse eingeschätzt.

Dabei sind die spezifischen Bedingungen ländlicher Räume zu berücksichtigen: Auf der einen Seite sind **kulturell-ethnische Anknüpfungspunkte für Flüchtlinge in ländlichen Räumen strukturell deutlich weniger vorhanden** als in Agglomerationsräumen. Entspre-

chende Aktivitäten zur Selbstorganisation von Migranten in ländlichen Räumen sollten unterstützt werden. Wichtig ist die Einbeziehung von länger ansässigen Neueinwohnern, die zwischen Ausgangsgesellschaft und Neuankömmlingen nicht nur sprachlich vermitteln können. Auf der anderen Seite bieten Landgemeinden und Kleinstädte in ländlichen Regionen den **strukturellen Vorteil der persönlichen Nähe**, die ethnische Abschottungen erschweren und gegenseitige Lernprozesse und Akzeptanz unterstützen können. Diese bedürfen aber der aktiven Förderung: Es ist notwendig, den erforderlichen gesellschaftlichen Veränderungsprozess vor Ort aktiv zu gestalten, ein Bewusstsein für notwendige Dialogprozesse zu schaffen, diese mehrdimensional zu gestalten und gemeinsame Anlässe hierfür zu organisieren.

**Befund 4:** Es fehlt an systematisch erhobenem und aggregiertem Wissen über die vor Ort bzw. im Landkreis untergebrachten Migrantinnen und Migranten, deren Interessen und Fähigkeiten und Bereitschaft, aktiv zu werden. Das Wissen über Integrationspotenziale und die Möglichkeiten zur Bildung von Integrationsnetzwerken in den aufnehmenden Kommunen kann gleichzeitig erhoben werden und dem Aufbau von Netzwerken dienen.

Das Wissen über die Spezifika der lokal ansässigen Flüchtlinge ist bei den Menschen vorhanden, die entweder haupt- oder ehrenamtlich mit dieser Personengruppe zu tun haben. Was fehlt ist eine **systematische Aggregation dieses Wissens auf der regionalen Ebene**, um darauf aufbauend an die jeweiligen Anforderungen angepasste Integrationsansätze konzipieren zu können. Auf die Frage, wie man einen solchen Prozess organisieren kann, wird angeregt, kommunenübergreifend und wiederkehrend Gruppenveranstaltungen im Landkreis zu organisieren, um in jeweils gleich strukturierten Verfahren entsprechendes Wissen zu generieren. Hierfür könnten **Konzepte der systemischen Beratungsforschung** angepasst und verwendet werden.

Eine angemessene gesellschaftliche Akzeptanz und Bereitschaft zur Integration kann gefördert werden durch eine Verknüpfung der Wissensgenerierung über lokal ansässige Flüchtlinge mit der Wissensgenerierung über Integrationspotenziale. Die **interaktive Organisation lokaler und regionaler Gesprächsgruppen** zu Erfahrungen und Erwartungen von Flüchtlingen zusammen mit der länger ansässigen Bevölkerung kann mit der Ermittlung der Situation und Ressourcen vor Ort ein Integrationsnetzwerk begründen. Solche Netzwerke sollten als lernendes System gestaltet werden, in dem Hauptamt, Ehrenamt und Flüchtlinge miteinander reden und lokale Handlungsmöglichkeiten abstimmen, um den Flüchtlingen eine zeitliche Bleibeperspektive im ländlichen Raum zu geben. Ohne Bleibeperspektive für Flüchtlinge erscheint eine Integration im ländlichen Raum nicht realisierbar zu sein.

Die sehr konkreten Informationen aus Kommunen können die beste Grundlage für eine **Informationsplattform** darstellen, anhand der „best practise“-Beispiele und Informationen über Flüchtlinge handlungsbezogen durch die Beteiligung von Forschung auf Landes- und Bundesebene strukturiert aufgearbeitet für eine übergreifende Planung genutzt und als Anregung an die Kommunen nutzbar gemacht werden können.

## 9. Schlussfolgerungen im Hinblick auf übergreifende Forschungs- und Entwicklungsschwerpunkte

Die drei Arbeitsgruppen haben unterschiedliche Aspekte der Gesamtproblematik erörtert und daraus Empfehlungen für die weitere Arbeit abgeleitet. In der Gesamtschau zeigte sich, dass manche Empfehlungen von mehreren Arbeitsgruppen als bedeutsam eingeschätzt wurden.

Dabei geht es vor allem um drei übergreifende Forschungs- und Entwicklungsprojekte, die darauf ausgerichtet sind, die nötige Informationsbasis für die Beantwortung zentraler Fragen bezüglich der Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen zu schaffen.

### a) Schwerpunkt „Ländliche Räume – Interessen, Erwartungen und Fähigkeiten von Flüchtlingen“

Die Wissensbasis über die Interessen, Erwartungen und Fähigkeiten von Flüchtlingen ist bisher sehr gering. Ziel ist es, diese Basis systematisch zu erweitern und für verschiedene Einsatzzwecke nutzbar zu machen. Befragungen von Flüchtlingen spielen hierbei eine zentrale Rolle. Die Ergebnisse sollen bundesweit zusammengeführt und übergreifend ausgewertet werden.

Im Einzelnen ist zu analysieren:

- Welche Kenntnisse und Erwartungen haben Neuankömmlingen über ländliche Regionen und Ballungszentren Deutschlands, und welches generelle Meinungsbild resultiert hieraus?
- Mit welchen Informationen kann der Meinungsbildungsprozess über ländliche Räume positiv beeinflusst werden?
- Welche Kanäle sind für die Verbreitung der Information am besten geeignet?

Die Gewinnung solcher Informationen ist nicht trivial. Es sollen nicht nur einzelne Fallstudien zusammengeführt werden, sondern das Ziel besteht darin, eine möglichst gut strukturierte, überregional vernetzte Erhebung auf den Weg zu bringen. Dabei sollte von Beginn an überlegt werden, wie sich durch wiederholte Befragungen im Laufe der Zeit aussagekräftige Zeitreihen generieren lassen.

Die Ergebnisse sollen vor allem dazu dienen, die räumliche Verteilung der Flüchtlinge und ihre Integration in ländlichen Regionen zu optimieren. Sie könnten auch genutzt werden, um Flüchtlingen möglichst schon vor ihrer Ankunft in Deutschland ein möglichst realistisches Bild über Strukturen und Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, über Berufsbilder oder auch Arbeitschancen zu vermitteln.

### b) Schwerpunkt „Informations-Plattform: Flüchtlingsintegration in ländlichen Räumen“

Die Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen ist ein dezentral organisierter Prozess. In vielen Regionen Deutschlands arbeiten viele Akteure daran, für die jeweiligen Standortbedingungen bestmögliche Lösungen zu entwickeln. Dieser dezentrale Ansatz ist grundsätzlich problemgerecht; die Bundesebene kann die Akteure vor Ort aber in ihrer Arbeit



unterstützen, indem sie eine überregionale Informationsplattform zum Austausch von erfolgreichen und gescheiterten Lösungsansätzen, Evaluationsergebnissen, neuen Ideen, best practice - Beispielen etc. anbietet.

Eine derartige Plattform wäre allerdings nur dann eine sinnvolle Investition, wenn sie den Bedürfnissen der dezentralen Akteure entspricht und diese animiert, ihrerseits Informationen einzustellen, die wiederum für Akteure in anderen Landesteilen nützlich sein könnten. Insofern besteht hier eine anspruchsvolle Forschungs- und Entwicklungsaufgabe.

Themenfelder, zu denen auf der zu entwickelnden Plattform ein Austausch erfolgen könnte, wären zum Beispiel:

- Wie werden lokale Dialogprozesse mit Flüchtlingen und ansässiger Bevölkerung gestaltet?
- Wie sehen best practice - Beispiele für Entwicklung und Umsetzung lokaler Integrationskonzepte aus?
- Welche Mentoring-Programme sind besonders empfehlenswert?
- Welche Erfahrungen gibt es mit regionalen bzw. überregionalen „Jobbörsen“, und wie kann die Einbeziehung von regionalen Arbeitsgebern, Service-Clubs etc. optimiert werden?
- Wie haben sich unterschiedliche Konzepte zur Organisation von Mobilität in ländlichen Räumen bewährt?
- Welche Anregungen für die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens und der Förderpolitiken ergeben sich aus den vielfältigen Vor-Ort-Erfahrungen?

### c) **Schwerpunkt „Evaluierung integrationsrelevanter Politikmaßnahmen im ländlichen Raum“**

Viele der bereits etablierten Politikmaßnahmen können auch für die Integration von Flüchtlingen im ländlichen Raum genutzt werden, zusätzliche Maßnahmen sind in der Entwicklung. Bislang fehlen systematische Reviews zu den Maßnahmen und Organisationskonzepten, die das gewonnene Wissen über ihre Wirkung zusammenführen.

Im Rahmen der Integrationspolitik erfolgt zwar eine interne Fortschrittskontrolle der beteiligten Akteure, eine externe und langfristig angelegte Wirkungsanalyse der Instrumente steht aber noch aus.

Aus der Evaluierung sollten Antworten auf folgende Fragenkomplexe hervorgehen:

- Wie wirken Politikmaßnahmen auf die Integration von Flüchtlingen im ländlichen Raum?
- Wie kann die Wirkung der Maßnahmen erhöht werden?
- Welche Lücken werden erkennbar, und mit welchen ergänzenden Maßnahmen wären diese zu schließen?