



Eine flexible Wohnsitzauflage für Geflüchtete

Plädoyer für ein unterstützendes Instrument

Jürgen Aring, Bernd Hallenberg

vhw-Position

Der vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung unterstützt das Vorhaben einer flexibel auszugestaltenden Wohnsitzauflage für Geflüchtete in Deutschland als Teil einer integrations-, aber auch kapazitäts- und strukturorientierten Aufnahmepolitik.

Der Verbandsrat des vhw hat eine „Wohnsitzauflage für Geflüchtete“ in seinen Sitzungen am 18. Februar und 7. April 2016 diskutiert und sich für die vorliegende Position und ihre Begründung ausgesprochen.

Das Instrument einer Wohnsitzauflage wird auch von einer deutlichen Mehrheit jener 650 Kommunen und Landkreise positiv eingeschätzt, die an der im März / April 2016 durchgeführten bundesweiten vhw-Kommunalbefragung des vhw zur Flüchtlingsthematik teilgenommen haben.

Lastenausgleich in einer besonderen Situation

Angesichts der hohen Zahl von weit über einer Million Geflüchteten, die seit Anfang 2015 aus Bürgerkriegsländern wie Syrien und Irak, aber auch aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland gekommen sind, bedarf es gut strukturierter Integrationsleistung auf allen räumlichen Ebenen. Daran hat auch das vorläufige Versiegen des Zustroms durch die Schließung der Balkanroute Anfang 2016 wenig geändert; neue Fluchtwege und die Folgen des Abkommens der EU mit der Türkei werden auch weiterhin zu einer umfangreichen Zuwanderung führen.

Deutschland ist mit fast 82 Mio. Einwohnern, 355.000 qkm Fläche, einem BIP von 3.800 Mrd. Euro und Ausgaben der öffentlichen

Haushalte von 1.274 Mrd. Euro ein leistungsfähiges Land, das viele Zuwanderer aufnehmen und integrieren kann. Unter günstigen Bedingungen gelingt es, aus der Last des Augenblicks einen erfolgreichen Entwicklungspfad zu gestalten. Unter ungünstigen Bedingungen entsteht jedoch eine gefährliche Mischung aus Arbeitslosigkeit, Wohlfahrtsverlust, städtischen Brennpunkten, religiös-ethnisch aufgeladenen Konflikten und einer politischen Polarisierung, wie sie bereits seit Sommer 2015 zu beobachten ist.

Um die negative Entwicklungsrichtung zu verhindern bedarf es ordnender und gestaltender Instrumente zur Bewältigung des Umfangs der Zuwanderung und zur Integration der Zuwanderer. Dabei verstehen wir Integration zunächst ganz funktional und denken an Rechtsordnung, Wohnen, Arbeitsmarkt, Einkommen, Bildung, Gesundheit und Sozialwesen. Deutschland ist gefordert, Instrumente und Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen, die eine solche Integration ermöglichen.

Zwar sind Kriegsflucht und Asylbeantragung rechtssystematisch individualisierte Vorgänge, die in den amtlichen Verfahren auch als solche behandelt werden. Doch gleichzeitig entsteht aus der riesigen Zahl der vielen Einzelfälle eine besondere Gesamtsituation, in der es weder ausreichend noch sinnvoll ist, „nur“ 1,3 Millionen (Stand April 2016) individualisierte Verfahren zu sehen. Vielmehr ist der Zuwanderungsschub in seiner Gesamtheit als „Projekt für Deutschland“ zu verstehen, das besondere Maßnahmen und Instrumente verlangt.

Eine große Zahl von Geflüchteten ist angekommen und wird bleiben. Deren Integrationsprozess gilt es im Interesse Deutschlands

und der Betroffenen zu gestalten. Das erfordert Anstrengungen – bei den „alten“ und den „neuen“ Mitbürgern. Auch den Geflüchteten muss immer wieder erklärt werden, dass für Deutschland jede einzelne Fluchtgeschichte nicht nur ein individuelles Schicksal darstellt, sondern, dass die schnelle Aufnahme von hunderttausenden Menschen auch für ein starkes Land eine große Herausforderung darstellt. Wer im Verbund mit Millionen anderen auf die Flucht geht, muss akzeptieren, im Zielland nicht nur als Individuum mit besonderem Schicksal, sondern auch als Gruppe mit einem gewissen Risikopotenzial wahrgenommen zu werden. Dementsprechend wird den Geflüchteten eine doppelte Bringschuld angetragen, nämlich das Erbringen eines Eigenbeitrags zur Integration und die Akzeptanz von Maßnahmen zur Entlastung Deutschlands im Integrationsprozess.

Wir reden also von Lasten, die wir alle zu tragen haben. Aufnahmegesellschaft und Geflüchtete. Bisher sind diese Lasten ungleich verteilt. Im Interesse des Erfolgs ist jedoch darauf zu achten, weder die Aufnehmenden noch die Geflüchteten zu überfordern. Zugleich ist es notwendig, von allen etwas zu fordern, auch von den Geflüchteten. Deshalb müssen Lasten breit verteilt werden, auch wenn dies von Einzelnen zunächst nur schwer zu akzeptieren ist. Bereits zweimal hat Deutschland einen Lastenausgleich organisiert, um die Integration von Geflüchteten in Deutschland zu unterstützen. Zunächst in der alten Bundesrepublik bei den Vertriebenen im Gefolge des Krieges, später dann im vereinten Deutschland bei den Aussiedlern aus Osteuropa. An den Begriff „Lastenausgleich“ müssen wir uns erinnern und ihn für die aktuelle Situation neu auflegen und interpretieren.

Wohnsitzauflage als Instrument

Das europäische Rechtsverständnis setzt enge Grenzen für Einschränkungen der Freizügigkeit, dies gilt auch für Flüchtlinge aus Drittstaaten. Darauf hat der EuGH in seinem Urteil vom 1. März 2016 nachdrücklich hingewiesen. Gleichwohl, und auch das haben die Luxemburger Richter betont, kann dieses Recht aufgrund schwerwiegender, übergeordneter Gründe durch Wohnsitzauflagen eingeschränkt werden. Dies gilt etwa für erhebliche Probleme bei der Integration, wie sie durch die starke räumliche Konzentration der Zugewanderten entstehen können.

Aufgrund der hohen Zahl von Geflüchteten und der damit verbundenen Vielzahl von Herausforderungen ist eine zeitlich begrenzte Wohnsitzauflage ein sinnvolles Instrument zum Umgang mit den beiden Kernaufgaben von Aufnahme und Integration. Eine Wohnsitzauflage (im allgemeinen Sprachgebrauch auch als Residenzpflicht bezeichnet) kann dabei helfen,

- die Herausbildung von sozialen Brennpunkten durch die Konzentration bestimmter Herkunftsgruppen in vielen Großstädten abzumildern oder ganz zu vermeiden,
- die Lasten von Aufnahme und Integration zwischen den Ländern und Kommunen besser zu verteilen,
- die effiziente Nutzung der vorhandenen Infrastruktur zu fördern. Dies gilt auch für die Aktivierung vorhandener Wohnungsleerstände, was zu einer gewissen Entlastung des Neubaubedarfs führen kann,

- die Akzeptanz für und die Integration von Geflüchteten durch zahlenmäßig kleine Kontingente zu befördern,
- die Stabilisierung von Regionen bzw. Kommunen mit Strukturproblemen und Bevölkerungsrückgang zu unterstützen.

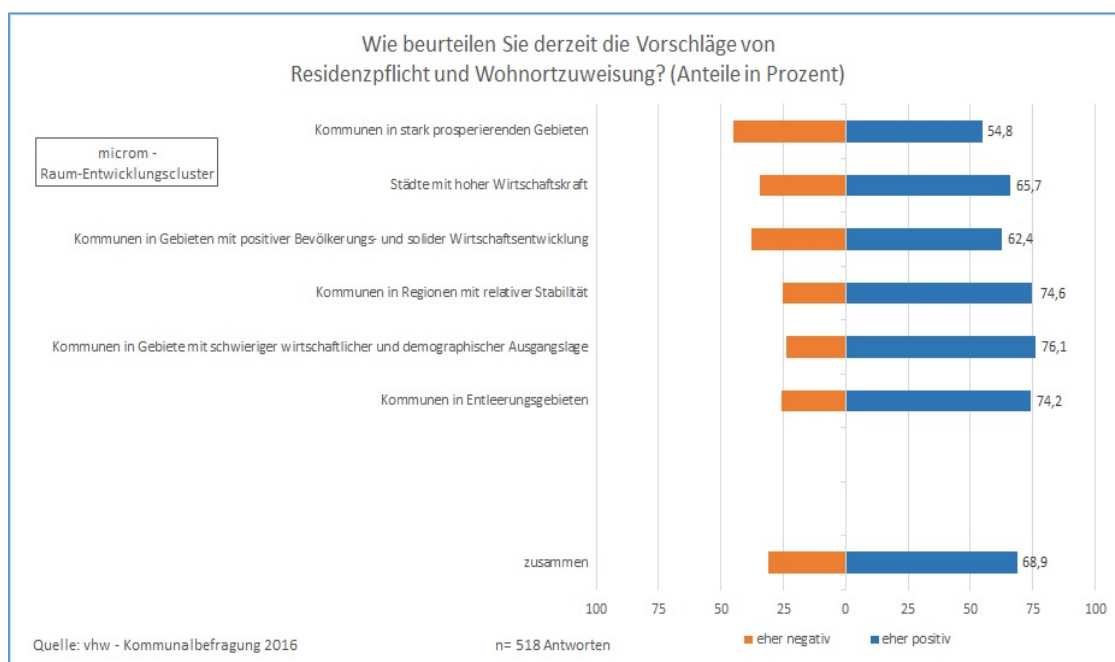
Die Erfahrungen mit der früheren Anwendung des Instruments „Wohnsitzauflage“ sind, wie das Beispiel der Aussiedler zwischen 1990 und 2009 zeigt, durchaus ermutigend, auch wenn sich die Mobilität unter ihnen nach einigen Jahren des Aufenthalts am zunächst zugewiesenen Ort erhöht hat, wie eine einschlägige Studie des BAMF 2007 ermittelt hat.

Natürlich entspricht eine Wohnsitzauflage nicht in allen Fällen den Wünschen der betroffenen Zuwanderer, die oft die Nähe zu ethnisch verwandten Bürgern und Bürgerinnen suchen. Doch letztlich liegt eine solche Maßnahme auch in ihrem eigenen Interesse, weil der Weg zu ihrer Integration, gerade in den Feldern Arbeit und Wohnen, leichter geebnet werden kann.

Einstellung der Kommunen

Im Frühjahr 2016 – zeitgleich zur einsetzenden öffentlichen Diskussion über die Wohnsitzauflage – hat der vhw eine große Kommunalbefragung durchgeführt, an der sich über 650 Kommunen und Landkreise beteiligt haben (Rücklaufquote ca. 44 Prozent). In dieser Um-

frage wurde auch die Frage gestellt: Wie beurteilen Sie derzeit die Vorschläge von Residenzpflicht und Wohnortzuweisung? Etwa 80 Prozent der befragten Kommunen hatten eine Haltung zur Frage der Wohnsitzauflage (im Frage-



Grafik 1: Einstellung der teilnehmenden Kommunen und Landkreise in der vhw-Kommunalbefragung vom März/April 2016 zur Wohnsitzauflage

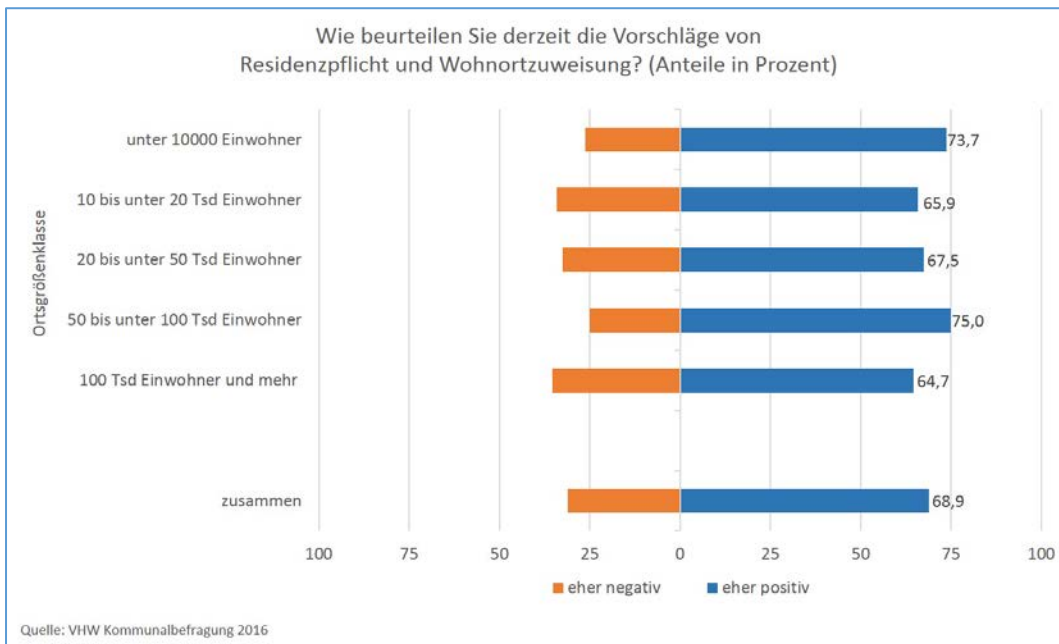
bogen als Residenzpflicht bezeichnet) entwickelt.

Etwa 70 Prozent der befragten Kommunen sehen dabei eine Wohnsitzauflage als eher posi-

tiv, während etwa 30 Prozent dies als eher negativ einstuft. Die vhw-Kommunalbefragung hat gezeigt, dass es nur relativ geringe Unterschiede in der Bewertung der Frage nach den Gemeindegrößen (Grafik 2) gibt und die

Eine Wohnsitzauflage allein reicht nicht aus

Die Einführung einer begrenzten Wohnsitzauflage für Geflüchtete ist möglich und sinnvoll. Sie verteilt Lasten räumlich über die Republik. Einige für Geflüchtete besonders attraktive Großstädte werden ein Stück weit entlastet, während gleichzeitig andere Kommunen auf das dauerhafte Bleiben von Geflüchteten hoffen.



Grafik 2: Einstellung der teilnehmenden Kommunen und Landkreise in der vhw-Kommunalbefragung vom März/April 2016 zur Wohnsitzauflage nach Einwohnerzahl

Wohnsitzauflage dabei stärker von den Befragten in Regionen mit schwieriger wirtschaftlicher und demografischer Ausgangslage unterstützt wird, gefolgt von den Gebieten mit starkem Bevölkerungsrückgang, aber auch von Regionen mit „relativer Stabilität“ (siehe Grafik 1). Allerdings wünschen sich diese Regionen dabei auch eine gewisse mittelfristige „Planungssicherheit“ für begleitende Investitionen in Arbeitsplätze und Infrastruktur.

Eine breite Verteilung trifft auf durchaus geeignete Voraussetzungen. Deutschland ist ein polyzentrisches Land mit vielen Metropolregionen (Berlin, Hamburg, Ruhr, Düsseldorf-Köln-Bonn, Rhein-Main, Rhein-Neckar, Stuttgart, München, Halle-Leipzig-Dresden). Dazwischen finden sich Dutzende solitärer Großstädte, die über das ganze Land verteilt sind. Hinzu kommen hunderte von Mittel- und Kleinstädten, die wiederum ländlich geprägte Verflechtungsbereiche aufweisen. Auch Wirtschaftskraft und damit die Arbeitsplätze sind räumlich breit gestreut, zumal nach der positiven Beschäftigungsentwicklung der letzten Jahre. Gerade im produzierenden Bereich konzentrieren Sie sich nicht nur auf die Ballungsräume, sondern finden sich oft auch „auf dem Lande“. Die Voraussetzungen für eine räumlich breit gestreute Verteilung und Integration

der Flüchtlinge sind insofern gut - viel besser jedenfalls, als viele Flüchtlinge es zunächst ahnen.

Allerdings kann es erforderlich sein, flankierende Maßnahme parallel auf den Weg zu bringen, etwa im infrastrukturellen Bereich. Auch die Ausgestaltung des Instruments entscheidet mit über den Erfolg, also etwa die zeitliche Befristung der Auflage oder deren flexible räumliche Handhabung, etwa wenn die Freizügigkeit nur für Großstadregionen mit starken Konzentrations- bzw. Segregationstendenzen eingeschränkt bleibt.

Für den Erfolg der Maßnahme ist auch ein belastbares Monitoring der Rahmenbedingungen und der Situation der Geflüchteten unerlässlich.

Gerade dabei bestehen noch erhebliche Defizite, wie die aktuelle vhw-Kommunalbefragung sehr deutlich aufgezeigt hat. So ist der Kenntnisstand über die Geflüchteten vor Ort allenfalls rudimentär, insbesondere fehlen Informationen zur beruflichen Qualifikation und Ausbildung. Naturgemäß ist bislang auch über die Bleibeabsichten der Geflüchteten wenig bekannt. Darüber hinaus bedarf es auch im Kontext von Wohnsitzauflagen tragfähiger Integrationskonzepte, die in vielen befragten Kommunen bislang nicht vorhanden sind.

Insofern zeigt sich: Eine flexible Wohnsitzauflage ist ein Baustein in den vielfältigen Ansätzen für eine gelingende Integration Geflüchteter.

Impressum

vhw werkSTADT
ISSN 2367-0819

Erscheinungsort: Berlin

Herausgeber
vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring
Fritschestraße 27/28
10585 Berlin
Telefon: +49 30 390473-230
Telefax: +49 30 390473-190
E-Mail: werkstadt@vhw.de
www.vhw.de

Titelbildquelle

©Klaus.Rose.fotolia.com; ©ArTo.fotolia.com;
©Marc CECCHETTI.fotolia.com

Verfasser

Jürgen Aring, Vorstand vhw e. V.
Bernd Hallenberg, Bereichsleiter Forschung
vhw e. V.

Grundlayout

DCM Druck Center Meckenheim GmbH
www.druckcenter.de

Erscheinungsweise

unregelmäßig

Bezug

Alle Ausgaben der **vhw werkSTADT** sind unter: <http://www.vhw.de/publikationen/> kostenfrei herunter zu laden.