



## Wohnsitzauflage und Zuzugssperre

### Die Diskussion über die Wohnsitzauflage und die Position der Kommunen in der vhw-Kommunalbefragung

- Die Wohnsitzauflage im Integrationsgesetz 2016: Ziele und Ausgestaltung
- Frühere Erfahrungen mit Wohnsitzauflagen und Zuzugssperren
- Kontroverse Positionen im öffentlichen Diskurs
- Die aktuelle Verteilung der (gemeldeten) Geflüchteten
- Die Wohnsitzauflage in der vhw-Kommunalbefragung 2016

**Autor**  
Bernd Hallenberg

## 1. Die Wohnsitzauflage im Integrationsgesetz 2016 – Ziele und Gestaltung

Der Rückgang der Zuwanderung nach Deutschland<sup>1</sup> im Frühjahr 2016 hat den Schwerpunkt der öffentlichen und politischen Debatte auf die Ausgestaltung der erforderlichen Integrationsmaßnahmen und nicht zuletzt des Integrationsgesetzes 2016 verschoben. Der Entwurf wurde am 25. Mai vom Kabinett in der „Meseberger Erklärung“ beschlossen und soll vor der parlamentarischen Sommerpause verabschiedet werden.

Einer der Eckpunkte des Gesetzentwurfes ist die sog. Wohnsitzauflage im Rahmen der Modifizierung des Aufenthaltsgesetzes für anerkannte, aber weiterhin auf Sozialleistungen angewiesene Asylbewerber. Es geht dabei primär um die Zuweisung des Wohnortes für die genannte Gruppe. Nach einer längeren Diskussion wird den mit der Umsetzung befassten Ländern die Option eingeräumt, entweder einen konkreten Wohnort zuzuweisen („positive Zuweisung“) oder aber den genannten Personen die Möglichkeit einer freien Wohnortwahl zu geben<sup>2</sup> – mit Ausnahme bestimmter Gebiete, für die Segregationsrisiken befürchtet werden (sog. „Zuzugssperre“ bzw. „negative Wohnsitzauflage“)<sup>3</sup>.

Aus den Bundesländern waren bis Mai 2016 nur relativ wenige, konkrete Stellungnahmen

zur Wohnsitzauflage zu vernehmen<sup>4</sup>. Der allgemeine politische und fachliche **Diskurs** hat sich dagegen deutlich ausdifferenziert und an Schärfe zugenommen. Kirchen, Sozialträger und Interessenverbände haben Stellungnahmen abgegeben. Und in einer Reihe von Studien wird versucht, die Ausgangsbedingungen, Erfolgsfaktoren sowie die potenziellen Folgen solcher Auflagen zu bewerten. Die Debatte fokussiert einerseits auf die Freizügigkeits- und Integrations-Wirkungen auf die Betroffenen selbst und andererseits auf sozialräumliche und strukturelle Aspekte der Verteilung der Geflüchteten. Im Urteil des EuGH vom 1. März 2016 wird das Instrument der Residenzpflicht nicht verworfen, allerdings an Voraussetzungen geknüpft, etwa dass durch solche Auflagen die Integration gefördert werden müsse<sup>5</sup>. Nach dem Gesetzentwurf (§ 12 Aufenthaltsgesetz-Entwurf) können Behörden Ausländern eine Wohnsitzauflage zu **drei Zwecken** erteilen:

- Zur Sicherstellung einer angemessenen Versorgung mit Wohnraum (§ 12a, Abs. 29),
- zur Förderung einer nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland (§ 12a Abs. 39) oder
- zur Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung (§ 12a Abs. 4).

<sup>1</sup> Im EASY-System wurden von Januar bis April 2016 knapp 190.000 Zugänge erfasst. Quellen: BMI, BAMF.

<sup>2</sup> vgl. *Alternativ -Modell für Wohnsitzauflage möglich*, Braunschweiger Zeitung vom 10.05.2016 (dpa) unter Berufung auf Innenminister de Maiziere. S.a. Zusammenfassung der Bund-Länder-Besprechung vom 22.04.2016.

<sup>3</sup> vgl. FAZ-Online, 25.05.2016: *Merkel lobt Integrationsgesetz als Meilenstein*.

<sup>4</sup> Relativ früh haben sich die Parteien im Berliner Senat dafür ausgesprochen. Vgl. A. Abel, G. Schulte: Flüchtlinge sollen gerechter verteilt werden. Berliner Morgenpost, 11.01.2016

<sup>5</sup> Siehe z.B. tagesschau.de, 01.03.2016: Wohnsitzauflagen nur eingeschränkt möglich. Dagegen betitelt die CDU ihre Pressemitteilung mit: *EuGH macht Weg für Wohnsitzauflage frei*. 01.03.2016

Bei der Zuweisung zum Zweck der Förderung der nachhaltigen Integration muss am zugewiesenen Ort die Versorgung mit angemessenem Wohnraum, der Erwerb von Deutschkenntnissen oder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für den Ausländer erleichtert werden können. Soziale und gesellschaftliche Ausgrenzung im Rahmen der Zuweisung drohe nach dem Entwurf insbesondere, wenn zu erwarten sei, dass der Ausländer an dem Ort, an dem der Ausländer seinen Wohnsitz genommen hat, Deutsch nicht als wesentliche Verkehrssprache nutzen werde; zu berücksichtigen sei bei der Entscheidung darüber hinaus der örtliche Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.

Erklärtes **Ziel** der Residenzpflicht ist somit die Verhinderung einer weiteren ethnisch-sozialen Konzentration der Zuwanderer in bestimmten Städten und Quartieren. Damit sollen auch die individuellen Integrationschancen verbessert werden. Wichtige flankierende Gründe für die Einführung dieser Auflagen sind eine gerechtere interkommunale bzw. -regionale Lastenverteilung, mögliche Unterstützungseffekte für strukturschwache Gebiete sowie die Verringerung von Folgekosten der Flüchtlingsaufnahme, etwa beim Neubaubedarf. Angesichts einer noch rudi-

mentären Forschungslage sind viele der behaupteten Wirkungen heftig umstritten. Die Zuweisung bleibt auf drei Jahre befristet und kann auf Antrag aufgehoben werden. Sie soll, neben dem Fall der eigenen Arbeitsaufnahme, etwa auch dann nicht (mehr) gelten, wenn ein enges Familienmitglied an einem anderen Ort mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ein Monatseinkommen von mindestens € 712 erzielt.

## 2. Frühere Erfahrungen mit Wohnsitzauflagen und Zugangssperren

Vorliegende Erfahrungen mit der Auflage vermitteln ein ambivalentes Bild. Zuletzt wurde im Zuge der starken Zuwanderung aus den mittel-osteuropäischen Ländern in den 1990er-Jahren ein Wohnortzuweisungsgesetz

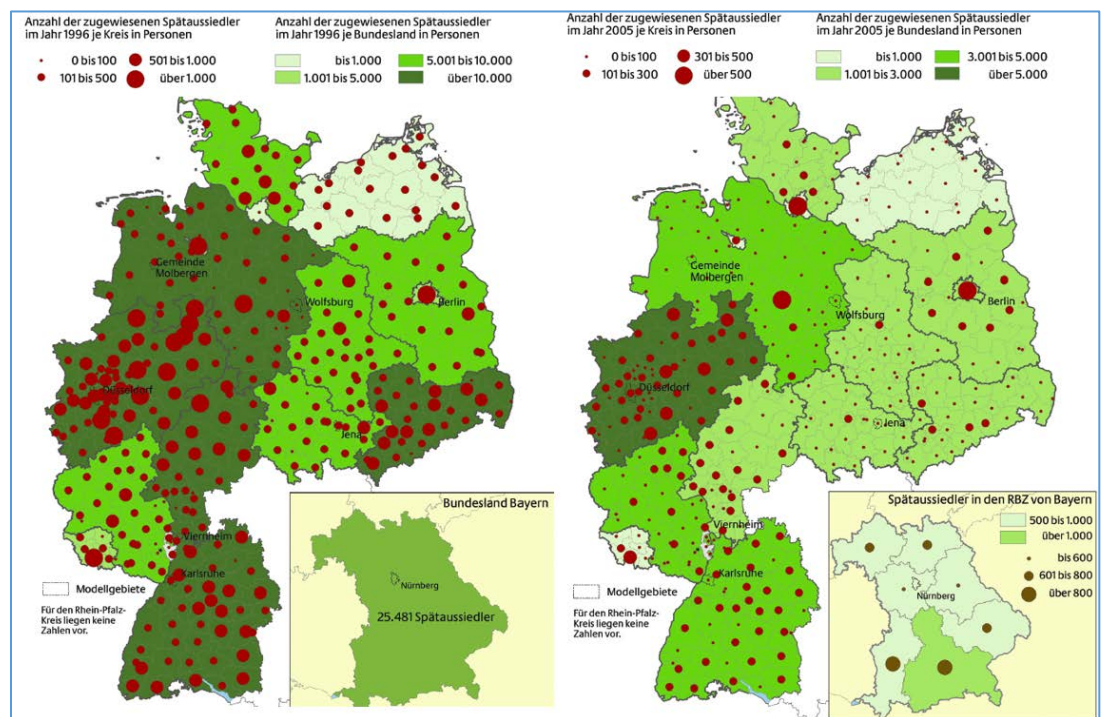


Abb. 1: Zugewiesene Spätaussiedler auf Kreis-ebene, 1996 und 2005

beschlossen, das in seiner zweiten Änderung von 1996 eine Bindung aller neu zuziehenden Spätaussiedler an den ihnen zugewiesenen Wohnort vorsah und Ende 2009 ausgelaufen ist. In einer vom BMI beauftragten Studie wurden 2007 die Wirkungen der Auflage untersucht (vgl. auch Kartenabbildung 1, Seite 2)<sup>6</sup>.

Im Sinne der aktuell angestrebten Ziele sind zwei Ergebnissfelder besonders interessant. Zum einen war die räumliche Mobilität der Betroffenen insgesamt relativ gering, mehr als 76 Prozent der Haushalte sind im selben Landkreis geblieben. Allerdings nahmen die Wohnungswechsel mit der Dauer des Aufenthalts zu. Nach sechs Jahren waren mehr als die Hälfte der Aussiedler einmal oder mehrmals umgezogen – ganz überwiegend jedoch *innerhalb* der Kommunen. Ob es in Städten zu einer starken räumlichen Konzentration gekommen ist, ist nach Ansicht der Befragten vor allem auf Anzahl und Lage der jeweils verfügbaren **Sozialwohnungen** zurückzuführen.

Auch ein zweiter Aspekt kann positiv gewertet werden: Nur für die wenigsten Betroffenen stellte das Wohnortzuweisungsgesetz nach eigenen Angaben einen spürbaren **Eingriff in die Lebensgestaltung** dar. Ein Großteil der (Spät-)Aussiedler lebte bei der Befragung noch am zugewiesenen Ort und war mit diesem zufrieden<sup>7</sup>.

Allerdings scheint die Integration in den Arbeitsmarkt für die von der Wohnortbindung betroffenen Aussiedler schwieriger gewesen

zu sein als für die Nichtbetroffenen<sup>8</sup>. Viele dieser Unterschiede hängen mit den konkreten Bedingungen am Zuweisungsort zusammen; in der Bewertung der Betroffenen haben ländlich-kleinstädtische Gebiete sogar besser abgeschnitten als verdichtete Räume.

Auch mit dem anderen Element der geplanten Auflage wurden bereits einschlägige Erfahrungen gesammelt: der **„Zuzugssperre“** für bestimmte Städte bzw. Stadtbezirke. Ab 1975 wurde Ausländern nach dem Willen der Bundesregierung der Zuzug in Gebiete mit einem hohen Ausländeranteil – als Obergrenze galten damals 12 Prozent – verboten. Betroffene Bezirke befanden sich unter anderem in Köln, Hannover, Frankfurt/Main, Berlin und München<sup>9</sup>. Begründet wurde die Beschränkung schon damals mit dem Ziel, Konzentrationen zu vermeiden. In Berlin wurde am 1. Januar 1975 eine solche Ausländer-Zuzugssperre für die Bezirke Kreuzberg, Wedding und Tiergarten erlassen. Die praktische Durchsetzung erwies sich jedoch als zunehmend schwierig und letztlich nicht erfolgreich<sup>10</sup>. Spätestens in den 1990er-Jahren wurde sie aufgehoben.

### 3. Kontroverse Positionen im öffentlichen Diskurs

Viele der damals angestrebten Ziele und vorgebrachten Argumente sind auch heute in der

<sup>6</sup> vgl. S. Haug, L. Sauer (BAMF): *Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern – Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes*. Nürnberg 2007

<sup>7</sup> ebd., S.160f.

<sup>8</sup> vgl. ebd., S.101, 112.; s.a. FAZ, 26.05.2016: *Was man von den Spätaussiedlern lernen kann*.

<sup>9</sup> vgl. H. Blüthmann: *Tore zu – die Türken kommen*. Die Zeit, 16.04.1976; s.a. Die Zeit v. 11.04.1975: *Vor die Tür gesetzt*. – Köln, Berlin und Hannover erklärten sich am 01.04.1976 zu „überlasteten Siedlungsgebieten“ und ließen keine Türken, Jugoslawen, Griechen und Iberer in die Städte.

<sup>10</sup> vgl. z. B. Berliner Morgenpost v. 06.03.2003: *Gescheitert: Zuzugssperre gegen Ghettobildung*.

Diskussion zu finden. Das Spektrum wird zunehmend breiter<sup>11</sup>, da verstärkt auch fachliche Expertisen das Für und Wider von Wohnsitzauflagen beleuchten. Befürworter und Kritiker der Auflage orientieren sich teilweise an unterschiedlichen Zielen und Bedingungen im Kontext der Auflage. Besonders **kontrovers** werden mangels belastbarer Erkenntnisse die Wirkungen der Auflage auf die nachhaltige Integration der Betroffenen beurteilt.

**Positiv** wird die Auflage etwa unter dem Aspekt der **Wohnungsversorgung** und des durch sie verringerten Neubaubedarfs gesehen. Nach Einschätzung des empirica-Instituts sinkt der durch die Zuwanderung ausgelöste **jährliche Neubaubedarf** mit der Auflage von etwa 75.000 auf 34.000 Wohneinheiten bis 2020; vor allem für die Ballungsräume würde dies eine spürbare Entlastung bedeuten<sup>12</sup>. Eine entsprechende Rechnung für die Kreise und Großstädte in NRW hatte zuvor bereits die NRW-Bank vorgelegt<sup>13</sup>, dort wird der zusätzliche Flächenbedarf, mit oder ohne Wohnsitzauflage, als insgesamt nur gering abweichend, regional aber stark variierend, eingeschätzt.

Auch der Bundeslandwirtschaftsminister hebt den Aspekt **ungenutzten Wohnraums** auf dem Lande hervor und weist auf die guten Integrationschancen im eher ländlichen Raum hin. Im Fokus sollten nach seiner Ansicht zunächst die Mittelstädte stehen<sup>14</sup>. Insgesamt

**zustimmend**, wengleich mit unterschiedlichen Akzentsetzungen, bewerten die **kommunalen Spitzenverbände** die Auflage. Bei ihnen stehen sozial-räumliche und strukturelle Aspekte sowie eine **bessere Lastenverteilung** und **Planungssicherheit** im Vordergrund. Der **Deutsche Landkreistag** hält die Bedingungen für Integration in den Landkreisen „in aller Regel“ für gut, weil dort auf „überschaubare Strukturen, eine hohe Zahl an



**Abb. 2: Flüchtlinge als Chance für ländliche Räume,**  
Foto: migazin.de, 20. Januar 2016

Ehrenamtlichen und ein dichtes Vereinsnetz“ zurückgegriffen werden könne. Im Sinne einer konsequenten Anwendung sei dafür „Sorge zu tragen, dass auch heute bereits anerkannte Flüchtlinge in eine Wohnsitzauflage einbezogen und diese Personen bei der regionalen Verteilung berücksichtigt werden“, was allerdings nicht bedeute, „dass bereits sesshaft gewordene Zuwanderer nun plötzlich umziehen“ müssten. Kommunen, die ihre Aufnahmequote schon heute erfüllt haben, würden

<sup>11</sup> vgl. Überblick bei migazin.de, 22.04.2016: *Debatte um Wohnsitzauflagen und dezentrale Unterbringung hält an.*

<sup>12</sup> vgl. empirica/ H. Simons, L. Weiden: *Verteilung der Flüchtlinge in Deutschland*. Endbericht für den ZIA. Berlin/ Bonn März 2016, S.49

<sup>13</sup> *Regionale Wohnungsneubaunachfrage und Neubaubedarf infolge der Zuwanderung von Flüchtlingen nach NRW sowie der demografischen Entwicklung bis 2020*. Modellrechnung des MBWSV-NRW, Düsseldorf 2016

<sup>14</sup> FAZ, 22.04.2016: Christian Schmidt im Gespräch „Wir wollen keine Reservebrigaden aus Flüchtlingen“

auf diese Weise von weiteren Zuweisungen ausgeschlossen werden<sup>15</sup>.

Auch der **DStGB** und der **Deutsche Städte- tag** unterstützen das Instrument, letztere vornehmlich mit dem Argument der **Vermeidung weiterer Konzentrationsprozesse** und sozialer Brennpunkte in den Großstädten<sup>16</sup>. Anders als die Regierungsparteien oder die Kommunalverbände **kritisieren** neben Menschenrechtsorganisationen und Flüchtlingsinitiativen auch Kirchen, Sozialträger oder Arbeitsmarktforscher die Wohnsitzauflage. Das DIM nennt die Auflagen „schwere, unverhältnismäßige Eingriffe in das Recht auf **Freizügigkeit** und freie Wahl des Wohnsitzes“. Die Betroffenen würden auch bei der Ausübung weiterer Rechte und in ihrer Lebensgestaltung erheblich eingeschränkt. Letztlich handele es sich um ein „ernstes **Integrationshindernis**“ bei der Wohnungssuche und Arbeitsaufnahme<sup>17</sup>. **ProAsyl** spricht sogar von einem „Desintegrationsgesetz“<sup>18</sup>. Kritisch sehen auch die **Kirchen** die Auflage. Sie heben auf die Möglichkeit der Nutzung von Netzwerken und Kontakten in den bestehenden Herkunftsgruppen bei der Arbeitsaufnahme ab. Zudem sei die Möglichkeit, die eigene Sprache

in vorhandenen Communities zu sprechen, durchaus integrationsfördernd<sup>19</sup>.

Ähnlich argumentieren die Sozialverbände wie **Caritas** und die **Arbeiterwohlfahrt (AWO)**. Zusätzlich könne die Gestaltungshoheit der Länder bei der Auflage „zur Entfernung von bundesweiten Standards“ beitragen und den Wohnortswchsel über Landesgrenzen hinweg erschweren. Letztlich seien Wohnsitzauflagen „desintegrativ“ und führten nicht zur Verhinderung von Segregation: „Die Integration gelingt nicht besser durch den Zwang, in strukturschwachen Regionen zu wohnen“. Flüchtlinge müssten die Chance erhalten, dort zu leben, wo sie eine reale Perspektive für eine Integration in den Arbeitsmarkt haben<sup>20</sup>.

Das **Fehlen ausreichender Integrationsangebote**, auch in strukturschwächeren und/oder ländlichen Räumen, wird von anderen Beobachtern kritisiert. Zum einen sei das derzeitige Bezahlssystem bei den **Integrationskursen**, die in der Verantwortung des BAMF stehen, dafür verantwortlich. Denn diese Kurse fänden in der Regel erst statt, wenn ausreichend Teilnehmer zusammenkommen, was in ländlichen Räumen schwierig sein könne<sup>21</sup>. Der Migrationsökonom Brücker bringt seine

---

<sup>15</sup> vgl. *Landkreistag für konsequentes Integrationsgesetz und praktikable Wohnsitzauflage*. Pressemitteilung v. 23.05.2016

<sup>16</sup> vgl. *Neue Osnabrücker Zeitung* v. 22.04.2016: *Städte- tag: Flüchtlingen schnell Wohnsitz zuweisen* (Gespräch mit Eva Lohse). S.a. DST: Pressemitteilung v. 22.04.2016

<sup>17</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Pressemitteilung v. 21.04.2016: *Institut kritisiert Pläne zu Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge im Integrationsgesetz*. S.a. DIM- Stellungnahme: *Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge?* Berlin, 09.03.2016

<sup>18</sup> ProAsyl, Pressemitteilung vom 23.05.2016

<sup>19</sup> *Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland*

*und der Europäischen Union und des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin – zum Entwurf eines Integrationsgesetzes und zum Entwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz*. Berlin, 03.05.2016

<sup>20</sup> *Stellungnahme des AWO Bundesverbandes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und des Bundesministeriums des Innern – Entwurf eines Integrationsgesetzes und einer Verordnung zum Integrationsgesetz*, Mai 2016

<sup>21</sup> siehe Herbert Brücker (IAB): *Die meisten wollen sich integrieren*. Die Zeit, 22.04.2016. S.a. migazin.de, a.a.O.

Skepsis auf den Punkt: „(Mit der Auflage) werden Flüchtlinge bewusst in strukturschwachen Regionen gehalten. Dort gibt es Wohnungen, aber keine Jobs. Diese Auflage behindert die Arbeitssuche.“ Abgehoben wird in diesem Kontext auf die **Mobilität** als eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Integration in den **Arbeitsmarkt**<sup>22</sup>.

Befürworter und Gegner der Auflage halten sich im öffentlich-fachlichen Diskurs somit in etwa die Waage. Darin spiegeln sich nicht nur die unterschiedlichen Bewertungen darüber, welche Integrationsansätze erfolgversprechend sind, wider, sondern auch die abweichende Gewichtung der verschiedenen Erfolgsfaktoren. Weitgehende Einigkeit besteht indes darin, dass eine Wohnsitzauflage in der vorgesehenen Form **flankierender Maßnahmen und Förderansätze** bedarf, insbesondere in den strukturschwachen (Aufnahme-)Räumen.

Wie aber steht es um die derzeitige räumliche Verteilungssituation und wie bewerten die Kommunen selbst die geplante Auflage?

#### 4. Die reale Verteilung der Geflüchteten im Februar 2016

In einer Studie für die Robert-Bosch-Stiftung von Anfang 2016, listen die Autoren eine Reihe von infrastrukturellen **Erfordernissen** für die nötige kommunale Fähigkeit zur Flüchtlingsaufnahme und -integration auf. Dazu zählen sie, neben der Verfügbarkeit von geeignetem Wohnraum, die Verfügbarkeit

von medizinischer Versorgung, sozialer Betreuung und weiteren Versorgungsleistungen sowie die wirtschaftliche Lage der Kommunen, nicht zuletzt hinsichtlich der zusätzlichen Kostenübernahme<sup>23</sup>, die Lage am Arbeitsmarkt – unter Berücksichtigung der Berufs- bzw. Ausbildungsschwerpunkte sowie verfügbare Kapazitäten im Bildungssystem. Tatsächlich bestehen zwischen diesen Erfordernissen durchaus „Reibungspunkte“, wenn etwa eine gute Lage am Arbeitsmarkt dazu führt, dass verstärkt Personen zuziehen und der verfügbare Wohnraum abnimmt. Daher müsse ein Verteilungsmechanismus in jedem Fall eine **Gewichtung** der einzelnen Faktoren vornehmen, was die – bislang ungeklärte – Frage nach der Festlegung der Gewichte aufwirft<sup>24</sup>.

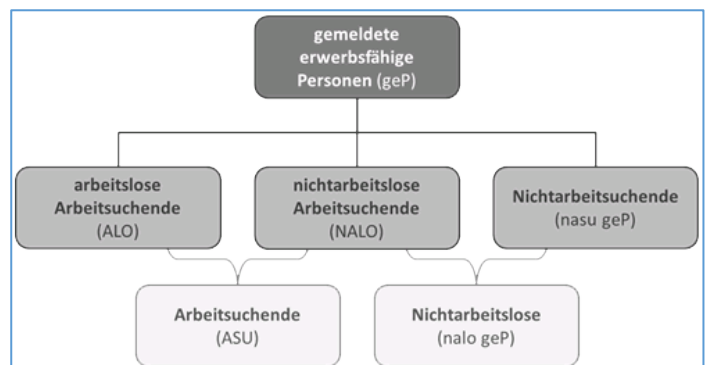


Abb. 3.: Das Konzept der gemeldeten erwerbsfähigen Personen. Quelle: BfA

Die tatsächliche regionale Verteilung der Geflüchteten lässt sich derzeit am besten über die Daten der Bundesagentur für Arbeit (BfA) abbilden. Dabei greift die Bundesagentur auf das Konzept der „**gemeldeten erwerbsfähigen Personen**“ (geP) zurück. Hinter diesem Personenkreis stehen drei Teilgruppen, die von der

<sup>22</sup> ders. in Rheinische Post, 31.03.2016

<sup>23</sup> vgl. dazu auch die Auswertung bei correctiv.org von Mai 2016, wonach die Kosten je Geflüchtetem in befragten Kommunen zwischen € 132 und € 1.666 variieren.

<sup>24</sup> W. Geis, A. K. Orth: *Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus*. Gutachten für die Robert-Bosch-Stiftung, IW Köln 2016, S.27f.

BfA statistisch erfasst werden: Arbeitslose Arbeitssuchende entsprechend der Arbeitslosenstatistik, registrierte Beschäftigte auf Suche nach einer neuen Arbeitsstelle sowie solche Personen, die registriert sind, aber derzeit keine Arbeit suchen (s. Abb. 3, Seite 6). Im April 2016 zählten bundesweit 6,2 Mio. zu diesem Personenkreis, darunter 1,5 Mio. Ausländer. Von diesen wiederum stammen gut 370.000 aus den acht wichtigsten außereuropäischen Krisen- bzw. Fluchtländern. Unter ihnen stellen Syrer mit allein 203.000 Personen die bei weitem größte Herkunftsgruppe. Auf diese Weise kann zwar kein vollständiges Bild der Verteilung gezeichnet werden, aber die wichtigsten Konturen werden sichtbar. Die Grafik 4 zeigt mit räumlichen Informationen die bestehende strukturelle Ungleichverteilung deutlich. In den westdeutschen Großstädten ist der Anteil etwa 2,5mal so groß wie in den ländlichen Kreisen oder den städtischen Kreisen im Osten. Die

beiden Karten (Abb. 5 und 6) dokumentieren diese Situation auf der Ebene der Kreise und der kreisfreien Städte. Gerade bei den Geflüchteten aus Syrien zeigen sich eindeutige regionale Schwerpunkte, insbesondere im Norden und im Saarland.

Gemeldete erwerbsfähige Zuwanderer aus acht nicht-europ. Asyl-Herkunftsstaaten im Februar 2016 je 10.000 Ew. (1. Januar 2015) nach Strukturräumen\*

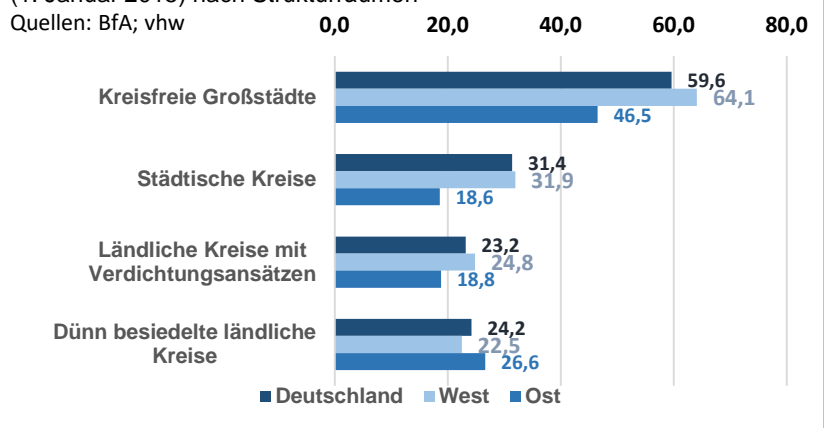
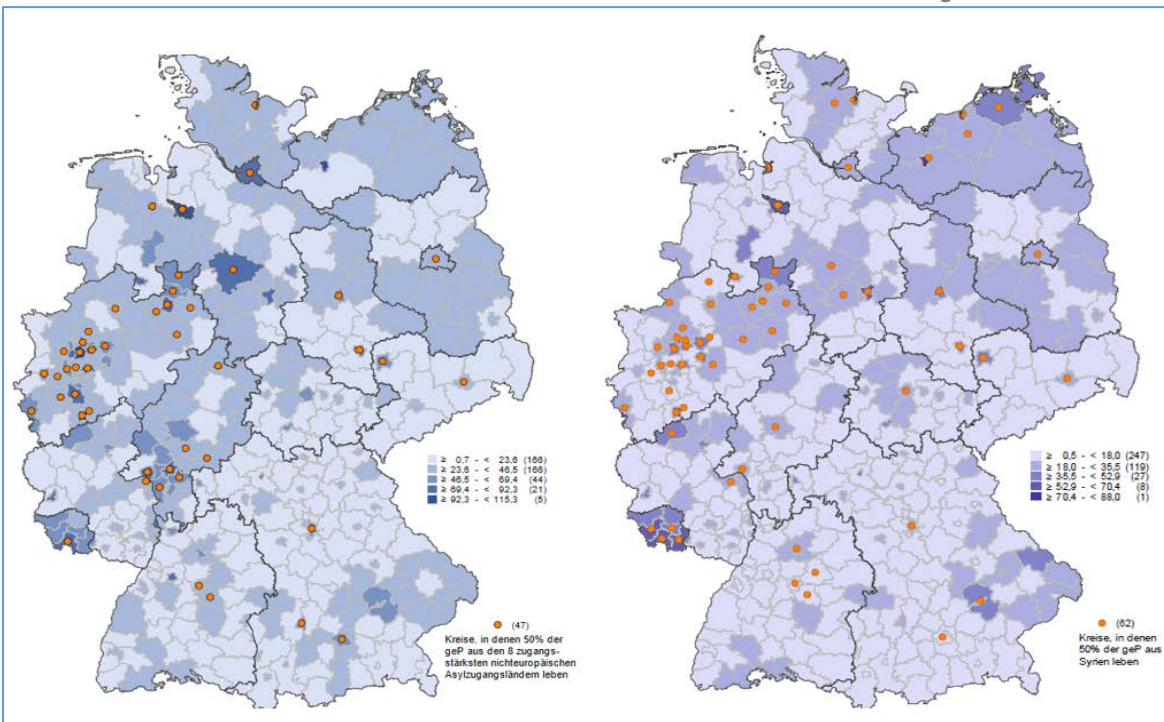


Abb. 4: Gemeldete erwerbsfähige Personen aus den acht nicht-europäischen Krisenländern (2/2016) bezogen auf die Bevölkerung (01.01.2015) der wichtigsten Strukturräume in Ost und West je

10.000 Einwohner. Quelle: Eigene Berechnung nach BfA-Daten

Abb. 5+6: Räumliche Verteilung von gemeldeten erwerbsfähigen Personen (geP) auf Kreisebene im Februar, links: aus acht nicht-europäischen Herkunftsländern, rechts: nur aus Syrien, jeweils bezogen auf 10.000 Einwohner zum 01.01.2015  
Quelle: BfA





Merkmal	Zahl der gemeldeten erwerbsfähigen Personen, 02-2016		Zahl der Kreise, in der 50% der geP aus .... leben		Kreise bzw. kreisfreie Städte mit den absolut größten Zahlen	
	absolut		Anteil an allen Kreisen <sup>1)</sup> in%		4	5
	1	2	3	3		
Insgesamt	6.167.834	67	16,7		Berlin, Hamburg, Köln, Region Hannover	
darunter:						
Nichteuropäische Asylzugangsländer	301.645	47	11,7		Berlin, Hamburg, München, Region Hannover, Köln	
darunter:						
Afghanistan	32.318	17	4,2		Hamburg, München, Frankfurt a.M.	
Irak	48.131	19	4,7		München, Köln, Region Hannover	
Iran	23.111	11	2,7		Hamburg, Köln, Berlin	
Pakistan	15.317	28	7,0		Groß-Gerau, Berlin, Frankfurt a.M., Offenbach	
Syrien	152.205	62	15,4		Berlin, Hamburg, Region Hannover	

Abb. 7: Gesamtübersicht und Aufenthaltsschwerpunkte nach Herkunftsländern (BfA)

Weitere Auswertungen zeigen, dass trotz breiter Streuung ein eindeutiger **positiver Zusammenhang** zwischen dem Anteil der Ausländer in den Städten und Kreisen und der Höhe des Anteils der nicht-europäischen Geflüchteten besteht. Mit anderen Worten: Bisher hat die räumliche Verteilung der Geflüchteten tendenziell vorhandene Migrantenschwerpunkte weiter verstärkt.

Dieser Zusammenhang besteht in der Tendenz auch zwischen dem Ausmaß des – allerdings nicht ganz aktuellen – **Wohnungsleerstandes** (Zensus 2011)<sup>25</sup> und dem Anteil der geP aus den acht Staaten. Diese sind in den Kreisen und Städten mit geringem Leerstand, also angespannter Marktlage, weitaus stärker zu finden als in jenen mit hohem Leerstand.

Die einzelnen Herkunftsgruppen verteilen sich durchaus unterschiedlich im Land, was die Frage unterschiedlicher Eingliederungsaspekte

angesichts unterschiedlicher Bedürfnisse oder Qualifikationen aufwirft. In der Grafik 8 (Seite 9) wird deutlich, dass sich der aktuelle **Arbeitsmarkt- bzw. Sozialstatus** zwischen den Geflüchteten nach Ländern signifikant unterscheidet. So war die Beschäftigungsquote bei Syrern und Eritreern im Februar 2016 besonders niedrig, die Arbeitslosenquote dagegen besonders hoch. Nur bei der Quote der SGB-II-Bezieher war zum Beispiel das Niveau zwischen Syrern und Irakern ähnlich hoch.

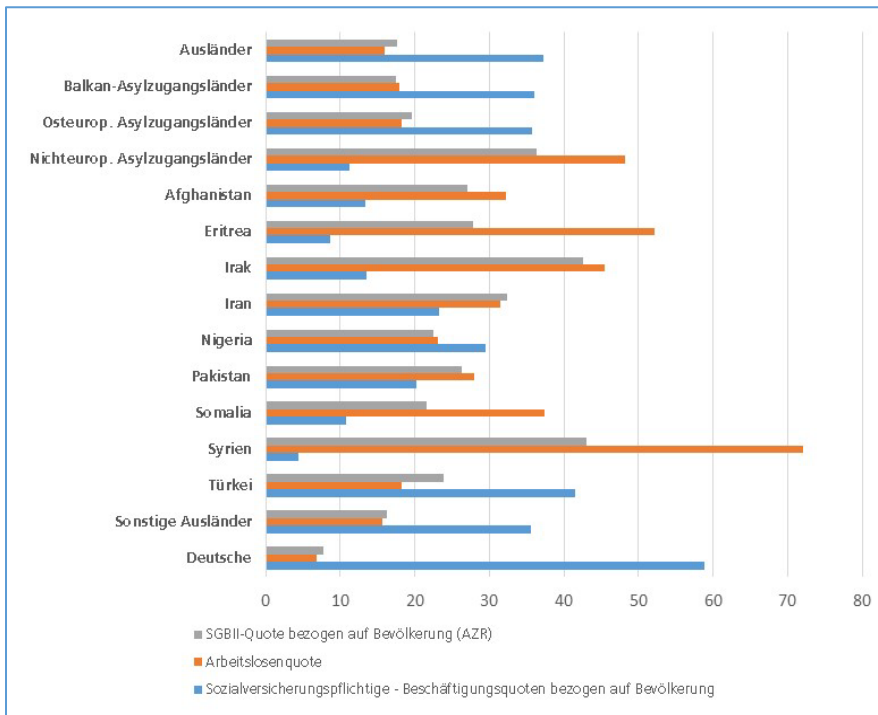
Die **Berufs- und Qualifikationsstruktur** der bereits heute Beschäftigten aus den nicht-europäischen Herkunftsstaaten lässt angesichts der geringen Dimension – so waren Ende Februar 2016 erst 14.800 Syrer sowie je 16.000 Irakis und Afghanen sozialversicherungspflichtig beschäftigt – nur sehr eingeschränkte Schlussfolgerungen für den künftigen Qualifikationsbedarf zu. Mitte 2015 erreichten mehr als 40 Prozent der Be-

<sup>25</sup> Zu den unterschiedlichen Grundlagen für die Berechnung von Leerständen, vgl.: *Aktuelle und zukünftige*

*Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands. Datengrundlagen, Erfassungsmethoden und Abschätzungen.* Hrsg.: BBSR, Bonn 2014

schäftigten nur das Anforderungsprofil von Helfertätigkeiten (alle Beschäftigten: 15 Prozent), immerhin 20 Prozent der beschäftigten Syrer befanden sich jedoch auf „Experteniveau“, insbesondere als Ärzte im Gesundheitsbereich<sup>26</sup>.

653 Kommunen und Kreise beteiligt haben, hat in der Bewertung der Wohnortzuweisung ein eindeutig **zustimmendes Ergebnis** erbracht. Knapp 70 Prozent derjenigen, die geantwortet haben, befürworten dieses Instrument und befinden sich damit im Einklang mit ihren Spitzenverbänden.



Bei genauerem Hinsehen zeigen sich jedoch deutliche **Bewertungsunterschiede** zwischen größeren und kleineren Kommunen, zwischen jenen mit hoher und geringer Aufnahmequote oder Gemeinden und Kreisen in unterschiedlichen Entwicklungsräumen. Dahinter stecken offenbar unterschiedliche Hoffnungen und Erwartungen, die sich mit einer solchen Zuweisung verbinden und gerade bei **strukturell schwächeren Kommunen und Kreisen** anzutreffen sind.

Allerdings sind auch großräumig gewisse Unterschiede festzustellen; so sprachen sich im Norden und in der Mitte des Landes deutlich mehr

**Abb. 8: Quoten zum Arbeitsmarkt- und Sozialstatus der Zuwanderer aus verschiedenen Herkunftsländern im Februar 2016: Beschäftigungsquote, Arbeitslosenquote sowie Quote des SGB-II-Bezugs.**  
Quellen: BfA und eigene Darstellung

Befragte für die Auflage aus als im Süden und im Osten<sup>27</sup>.

## 5. Die Wohnortzuweisung in der vhw-Kommunalbefragung 2016

Die vom vhw im März und April 2016 durchgeführte Befragung, an der sich insgesamt

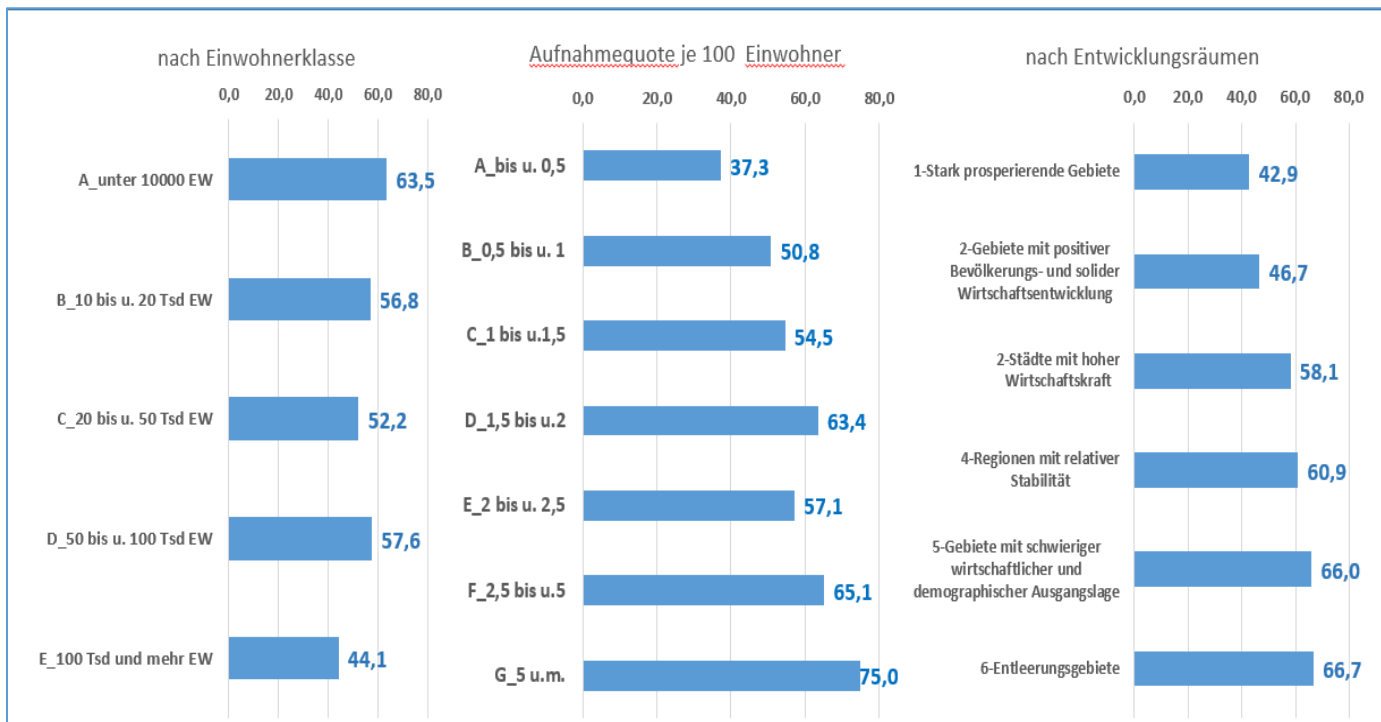
Die folgenden Grafiken (Seite 10) dokumentieren die Zusammenhänge: Am stärksten stimmen der Einführung der Auflage die kleinsten Kommunen zu, jene mit mittleren und hohen Aufnahmequoten von Geflüchteten sowie solche Kommunen und Kreise mit eher problematischen Entwicklungsperspektiven. Wenn die strukturellen Bedingungen noch weiter gebündelt

<sup>26</sup> Vgl. O. Koppel: *Beschäftigungsspuren der Flüchtlings- und Erwerbsmigration am deutschen Arbeitsmarkt*. IW-Köln, IW-Report 5-2016

<sup>27</sup> Dabei ist allerdings die unterschiedliche regionale Zusammensetzung der Befragungsteilnehmer nach Einwohnergrößen zu berücksichtigen.

werden, bietet sich ein entsprechend deutlicheres Bild: Es sind die Kommunen und Kreise in ländlichen Regionen größerer und geringerer Dichte, die sich mit gut 75 Prozent besonders stark für die Auflage aussprechen, während bei den kreisfreien Großstädten die Zustimmung mit 64 Prozent geringer ausfällt.

willigen Kommunen häufig an **Integrationskonzepten und -ressourcen** fehlt. In der Befragung verfügten zum Beispiel 64 Prozent jener Kommunen und Kreise, die der Wohnortzuweisung positiv gegenüberstehen, nach eigenen Angaben zum Befragungszeitpunkt (noch) nicht über ein eigenes Integrationskonzept. Viele, insbeson-



**Abb. 9-11: Zustimmung zur Wohnsitzauflage nach Strukturmerkmalen: Einwohnerklasse, Flüchtlingsaufnahme (Geflüchtete je 100 Einwohner) sowie Entwicklungsräumen. Quelle: vhw, weitere Ergebnisse unter: [www.vhw.de](http://www.vhw.de), n=654**

Auffällig ist jedoch, dass sich jene befragten Kommunen, welche die **Belastung** durch die Geflüchteten als „weniger stark“ oder gar als „gering“ einstufen, noch deutlicher – mit 78 Prozent – für die Auflage votieren als die stärker belasteten Städte und Kreise.

Nicht völlig unberechtigt ist die Befürchtung mancher Experten, dass es den zuweisungs-

der kleinere Kommunen, hatten bis dahin nicht einmal entsprechende Überlegungen angestellt.

## 6. Ein knappes Fazit

Angesichts der Dimension der Asylzuwanderung nach Deutschland 2015/16 und der großen Herausforderung der Integration der Bleibewilligen und -berechtigten bildet die Vermeidung weiterer Segregations- und Konzentrationsrisiken eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen und auch akzeptanzfähigen Integrationspfad. Dass mit

der nun beschlossenen Regelung zur Wohnortzuweisung auch **„sekundäre“ Ziele** verfolgt werden, wie die mögliche Belegung strukturschwächerer und ländlicher Räume, verstärkt diese Bewertung. Der vhw hat dazu bereits deutlich Stellung bezogen (vhw-werkSTADT Nr. 4/2016). Dies voranzustellen heißt jedoch nicht, die **Argumente der Kritiker** für gänzlich unbegründet zu halten. Hinter ihnen steckt nicht zuletzt die keineswegs neue Vorstellung von einer besseren Integrationsperspektive für Zugewanderte durch die zumindest anfängliche Aufnahme in bestehende ethnische Gemeinschaften, wie sie gerade in den Großstädten anzutreffen ist. Dort könnten die Neuangekommenen – ihren eigenen Wünschen entsprechend – vorhandene Netze und Strukturen nutzen, um so ihre Eingliederung zu erleichtern<sup>28</sup>.

Diese These lässt sich empirisch jedoch nur bedingt belegen. Vielmehr ist es in den hochverdichteten Stadträumen in den vergangenen Jahrzehnten gerade bei solchen Bewohnern mit Migrationshintergrund zu Konzentrationsprozessen mit sozial-räumlichen Abwärtsspiralen gekommen, die, wie viele der aktuellen Zuwanderer, nur über eine begrenzte (Aus-)Bildung und zunächst geringe Aufstiegschancen verfügten. Solche Fehlentwicklungen, die auch mit der Art und räumlichen Lage des verfügbaren Wohnungsangebots zu tun haben, sollten vermieden werden. Dies bedeutet jedoch nicht automatisch, dass eine Wohnsitzauflage alle

entsprechenden Probleme löst. Sicherlich ist es zutreffend, dass ein überschaubares Sozialgefüge und vielfältige Vereins- und Gemeinschaftsaktivitäten<sup>29</sup> in Klein- und Mittelstädten die Aufnahme der Geflüchteten erleichtern und voranbringen können. Hilfreich ist zudem die dortige Verfügbarkeit von Wohnungen. Doch ohne Anschubunterstützung und gemeinsame Anstrengungen für die Integration der Betroffenen in die regionalen, auch ländlichen Arbeitsmärkte oder für die Bereitstellung von Integrationskursen, wird sich die Hoffnung vieler ländlicher Kommunen zerschlagen, die neuen Mitbewohner längerfristig binden zu können, um so neue, vielleicht „eine der letzten“<sup>30</sup> Chancen angesichts der fortschreitenden sozio-demografischen Auszehrung zu erhalten.

Insofern sind alle Beteiligten in Bund, Ländern und Kommunen gefordert, die für eine erfolgreiche Einführung der Wohnortauflagen im Sinne von Integration und Strukturförderung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Wichtig ist – wie von den Kommunen gefordert – auch eine **schnelle Umsetzung** der Maßnahmen ohne zu großen Verwaltungsaufwand. Da die künftige Entwicklung der Zuwanderung schwer voraussehen ist, und die Verteilung zwischen den europäischen Staaten weiterhin auf erhebliche politische Widerstände stößt, macht eine andere Idee die Runde<sup>31</sup>.

Warum sollte die EU-Kommission nicht direkt mit interessierten Kommunen über die Auf-

<sup>28</sup> Positionspapier des vhw in der Forum Wohnen und Stadtentwicklung 6/2015

<sup>29</sup> Vgl. U. Weidenfeld: *Gleich in die Freiwillige Feuerwehr*, Der Tagesspiegel, 23.01.2016

<sup>30</sup> Vgl. Andreas Siegert, Thomas Ketzmerick, Rainer Ohliger: *„anKommen-willKommen“ – Menschen gewinnen, Migration ermöglichen, demografischen Wandel in*

*Sachsen-Anhalt gestalten*. Forschungsberichte aus dem zsh Uni Halle-Wittenberg, 15-02, Kap. II, S.17f.

<sup>31</sup> Vgl. C. Lobenstein: *Bürgermeister übernehmen Sie!*, Die Zeit, 24.05.2016, S.21

nahme von Geflüchteten verhandeln und diese dann auch finanziell unterstützen? Die Betroffenen könnten bedingt über ihren künftigen Wohnsitz mitentscheiden. Ob die Flüchtlinge allerdings tatsächlich in den „Bewerberstädten“ leben wollen, ist dabei eine andere Frage.

Die neuen Gesetze weisen in die richtige Richtung, werfen jedoch weiterhin viele Fragen auf, denen auch der vhw in seiner Arbeit im Kontext der Integrationsaufgaben nachgehen wird.

## 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](mailto:werkstadt@vhw.de)

[www.vhw.de](http://www.vhw.de)

### **Titelbildquelle**

©rout\_55.fotolia.com

### **Autor**

Bernd Hallenberg,  
Bereichsleiter Forschung vhw e. V.

### **Grundlayout**

DCM Druck Center Meckenheim GmbH

[www.druckcenter.de](http://www.druckcenter.de)

### **Erscheinungsweise**

unregelmäßig

### **Bezug**

Alle Ausgaben der **vhw werkSTADT** sind unter:

<http://www.vhw.de/publikationen/>  
kostenfrei herunter zu laden.