



Stellungnahme

**des Sachverständigenrats Ländliche Entwicklung (SRLE)
beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)**

Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge: ein Baustein für gelin- gende Integration und eine Chance für ländliche Räume

vom 04.10.2016

1 Rechtliche Regelungen

Mit Wirkung ab dem 1.1.2016 hat das am 6.8.2016 in Kraft getretene Integrationsgesetz des Bundes eine Wohnsitzregelung in das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) eingefügt. Die Wohnsitzregelung (§ 12a AufenthG) gilt für anerkannte Flüchtlinge, für Asylberechtigte und Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt wurde, sowie für die Inhaber weiterer humanitärer Aufenthaltstitel, zu denen etwa auch Resettlement-Flüchtlinge gehören, die im Rahmen von besonderen Programmen Aufnahme in Deutschland gefunden haben. Die Wohnsitzregelung ist Teil des mit dem Integrationsgesetz verfolgten integrationspolitischen Gesamtansatzes der Bundesregierung; sie soll die Integration fördern und integrationshemmenden Segregationstendenzen entgegenwirken.

Wer dem erfassten Personenkreis – im Folgenden zusammenfassend als „Flüchtlinge“ bezeichnet – angehört, ist nach § 12a Abs. 1 AufenthG verpflichtet, für die Dauer von drei Jahren ab Anerkennung bzw. ab Erteilung der Aufenthaltserlaubnis seinen Wohnsitz in demjenigen Bundesland zu nehmen, dem er zur Durchführung seines Asyl- oder Aufnahmeverfahrens zugewiesen worden war. Die Verpflichtung entfällt nur dann, wenn der Flüchtling, sein Ehegatte, eingetragener Lebenspartner oder minderjähriges Kind bereits eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, eine Ausbildung oder ein Studium aufgenommen hat oder aufnimmt. Während diese Beschränkung der Freiheit zur Wohnsitznahme auf ein bestimmtes Bundesland unmittelbar kraft Gesetzes eintritt, setzt eine landesinterne Zuweisung der Flüchtlinge zu einem bestimmten Wohnort und die Auflage, dort für die Dauer von drei Jahren zu leben, einen den einzelnen Flüchtling adressierenden Verpflichtungsakt voraus, für dessen Erlass die Länder zuständig sind. § 12a Abs. 2 und 3 AufenthG ermächtigt die Behörden der Länder zu solchen Maßnahmen; § 12a Abs. 9 AufenthG erlaubt es den Ländern, hinsichtlich Organisation und Verfahren der landesinternen Verteilung Näheres zu bestimmen.

Eine Wohnsitzauflage nach § 12a Abs. 2 AufenthG ist gegenüber Flüchtlingen möglich, die aktuell noch in einer Aufnahmeeinrichtungen oder in einer anderen vorübergehenden Unterkunft wohnen. Sie dient in erster Linie der Versorgung der Flüchtlinge mit angemessenem Wohnraum, trägt aber

auch dem Umstand Rechnung, dass das Leben in einer eigenen Wohnung zwar eine gelingende Integration begünstigt, diese aber auch von anderen Faktoren abhängt. Die der Versorgung mit angemessenem Wohnraum dienende Wohnortzuweisung nach § 12a Abs. 2 AufenthG steht daher unter dem Vorbehalt, dass sie die Förderung der Integration des Flüchtlings in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland im Übrigen nicht verhindert.

Die alle anerkannten Flüchtlinge unabhängig von der Art ihrer aktuellen Unterbringung erfassende Ermächtigung zu Wohnsitzauflagen nach § 12a Abs. 3 AufenthG ist im Vergleich zu § 12a Abs. 2 AufenthG voraussetzungsvoller ausgestaltet und kommt in Betracht, wenn auf diese Weise (1.) die Versorgung mit angemessenem Wohnraum, (2.) der Erwerb hinreichender Kenntnisse der deutschen Sprache und (3.) die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtert werden kann, wobei letzteres unter Berücksichtigung der örtlichen Lage am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu beurteilen ist.

§ 12a Abs. 4 AufenthG schließlich ermächtigt zu einer negativen Wohnsitzauflage. Flüchtlinge können demgemäß zur Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung verpflichtet werden, ihren Wohnsitz nicht in einem bestimmten Ort zu nehmen, insbesondere wenn zu erwarten ist, dass der Flüchtling Deutsch dort nicht als wesentliche Verkehrssprache nutzen wird.

Ob und wie die Länder von den Möglichkeiten, die ihnen § 12a AufenthG eröffnet, Gebrauch machen werden, kann derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. Lediglich Bayern hat bereits eine Verordnung erlassen, die das landesinterne Verteilungsverfahren regelt. In den übrigen Ländern läuft dagegen noch die Meinungsbildung. Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass die integrationsfördernde Wirkung, die mit einer Beschränkungen der Freiheit der Wohnsitzwahl verbunden sein kann, nicht realisiert wird und die Chancen, die eine gelingende Integration für ländliche Räume bieten kann, nicht genutzt werden.

2 Wohnsitzauflage als integrationspolitischer Baustein

Eine Wohnsitzauflage ist von vornherein zeitlich begrenzt. Bis zu deren Ablauf müssen die Voraussetzungen für eine gelingende Integration geschaffen werden, damit die Neuankömmlinge auch dauerhaft und für alle Seiten positiv in die örtlichen Gemeinschaften eingebunden bleiben.

Wohnsitzauflagen stellen einen Eingriff in das Freizügigkeitsrecht der Flüchtlinge dar. Ein solcher Eingriff kann nach geltender Rechtslage aus integrationspolitischen Gründen gerechtfertigt sein. Er wäre nicht zulässig, wenn er nur dem Ziel diene, zu einer angemesseneren Lastenverteilung innerhalb eines Landes beizutragen.

Gegen Wohnsitzauflagen wird zum Teil vorgebracht, dass sie die Integration erschweren, weil sie Bindungen, die die Flüchtlinge am Ort ihrer Erstaufnahme ggf. bereits geknüpft haben, wieder zerstören und die Flüchtlinge daran hindern, ihr neues Leben in Deutschland in einer Umgebung aufzubauen, von der sie selbst überzeugt sind, dass dort für sie die größten Chancen bestehen, zum Beispiel weil sie dort bereits Personen kennen – oftmals aus dem eigenen Herkunftsland –, die eine wichtige Brückenfunktion zur aufnehmenden Gesellschaft erfüllen können.

Dass Wohnsitzauflagen mit Belastungen für Flüchtlinge einhergehen können, ist nicht zu bestreiten. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der Gesetzgeber sichergestellt hat, dass Flüchtlinge, die selbst oder deren Familienangehörige bereits einen Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatz haben, von

vorneherein nicht der Wohnsitzregelung unterliegen (§ 12a Abs. 1 AufenthG). Zur Wahrung der Familieneinheit, zur Vermeidung besonderer Härten und dann, wenn der Flüchtling nachweisen kann, an einem anderen Ort über eine Beschäftigung zu verfügen bzw. eine Ausbildung oder ein Studium aufnehmen zu können, ist eine bestehende Wohnsitzregelung überdies aufzuheben (§ 12a Abs. 5 AufenthG).

In der Gesamtschau handelt es sich bei den Wohnsitzauflagen daher um verhältnismäßige Eingriffe in das Freizügigkeitsrecht der Flüchtlinge und um ein integrationspolitisches Instrument, das bei kluger Anwendung Integration befördern kann. Das ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

- Wohnsitzauflagen tragen zur Verhinderung der Segregation bei: Flüchtlinge ziehen bei freier Wohnortwahl oftmals in die Regionen und Wohnortviertel, in denen schon Familienangehörige leben oder Netzwerke der eigenen Ethnie bestehen. Dies kann integrationsfördernd sein. Oftmals ist die damit verbundene räumliche Schwerpunktbildung von Menschen aus denselben Herkunftsländern aber integrationshemmend. So steht sie der Verwendung von Deutsch als Verkehrssprache entgegen. Der Erwerb von guten Kenntnissen der deutschen Sprache gilt aber zu Recht als Schlüssel zur Integration. Auch die gesellschaftliche Integration wird erschwert bzw. verhindert, wenn Flüchtlinge Kontakte zu Nachbarn, Handwerkern, Ärzten etc. im Wesentlichen nur in der eigenen Ethnie pflegen. Die starke räumliche Konzentration von Menschen, die – zumindest in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in Deutschland – naturgemäß auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, in einzelnen Wohnvierteln führt oftmals zu deren Stigmatisierung als soziale Brennpunkte. Allein die Tatsache, in einem solchen Viertel zu wohnen, kann zu Nachteilen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz oder einer Wohnung in einer anderen Gegend führen. Auf diese Weise wächst die Gefahr einer dauerhaften Ausgrenzung bzw. Diskriminierung von Flüchtlingen, die ihrer Integration entgegensteht.

Mit einer positiven, aber auch einer negativen Wohnsitzregelung lässt sich eine solche Entwicklung schon vorbeugend verhindern und das Risiko eines Scheiterns von Integration reduzieren. Wohnsitzauflagen können darüber hinaus aber auch positive integrative Effekte haben:

- Wohnortzuweisung ermöglicht eine bessere Ausnutzung integrativer Ressourcen in den Kommunen: Integration findet auf der Ebene der Städte, Landkreise und Gemeinden statt. Kommt es nicht zu einer Verteilung von Flüchtlingen, besteht die Gefahr, dass die Aufnahmekapazitäten solcher Kommunen, die das bevorzugte Ziel von Flüchtlingen sind, überfordert werden und sie nicht über die finanziellen, sächlichen und personellen Ressourcen verfügen, die für eine Integration der Flüchtlinge erforderlich sind. Dieses Phänomen war in Deutschland zuletzt im Zusammenhang mit der Aufnahme von Spätaussiedlern zu beobachten und hat zum Erlass eines Wohnortzuweisungsgesetzes für diesen Personenkreis geführt. Umgekehrt bleiben die integrativen Ressourcen von Kommunen, die nicht im Fokus der Flüchtlinge stehen, ungenutzt.
- Kommunale Integrationsangebote brauchen Planungssicherheit: Integration setzt die Schaffung von Infrastrukturen voraus. Dazu gehört etwa ein ausreichendes Angebot von Plätzen in Sprachkursen, in Kindertagesstätten und in Schulen. In den Verwaltungen sowie in den Jobcentern ist die Beschäftigung von Personal erforderlich, das sich gezielt um die Anliegen von Flüchtlingen und anderen Migranten kümmern kann. Um solche Angebote zu schaffen und aufrechtzuerhalten, sind Investitionen erforderlich, die nur zu rechtfertigen sind, wenn gewährleistet ist, dass über mehrere Jahre eine gesicherte Nachfrage besteht. Kommunen, die damit rechnen müssen,

dass die Flüchtlinge, die ihnen für die Dauer des Asylverfahrens zugewiesen worden sind, bald wieder abwandern, werden solche Investitionen nicht tätigen. Damit gehen Integrationschancen unwiederbringlich verloren.

- Wohnsitzauflagen leisten einen Beitrag zur Nutzung integrativer Potenziale ländlicher Räume: Ländliche Räume sind sehr heterogen. Manche sind durch wirtschaftliche Strukturschwäche und Abwanderungen gekennzeichnet, andere prosperieren. Viele ländliche Räume verfügen über wichtige Potenziale zur Integration von Flüchtlingen wie funktionierende Nachbarschaften und ein reiches Vereinsleben. Die Wohnraumsituation und – manchem Vorurteil zum Trotz – auch die Arbeitsmarktsituation ist in ländlichen Räumen vielfach besser als in Ballungsgebieten. In von Abwanderungen betroffenen ländlichen Räumen setzt die Binnenwanderung innerhalb Deutschlands Kapazitäten – z. B. auch auf dem Bildungssektor – frei, die zur Integration von Flüchtlingen sinnvoll eingesetzt werden können. Bei der Verteilung von Flüchtlingen auf Kommunen in ländlichen Räumen ist darauf zu achten, dass dort kleine, aber ausreichend große Gemeinschaften wachsen, die es den Flüchtlingen erlauben, sich untereinander zu vernetzen und gegenseitige Hilfestellungen zu leisten und die das Entstehen von Kulturvereinen oder spezialisierten Lebensmitteläden fördern, welche als Ankerpunkte in der neuen Heimat wirken können. Dies ist das Gegenteil von Segregation und Abschottung – Effekte, die eintreten können, wenn Flüchtlinge ungesteuert Siedlungsschwerpunkte bilden, die eine integrationsschädliche Eigendynamik entwickeln und die Verbindung zur Gesellschaft des Aufnahmelandes erschweren können.

3 Wohnsitzauflagen als Chance für ländliche Räume

Die Einwohnerzahl in Deutschland ist in den Jahren vor der aktuellen Flüchtlingskrise kontinuierlich gesunken. Die Folgen dieses demografischen Wandels sind in ganz Deutschland zu spüren, treffen viele ländliche Räume (und einige Großstädte) aber in besonderer Weise, weil sich hier zu dem durch sinkende Geburtenzahlen bewirkten Rückgang der Bevölkerung noch Effekte summieren, die von Wanderungsbewegungen ausgehen, die in erster Linie Ballungsräumen – namentlich einigen besonders exponierten „Schwarmstädten“ – und prosperierenden ländlichen Räumen zugutekommen.

Für die davon betroffenen ländlichen Räume heißt dies, dass Wohnungen in nennenswerter Zahl leer stehen, Schulen – häufig gegen den verständlichen Widerstand der Bevölkerung vor Ort – aus wirtschaftlichen Gründen geschlossen werden müssen und das Handwerk sowie die mittelständische Wirtschaft, die in Deutschland in der Fläche überdurchschnittlich präsent ist, zunehmend mit der Schwierigkeit zu kämpfen haben, freie Stellen durch geeignetes Personal zu besetzen. In vielen der von Abwanderung besonders geprägten Gebiete ist die Quote der offenen Stellen daher höher als in Ballungsräumen. Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass sich diese Prozesse wechselseitig verstärken. Die von Schrumpfung betroffenen Ortschaften und Räume verlieren für die in ihnen verbliebene Bevölkerung – insbesondere die junge Bevölkerung – kontinuierlich an Attraktivität. Das beschleunigt die Abwanderung und lässt auch die Geburtenzahlen noch weiter zurückgehen. Für diejenigen in Wirtschaft und Handwerk, die vornehmlich für den lokalen oder regionalen Markt produzieren, bedeutet dies, dass die Nachfrage nach ihren Produkten oder Dienstleistungen vor Ort weiter sinkt. Wenn sie nicht überregionale Märkte erschließen können, bleibt als Alternative nur die Drosselung oder Aufgabe der Produktion, was wiederum die Arbeitslosigkeit steigen und die Kaufkraft schwinden lässt.

Die Zuweisung von Flüchtlingen in ländliche Räume wird für sich betrachtet keinesfalls ausreichen, diesen Teufelskreis zu durchbrechen. Sie kann aber, bei gelingender Integration, einen Beitrag zur Entwicklung schrumpfender Städte und Gemeinden sein, der von weiteren, umfangreichen Maßnahmen begleitet werden muss. Hierbei geht es nicht nur um finanzielle Förderung, sondern bspw. auch um neue Ansätze in der Raumplanung, die weniger als bislang die Zentren in den Blick nehmen sollte.

Ländliche Räume können bei gelingender Integration von der Zuweisung von Flüchtlingen profitieren, u.a. weil

- leer stehender Wohnraum teilweise wieder zweckentsprechend genutzt werden kann: Das kann einen Beitrag zu einer Belebung der Ortskerne leisten, die häufig besonders stark vom Wohnungsleerstand betroffen sind. Dort, wo ansonsten öffentlich geförderter Rückbau überzähliger Wohnungen stattfinden würde, kann dieser verringert und die Fördermittel können sinnvoll für andere Zwecke verwendet werden.
- mehr Nachfrage nach Bildungseinrichtungen geschaffen und dadurch deren Fortexistenz wahrscheinlicher wird: Schulen sind gerade im vom demografischen Wandel geprägten Gebieten wichtige Kristallisations- und Ankerpunkte des gesellschaftlichen Lebens. Können sie nicht fortgeführt werden, wird das vielfach als Signal aufgefasst, dass es vor Ort keine Zukunft mehr gibt, auch wenn es viele Orte gibt, in denen schon seit Jahrzehnten keine Schule mehr existiert. Das befördert die Abwanderung; zugleich macht eine fehlende schulische Infrastruktur Städte und Gemeinden für Neuzuwanderer besonders unattraktiv. Die Zuweisung kinderreicher Flüchtlingsfamilien erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Schulen erhalten bleiben.
- das Arbeitskräftepotenzial wächst: Die wenigsten Flüchtlinge sind Akademiker oder Facharbeiter, denen es schon heute leicht fällt, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Ein großer Teil der Flüchtlinge aber ist jung und in einem Alter, das es erlaubt, ihr Potenzial durch gezielte Maßnahmen zur Aus- und Fortbildung zu erschließen und perspektivisch dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. Flüchtlinge können daher nicht heute den Facharbeiterbedarf in ländlichen Räumen decken, sie könnten dazu aber in der Zukunft einen Beitrag leisten. Das setzt voraus, dass sie nicht nur für die Dauer der Wohnsitzauflage – diese ist auf drei Jahre befristet –, sondern auch darüber hinaus bereit sind, im ländlichen Raum zu leben und zu arbeiten. Insoweit dient die Wohnsitzauflage vor allem dazu, den jungen Flüchtlingen den Blick darauf zu öffnen, dass ländliche Räume ihnen viele Chancen bieten. Für die Unternehmen liegt die Herausforderung darin, ihrerseits auf die Flüchtlinge zuzugehen und ihnen Praktikums- und Ausbildungsplätze anzubieten bzw. Fortbildungsmöglichkeiten zu eröffnen. Auf diese Weise können Bindungen entstehen, die das Ende der Wohnsitzauflage überdauern.
- Flüchtlinge das kulturelle und gesellschaftliche Leben bereichern können: Nicht nur der Wohnungsmarkt oder die Schulen leiden unter den Folgen des demografischen Wandels, auch gesellschaftliche und kulturelle Institutionen spüren den Bevölkerungsrückgang. Dass Flüchtlinge sportlich aktiv werden, sich damit sinnvoll beschäftigen und zugleich den ausblutenden Vereinen neues Leben einhauchen, ist heute schon an der Tagesordnung. Solche Formen des „Mitmachens“ vor Ort kann aber auch anderen Institutionen zugutekommen, etwa den Freiwilligen Feuerwehren, Musik-, Schützen- oder anderen Vereinen – auch wenn hier die interkulturellen Differenzen, die es zuvor zu überwinden gilt, vielleicht höher sind als bei der gemeinsamen Betätigung auf dem Fußballplatz oder

in der Sporthalle. Hierzu sind Anstrengungen sowohl von Seiten der Vereine und der lokalen Bevölkerung als auch des einzelnen Flüchtlings erforderlich.

Allerdings sollten keine unrealistischen Erwartungen an den Beitrag von Wohnsitzauflagen zur Entwicklung ländlicher Räume geweckt werden. Eine gelingende Integration von Flüchtlingen ist voraussetzungsvoll. Integration kann auch scheitern. Der Versuch der Integration in peripheren ländlichen Räumen dürfte wenig aussichtsreich sein, wenn es keinen funktionierenden öffentlichen Personenverkehr und Schulen, Stätten der beruflichen Bildung und überbetrieblichen Ausbildung in ohne PKW erreichbarer Nähe gibt oder wenn die Bevölkerung vor Ort keine Offenheit und Aufnahmebereitschaft zeigt. Die optimistische Erwartung, die Probleme der Flüchtlingsunterbringung und Integration lösen und damit gleichzeitig schrumpfende ländliche Regionen in Deutschland revitalisieren zu können, hält der Sachverständigenrat für übertrieben.

4 Fazit und Empfehlungen

Wohnsitzauflagen stellen einen Eingriff in die Freizügigkeit der Flüchtlinge dar, aber auch ein wichtiges integrationspolitisches Instrument, das bei kluger Ausgestaltung und Anwendung zu einer gelingenden Integration beiträgt. Es kann einer zu starken räumlichen Schwerpunktbildung von Menschen aus denselben Herkunftsländern in einzelnen Wohnvierteln und den damit oftmals verbundenen Integrationsproblemen, z.B. bezüglich des Erwerbs der deutschen Sprache, entgegenwirken. Es ermöglicht zudem eine bessere Ausnutzung integrativer Ressourcen und deren Planbarkeit in den Kommunen. Nicht zuletzt bietet es für ländliche Räume prinzipiell eine Chance, langfristig neue Arbeitskräfte zu finden.

Der Sachverständigenrat für Ländliche Entwicklung begrüßt daher, dass der Bund eine Wohnsitzregelung in das Aufenthaltsgesetz eingefügt hat. Er empfiehlt den Ländern, von dem Instrument der positiven oder negativen Wohnsitzzuweisung klug Gebrauch zu machen und zügig die hierfür notwendigen Durchführungsregelungen zu erlassen. Es erleichtert die Integration der Flüchtlinge, wenn diese schnell Gewissheit darüber haben, wo sie in den nächsten Jahren leben werden, welche Stadt, welcher Landkreis, welche Gemeinde ihre neue Heimat sein wird. Auch die Kommunen brauchen diese Gewissheit, damit sie sich auf ihre neuen Mitbürgerinnen und Mitbürger einstellen können.

Eine Wohnsitzauflage ist von vornherein zeitlich befristet. Damit viele Neuankömmlinge auch über die Befristung der Wohnsitzzuweisung hinaus und für alle Seiten positiv in die örtlichen Gemeinschaften eingebunden werden und bleiben, müssen die Voraussetzungen für eine gelingende Integration, für die die Wohnsitzauflage nur einen Baustein darstellen kann, rechtzeitig geschaffen werden.

Der Sachverständigenrat sieht in einer gelingenden Integration Chancen auch für ländliche Räume. Gleichzeitig plädiert er dafür, diese Chancen im Hinblick auf eine Revitalisierung insbesondere von strukturschwachen, peripheren ländlichen Räumen realistisch einzuschätzen. Dies baut Enttäuschungen vor und verstellt nicht den Blick dafür, dass ländliche Räume sehr heterogen sind und das gesellschaftliche Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vielfältiger Anstrengungen bedarf.

**Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung (SRLE)
beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)**

Mitglieder:

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Vorsitzender)

Prof. Dr. Claudia Neu (stv. Vorsitzende)

Dr. Helga Breuninger

Matthias Daun

Friedhelm Dornseifer

Uwe Fröhlich

Claudia Gilles

Heidi Kluth

Christina Kretzschmar

Dr. Gerd Landsberg

Brigitte Scherb

Prof. Dr. Peter Weingarten

Geschäftsführung:

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Referat 411 – Koordinierungsstelle Ländliche Räume

Postanschrift: 11055 Berlin

Telefon: 030 / 18 529 - 3265

E-Mail: srle@bmel.bund.de

Internet: www.bmel.de/srle