



Ankommen und Bleiben –

Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme?



Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016-6

Der Policy Brief wurde gefördert von der Stiftung Mercator

Der Sachverständigenrat ist eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Regionale Verteilung von Flüchtlingen in Deutschland	6
1.1 Zwei Seiten einer Medaille: gleichmäßige Verteilung, ungleiche Integrationsvoraussetzungen	6
1.2 Quotenverfahren: Königsteiner Schlüssel und Weiterverteilung innerhalb der Länder	8
1.3 Sekundärmigration: viele Flüchtlinge wandern nach Anerkennung weiter	10
1.4 Binnenmigration und Abwanderung: keine gesicherten Erkenntnisse für Brandenburg	11
1.5 Zwischenfazit	13
2 Erfahrungen mit Wohnsitzauflagen in Deutschland	14
2.1 Testfall für die Wohnsitzauflage: das Wohnortzuweisungsgesetz für Spät-/Aussiedler	14
2.1.1 Räumliche Folgen	16
2.1.2 Integrationspolitische Folgen	16
2.2 Schon vor 2016: Wohnsitzbeschränkung als Nebenbestimmung zur Aufenthaltserlaubnis	17
2.3 Wohnsitzauflage für subsidiär Schutzberechtigte: praktische Erfahrungen in Brandenburg	18
2.4 Komplexe Rechtskonstruktion: die neu ausgestaltete Wohnsitzregelung im Aufenthaltsgesetz	20
3 Strukturdaten als Indikatoren: Ansätze zu einer neuen Verteilungspolitik auf Landesebene	22
3.1 Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit auf Kreisebene berücksichtigen	24
3.2 Ausbildungsplätze: langfristige Arbeitsmarktperspektiven, Chancen für junge Flüchtlinge	24
3.3 Wohnungsmarkt: Leerstand mit vorhandenen Arbeitsplätzen und Mobilitätskonzepten verknüpfen	25
4 Feinabstimmung: passgenaue Ansiedlung innerhalb der Kommunen	27
4.1 Bildungsangebote: Infrastruktur und individuelle Voraussetzungen in Einklang bringen	28
4.2 Weitere Bedingungen: Mobilität und Zugang zu Unterstützer- und Versorgungsnetzwerken	30
5 Handlungsempfehlungen	30
5.1 Verteilschlüssel: um geeignete Indikatoren ergänzen	31
5.2 Erfassung und Evaluation: systematische Datengrundlage zur Weiterwanderung schaffen	31
5.3 Kommunale Ebene: Verwaltungsbehörden horizontal vernetzen	32
5.4 Land, Städte und Kreise: bei der gemeinsamen Integrationsaufgabe vertikal kooperieren	32
5.5 Fazit: integrationsfördernde Wohnsitzregelung als hochkomplexe Aufgabe	33
Literatur	34
Anhang	38
Tabelle	38

Das Wichtigste in Kürze

- Bislang zogen viele Flüchtlinge nach Abschluss ihres Asylverfahrens erneut um, oft in ein anderes Bundesland. Dies erschwerte Ländern und Kommunen die Planung und barg die Gefahr der Konzentration in Ballungsgebieten.
- Die Verteilung von Schutzberechtigten soll durch eine Wohnsitzregelung besser gesteuert werden. Eine integrationsförderliche Wirkung setzt allerdings bestimmte Rahmenbedingungen voraus.
- Bereits bei der Verteilung von Asylbewerbern innerhalb der Länder sollten die Integrationschancen in den Kommunen durch geeignete Indikatoren berücksichtigt werden. Das betrifft vor allem die Situation am Arbeits-, Ausbildungs- und Wohnungsmarkt.
- Um die Wirkung von Wohnsitzregelungen in den Ländern evaluieren zu können, sollte eine geeignete Datengrundlage geschaffen werden.
- Bei der gezielten Weiterverteilung auf die einzelnen Gemeinden müssen die individuellen Qualifikationen, Bildungs- und Betreuungsbedarfe der Schutzberechtigten mit den lokalen Angebotsstrukturen in Einklang gebracht werden (*Matching*).
- Kreise, Länder und Bund sollten ihre Integrationsangebote besser abstimmen (vertikale Koordination).
- Im konkreten Lebensumfeld müssen sich die zuständigen Fachbereiche der Verwaltung intensiv austauschen. Dabei sollten auch andere staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen werden (horizontale Koordination).

Zusammenfassung

Bund, Länder, Kommunen und Zivilgesellschaft haben die großen Herausforderungen der Aufnahme vieler Hunderttausend Flüchtlinge seit Sommer 2015 inzwischen weitgehend bewältigt. Nun stehen sie vor der Aufgabe, die schutzberechtigten Zuwanderer vor Ort zu integrieren. Bisher konnten diese Menschen ihren Wohnort in Deutschland frei wählen, sobald sie als Schutzberechtigte anerkannt waren und eine Aufenthaltserlaubnis hatten. Viele zogen dann um, oft in westdeutsche Großstädte und Ballungszentren. Diese Zu- und Abwanderung schafft sowohl für die betroffenen Kommunen als auch für die Schutzberechtigten selbst neue Herausforderungen. Zum einen werden die Zuzugskommunen finanziell stärker belastet, da

sie die Grundsicherung der meisten Flüchtlinge tragen müssen. Eine angemessene Planung von Integrationsmaßnahmen wird für die aufnehmenden ebenso wie für die abgebenden Kommunen erschwert. Zum anderen können sich dadurch für die Flüchtlinge die vor Ort ohnehin häufig ungünstigen Rahmenbedingungen für Integration (z. B. fehlende Arbeitsmöglichkeiten) weiter verschlechtern.

Im August 2016 ist nun das Integrationsgesetz in Kraft getreten, das durch eine Neuregelung im Aufenthaltsrecht die Wohnortwahl für Schutzberechtigte erheblich einschränkt: **Flüchtlinge, die soziale Transferleistungen beziehen, müssen ab dem Zeitpunkt ihrer Anerkennung drei Jahre lang in dem Bundes-**

land leben, in das sie als Schutzsuchende verteilt wurden, während ihr Asylverfahren lief (gesetzliche Wohnsitzpflicht). Für diese Zeit können die Landesbehörden ihnen auch einen bestimmten Wohnort *innerhalb* des Landes zuweisen (behördliche Wohnsitzauflage); eine solche Zuweisung muss **alldings integrationspolitisch begründet sein**. Unter der gleichen Maßgabe können sie auch den Zuzug für bestimmte Orte untersagen. Die in § 12a des Aufenthaltsgesetzes verankerte Wohnsitzregelung bietet somit ein Instrument, mit dem nach integrationspolitischen Gesichtspunkten gesteuert werden kann, wie sich die Schutzberechtigten im Bundesgebiet und innerhalb der Bundesländer verteilen.

Am Beispiel des Landes Brandenburg untersucht dieser Policy Brief, wie die Wohnsitzregelung in kleinstädtisch und ländlich geprägten Regionen umgesetzt werden kann, damit sie integrationspolitisch sinnvoll ist. Dies betrifft sowohl die Erstverteilung auf Kreise und kreisfreie Städte als auch die Zuweisung eines konkreten Wohnorts innerhalb der Landkreise. Dabei werden zum einen bestimmte Faktoren betrachtet, die Aufschluss über die Integrationsbedingungen am Arbeits-, Bildungs- und Wohnungsmarkt geben. Zum anderen wird beleuchtet, an welchen Punkten sich die beteiligten Politik- und Verwaltungsstellen von Land und Kommune besser abstimmen müssen.

Eine historische Analyse von Wohnsitzauflagen zeigt ebenso wie Hintergrundgespräche mit Politik- und Verwaltungsvertretern: **Ob eine Wohnsitzregelung Integration fördern kann, hängt von verschiedenen Rahmenbedingungen ab. Wohnsitzauflagen können zwar dafür sorgen, dass sich die Zuwanderer gleichmäßiger auf die Länder und Kommunen verteilen; dies allein bedeutet jedoch noch lange nicht, dass Integration gelingt.** Nötig ist vielmehr eine Integrationspolitik aus einem Guss. Diese muss die zentralen Bereiche für soziale und gesellschaftliche Teilhabe berücksichtigen und die konkreten Bedingungen der Integration möglichst optimal gestalten, und zwar nach den Bedürfnissen der Betroffenen. Denn die Flüchtlinge werden nur dauerhaft bleiben, wenn sie und ihre Familien vor Ort die Chance auf Teilhabe erhalten; ansonsten ziehen sie wahrscheinlich nach Ende der Auflage weiter.

Für die Politik ergeben sich daraus konkrete Handlungsempfehlungen:

- (1) **Die Länder müssen zentrale Strukturbedingungen des Arbeits-, Wohnungs- und Ausbildungsmarkts bereits einbeziehen, wenn sie Asylbewerber bzw. Schutzberechtigte auf die Landkreise verteilen.** Denn diese Verteilmechanismen auf Landesebene bilden die Basis, auf der durch Wohnsitzauflagen die Ansiedlung für bis zu drei Jahre ‚festgeschrieben‘ werden kann. Um die Wohnortverteilung anerkannter Flüchtlinge nachhaltig zu steuern, sollten die Länder neue Verteilschlüssel oder ergänzende Mechanismen entwickeln. Die gezielte Verteilung muss sich auf kommunaler Ebene fortsetzen.
- (2) **Es sollten systematisch belastbare Daten erhoben werden, die das Phänomen der Weiterwanderung sichtbar machen.** Damit lassen sich auch die ergriffenen Maßnahmen überprüfen und bewerten. Eine solche Datenbasis könnte entweder über das Ausländerzentralregister oder durch eine neue Personendatei auf Landesebene geschaffen werden.
- (3) **Auf kommunaler Ebene sollten alle Stellen zusammenarbeiten, die für die Integration vor Ort wichtig sind,** z. B. Ausländerbehörden und Sozialämter. Die Verwaltungsspitzen in den Landrats- und Bürgermeisterämtern sind im Hinblick auf die Integration der Schutzberechtigten geeignet, eine steuernde und vermittelnde Funktion als ‚Navigator‘ zu übernehmen, Behörden und öffentliche Einrichtungen gezielt zu koordinieren und dabei auch nichtstaatliche und zivilgesellschaftliche Akteure im Sinne einer horizontalen Vernetzung einzubeziehen. Auf der Ebene der einzelnen Gemeinde sollte sich dieser Vernetzungsprozess fortsetzen.
- (4) **Die verschiedenen Verwaltungsebenen zwischen den föderalen Ebenen Bund, Land, Landkreis und Gemeinde müssen sich stärker austauschen, um integrationspolitische Fördermaßnahmen nachhaltig wirksam werden zu lassen.** Insbesondere Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, Sprach- und Integrationskurseangebote, Wohnraumförderung und Mobilitätskonzepte müssen künftig stärker strategisch verknüpft und institutionell aufeinander abgestimmt werden.

1 Regionale Verteilung von Flüchtlingen in Deutschland¹

Mit der hohen Zahl von zuwandernden Flüchtlingen stellt sich für die Politik die drängende Frage ihrer Verteilung. Auf europäischer Ebene wird vor allem diskutiert, wie die Asylbewerber – bzw. die Lasten, die mit ihrer Aufnahme und der Durchführung der Asylverfahren verbunden sind – solidarisch auf die Mitgliedstaaten verteilt werden können. In Deutschland stellt sich die Herausforderung der Verteilung vor allem für die Zeit *nach* dem Asylverfahren. Denn bislang konnten Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge hier ihren Wohnort grundsätzlich selbst wählen.² Von diesem Recht auf Freizügigkeit innerhalb Deutschlands machten viele Schutzberechtigte nach der Anerkennung Gebrauch. Ziel waren vor allem die städtischen Zentren der westdeutschen Bundesländer.

1.1 Zwei Seiten einer Medaille: gleichmäßige Verteilung, ungleiche Integrationsvoraussetzungen

Im Zusammenhang mit der Weiterwanderung von Schutzberechtigten innerhalb Deutschlands besteht ein Zielkonflikt: Der Staat möchte die Flüchtlinge gleichmäßig verteilen; damit will er alle Gebietskörperschaften angemessen an den Kosten für Unterbringung und Sozialleistungen beteiligen, die vor allem in den ersten Jahren des Aufenthalts entstehen. Deshalb hat er ein Interesse daran, Weiterwanderung zu begrenzen. Dem steht das Ziel der gelingenden Inte-

gration gegenüber. Diese wiederum setzt voraus, dass die Flüchtlinge vor Ort z. B. Arbeit, Ausbildungsplätze, Wohnraum und Sprachkurse, aber auch Kultur- und Freizeitangebote vorfinden, die ihnen gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Im besten Fall sollten diese verschiedenen Rahmenbedingungen dazu führen, dass Flüchtlinge heimisch werden können und den ihnen zugewiesenen Wohnort als ‚Ort ihrer Wahl‘ erfahren.

Besonders in ländlichen, abgelegenen und damit oft strukturschwachen Regionen Deutschlands sind die Bedingungen für eine Integration von Schutzberechtigten jedoch nicht hinreichend erfüllt. Häufig mangelt es an Arbeits- bzw. Ausbildungsplätzen, und die Möglichkeiten der Versorgung und Unterstützung reichen nicht aus. Gleichzeitig fehlen ethnische und soziale Netzwerke, die den Schutzberechtigten das Ankommen und die Eingliederung erleichtern können. So wandern sie nach ihrer Anerkennung³ häufig weiter, vor allem in die westdeutschen Ballungsgebiete und Städte. Diese Sekundärmigration stellt wiederum die dortigen Kommunen⁴ vor große Herausforderungen: Die örtlichen Infrastrukturen, die Teilhabe ermöglichen, reichen oft nicht aus; gerade in Bereichen wie Bildung und Arbeitsmarkt sind die Kapazitäten häufig erschöpft. Dasselbe gilt für den Wohnungsmarkt, denn besonders im städtischen Raum konzentrieren sich die Flüchtlinge in bestimmten Wohngebieten. Schließlich werden einige Kommunen auch finanziell überlastet, wenn ungesteuert weitere Menschen zuziehen, die Sozialleistungen beziehen.

Diesem Problem soll die neue Wohnsitzregelung (§ 12a AufenthG) abhelfen, die im August 2016 mit dem Integrationsgesetz⁵ in Kraft getreten ist. Danach müssen anerkannte Schutzberechtigte in den ersten

1 Dieser Policy Brief wurde begleitet durch Prof. Dr. Heinz Faßmann, Mitglied des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Die Autoren danken Dr. Roman Lehner für seine juristische Expertise im Rahmen des Projekts.

2 Faktisch konnte vor Inkrafttreten des Integrationsgesetzes am 06.08.2016 nur subsidiär Schutzberechtigten mit der Aufenthaltserlaubnis eine Wohnsitzbeschränkung auferlegt werden (s. Kap. 2.2).

3 „Anerkennung“ meint hier eine positive materielle Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über einen Asylantrag gem. §§ 31 u. 13 AsylG, also die Anerkennung als Asylberechtigter nach Art. 16a GG (§ 2 AsylG), die Zuerkennung der Eigenschaft eines Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 3 AsylG) und die Anerkennung als subsidiär Schutzberechtigter (§ 4 AsylG). Nach der Anerkennung erteilt die zuständige Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage des § 25 Abs. 1 u. 2 AufenthG. Das BAMF prüft im Rahmen des Asylverfahrens auch, ob für den jeweiligen Zielstaat Abschiebungshindernisse nach § 60 AufenthG vorliegen. Ist dies der Fall, erhält die betreffende Person eine Duldung (§ 60a Abs. 2 AufenthG), eventuell wird nach Ablauf einer gewissen Zeit eine Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt.

4 „Kommune“ wird hier als Oberbegriff für Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Landkreise und kreisfreie Städte verwendet (Gesemann/Roth 2009: 89).

5 Integrationsgesetz vom 31.07.2016 (BGBl. I, S. 1939).



drei Jahren in dem Bundesland leben, wo ihr Asylverfahren stattgefunden hat. Dies soll die beiden genannten Interessen verbinden: einerseits die Schutzberechtigten gleichmäßig auf das Bundesgebiet verteilen und andererseits ihre Integrationschancen vor Ort wahren (BT-Drs. 18/8615).

Die Verteilung von Schutzsuchenden innerhalb Deutschlands im Rahmen der Erstaufnahme regelt der Königsteiner Schlüssel. Dieser erhält mit der Wohnsitzregelung nun ein ‚verlängerndes‘ Instrument, um die Verteilung auf die Bundesländer nachhaltiger zu gestalten. Gleichzeitig eröffnet die Neuregelung den Landesbehörden Möglichkeiten, den Schutzberechtigten bestimmte Wohnsitze zuzuweisen oder für bestimmte Orte eine Zugangssperre zu verfügen. So können sie die Verteilung der Schutzberechtigten ggf. auch auf der Ebene der Gemeinden bzw. Stadtteile steuern und damit ihre Integration fördern.

Der vorliegende Policy Brief untersucht, wie sich die neu geschaffene Wohnsitzregelung sinnvoll umsetzen lässt. Wie können die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass eine Wohnsitzauflage die Integration der Schutzberechtigten tatsächlich und nachhaltig fördert? Denn dies nennt die Rechtsnorm ausdrücklich als Ziel. Die Frage betrifft vor allem die ‚Weiterleitung‘ von der Erstaufnahme zur Folgeunterbringung bzw. zur längerfristigen Wohnsitznahme innerhalb der Länder. Gerade mit Blick auf ländliche Räume mit hoher Arbeitslosigkeit und schwacher Infrastruktur, die von Abwanderung geprägt sind und in denen es nur wenige mittelstädtische Zentren gibt, ist eine nachhaltige Weiterverteilung zentral, denn für diese Regionen bedeutet Flüchtlingszuwanderung nicht nur Herausforderungen, sondern auch Chancen. Schließlich bergen die häufig jungen Flüchtlinge auch ein Potenzial als Treiber einer Strukturentwicklung in ländlichen Regionen – vorausgesetzt, es gelingt, sie dauerhaft anzusiedeln und zu integrieren. Daher diskutiert dieser Policy Brief, welche Kriterien und Messgrößen berücksichtigt werden sollten, um über die Unterbringung bzw. die mittel- bis langfristige Ansiedlung

innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften zu entscheiden.

Als Fallbeispiel der Untersuchung dient Brandenburg. Dieses Bundesland ist wirtschaftlich, strukturell und demografisch äußerst heterogen: Es gibt städtische, wirtschaftsstarke Regionen – das sind jene, die nahe am Ballungsraum Berlin liegen oder mit diesem Verkehrlich gut verbunden sind –, aber auch ländliche Regionen in den Randgebieten mit schwacher Wirtschaft. Diese strukturellen Unterschiede erklären nicht nur die Wanderungsbewegungen von Schutzberechtigten. Sie sind auch wichtig, um deren Verteilung und Ansiedlung kohärent und integrationsförderlich zu gestalten. Die neu geschaffene Möglichkeit von Wohnsitzzuweisungen und Zugangssperren innerhalb der Länder bietet dafür ein Steuerungsinstrument. Die Befunde zu Brandenburg erlauben auch Rückschlüsse auf andere Regionen im Bundesgebiet mit vergleichbaren Strukturmerkmalen.

Methodische Herangehensweise

Der vorliegende Policy Brief fasst zunächst die Befunde der wissenschaftlichen Literatur zur Binnen- und Weiterwanderung von Schutzberechtigten zusammen und analysiert die frühere und die aktuelle Rechtslage zu einer Wohnsitzbeschränkung für Schutzberechtigte.⁶ Für das Fallbeispiel Brandenburg wurden die verfügbaren amtlichen Daten und Statistiken zu einschlägigen Strukturmerkmalen sowie zur Verteilung und Unterbringung von Schutzsuchenden und Schutzberechtigten näher untersucht. Zudem wurden Hintergrundgespräche mit Vertretern aus Politik und Verwaltung in Brandenburg geführt. Dies brachte erste Erkenntnisse darüber, welche Herausforderungen die Aufnahme und Integration von Schutzberechtigten vor Ort tatsächlich bedeutet und wie ländliche Regionen mit dem Phänomen der Weiterwanderung umgehen. Insgesamt wurden Gespräche mit fünfzehn politischen Funktionsträgern und Verwaltungsmitarbeitern in Landesministerien und Landkreisen geführt, u. a. in einem

⁶ Das Integrationsgesetz trat am 06.08.2016 in Kraft. Seither ist die Rechtslage im Fluss, denn in vielen Bundesländern wurden entsprechende Rechtssetzungsprozesse angestoßen und zum Teil auch schon abgeschlossen. Der vorliegende Policy Brief berücksichtigt die Rechtslage bis zum 31.10.2016.

abgelegenen ländlichen Kreis ohne direkte Nähe zu Berlin sowie in weiteren Landkreisen um Berlin, die sich strukturell und ökonomisch stark unterscheiden.⁷

1.2 Quotenverfahren: Königsteiner Schlüssel und Weiterverteilung innerhalb der Länder

Seit den 1970er Jahren werden Asylsuchende dezentral aufgenommen und untergebracht. Dieses Prinzip zielt grundsätzlich darauf, sie innerhalb des Bundesgebiets gleichmäßig und gerecht zu verteilen (Kreienbrink 2013: 340; Boswell 2003; zum EU-Vergleich Info-Box 1). Im Idealfall soll der Ort, an den Asylsuchende bei der Weiterverteilung kommen, auch langfristig ihr Wohnort sein, wenn sie als Schutzberechtigte anerkannt sind. Während des Asylverfahrens gilt eine Residenzpflicht:⁸ Asylsuchende dürfen sich nur im Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde frei bewegen (das ist i. d. R. der Landkreis oder die kreisfreie Stadt) (§ 56 Abs. 1 AsylG).⁹

Die Verteilungsquoten für die Bundesländer bestimmt seit 1974 der Königsteiner Schlüssel; dieser stützt sich zu einem Drittel auf die jeweilige Einwoh-

nerzahl und zu zwei Drittel auf die Steuereinnahmen der Bundesländer.¹⁰ Das elektronische Verteilungssystem EASY (Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer), das beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) betrieben wird, weist die Asylbewerber zunächst der Erstaufnahmeeinrichtung eines Bundeslands zu. Die Länder sind verpflichtet, solche Aufnahmeeinrichtungen mit genügend Unterbringungsplätzen einzurichten und zu unterhalten (§ 44 Abs. 1 AsylG). Dort wird das Asylverfahren durchgeführt. Innerhalb von höchstens sechs Monaten (§ 47 Abs. 1 AsylG) werden die Asylbewerber dann einer kommunalen Gebietskörperschaft zugewiesen – das ist i. d. R. ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt –, dort werden sie in einer Gemeinschaftsunterkunft oder einer Wohnung untergebracht (§ 50 AsylG).¹¹

Diese landesinterne Verteilung regelt das jeweilige Bundesland. Sie folgt in der Regel festgelegten Quoten. Anders als der Königsteiner Schlüssel stützen sich diese Quoten meist ausschließlich auf den Bevölkerungsanteil der Landkreise oder kreisfreien Städte an der Gesamtbevölkerung des Bundeslands – integrationsrelevante Kriterien wie die Lage am Arbeits- oder Wohnungsmarkt bleiben bislang unberücksichtigt (Tab. 1 im Anhang). In Brandenburg und Nordrhein-Westfalen¹² berechnet sich

7 Die Gesprächspartner waren leitende Mitarbeiter und Abteilungsvertreter der einschlägigen Landesministerien, Landräte und Sozialdezernenten ausgewählter Landkreise, Leitungen der Ausländerbehörden in den Landkreisen sowie Integrationsbeauftragte auf Landes- und kommunaler Ebene. Die Hintergrundgespräche wurden im Juni und Juli 2016 geführt. Der SVR-Forschungsbereich dankt allen Gesprächspartnern herzlich für ihre Zeit und ihre Auskunftsbereitschaft.

8 Die Residenzpflicht gilt maximal für die ersten drei Monate des Aufenthalts (§ 59a Abs. 1 S. 1 AsylG). Darüber hinaus gilt sie für die gesamte Zeit, in der eine Person verpflichtet ist, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu leben (§ 59a Abs. 1 S. 2 AsylG); das können bis zu sechs Monate sein (§ 47 Abs. 1 AsylG i. V. m. § 59a Abs. 1 S. 2 AsylG). Personen aus sicheren Herkunftsstaaten müssen bis zum Abschluss ihres Asylverfahrens bzw. bis zu ihrer Rückführung in einer Erstaufnahmeeinrichtung bleiben (§ 47 Abs. 1a AsylG), für sie gilt die Residenzpflicht dementsprechend fort (§ 47 Abs. 1a AsylG).

9 Im Gegensatz zur Residenzpflicht beschränkt eine Wohnsitzauflage nicht die Bewegungsfreiheit, sondern nur den Wohnort.

10 Maßgeblich sind die Steuer- und Bevölkerungsdaten für das vorangegangene Kalenderjahr. Der Königsteiner Schlüssel wird vom Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz jedes Jahr im Bundesanzeiger veröffentlicht (§ 45 AsylG).

11 Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg verteilen unmittelbar auf die Gemeinschaftsunterkünfte und Wohnungen in den Stadtbezirken; in Bayern wird zunächst auf die Regierungsbezirke als „Mittelbehörden“ verteilt und von dort weiter auf die Kreise (Ruge 2016: 91; Wendel 2014: 13). Nach der Reform des Asylgesetzes richtet das BAMF im Rahmen eines sog. integrierten Flüchtlingsmanagements seit Frühjahr 2016 in Abstimmung mit den Bundesländern spezielle Ankunftszentren ein (BAMF 2016b). Dort werden bei bestimmten Fallkonstellationen verschiedene Schritte gebündelt, so dass das gesamte Asylverfahren innerhalb möglichst kurzer Zeit abgeschlossen werden kann. Bei Asylsuchenden, deren Herkunftsland auf eine sehr gute Bleibeperspektive schließen lässt, und bei Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsländern (mit eher geringer Bleibeperspektive) soll in der Regel innerhalb von 48 Stunden über den Antrag entschieden werden. Die Ankunftszentren fungieren somit als die in § 5 Abs. 5 AsylG benannten besonderen Aufnahmeeinrichtungen, wo Personen aus sicheren Herkunftsstaaten nunmehr ein beschleunigtes Asylverfahren durchlaufen (§ 30a Abs. 1 Nr. 1 AsylG). Sie müssen bis zum Ende ihres Asylverfahrens dort bleiben; im Fall einer Ablehnung werden sie von dort aus direkt in ihr Herkunftsland zurückgeschickt (§ 47 Abs. 1a AsylG).

12 Das Land Nordrhein-Westfalen legt im Entwurf einer Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV; LT-Vorlage 16/4239) einen ergänzenden „Integrationschlüssel“ fest, der jenseits der Verteilung auf die Landkreise (die für Asylbewerber das Flüchtlingsaufnahmegesetz regelt) die Verteilung von Schutzberechtigten bis auf Gemeindeebene bestimmt (s. im Einzelnen Kap. 2.4, Fn. 36).

Info-Box 1 Verteilungspolitiken im europäischen Vergleich

In zahlreichen EU-Staaten existieren Regelungen zur Verteilung von Asylbewerbern und Flüchtlingen (*dispersal policies*) entweder auf das gesamte Land oder in bestimmte Gebiete. Grundsätzlich lassen sich grob drei Typen der Verteilung identifizieren: (1) Einige Verteilmechanismen sollen vor allem die ‚Lasten‘, die durch die Flüchtlingsaufnahme entstehen, möglichst gleichmäßig verteilen (*burden-sharing*). (2) Bei anderen Ansätzen geht es vor allem darum, den Aufgenommenen möglichst gute Chancen auf eine gelingende Integration zu bieten. (3) Bei liberalen Systemen schließlich können die Flüchtlinge weitgehend frei entscheiden, in welchem Teil des Landes sie sich niederlassen wollen (European Migration Network 2014: 9).

Im **Vereinigten Königreich** wurde die Verteilung von Asylbewerbern im Jahr 1999 durch den *Immigration and Asylum Act* geregelt. Schutzsuchende werden vorwiegend in Regionen außerhalb Londons untergebracht, in denen der Wohnungsmarkt weniger angespannt ist (Boswell 2003: 321; Griffiths/Sigona/Zetter 2006). Unterkünfte und sonstige Versorgungsleistungen werden von Zusammenschlüssen verschiedener Gemeinden (*consortium*) bzw. von privatwirtschaftlichen Betreibern angeboten; die Grundlage dafür bilden Verträge mit der Zentralregierung (Gittins/Broomfield 2013: 8).

In den **Niederlanden** ist bei der Verteilung ebenfalls in erster Linie die Lage am Wohnungsmarkt entscheidend. Wenn Asylsuchende als Schutzberechtigte anerkannt wurden, erhebt die zentrale Asylaufnahmehörde (COA) alle Daten, die für die Verteilung eine Rolle spielen (z. B. Familiengröße, Bildungsstand und Arbeitserfahrungen). Danach weist es die Flüchtlinge einer Kommune zu, die dann für die Unterbringung verantwortlich ist (Ersanili 2007). Die Flüchtlinge sind nicht gesetzlich verpflichtet, in der ihnen zugeteilten Kommune zu bleiben; allerdings wird ihnen in einer anderen Gemeinde nicht automatisch neuer Wohnraum zur Verfügung gestellt. Dadurch leben Schätzungen zufolge rund zwei Drittel aller Schutzberechtigten außerhalb der großen städtischen Ballungsgebiete (Münch 2010: 321).

In einigen skandinavischen Ländern liegt neben der Vermeidung ethnischer Segregation der Schwerpunkt darauf, die Schutzbedürftigen in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren, wobei mit verschiedenen Mechanismen der regionalen Verteilung experimentiert wurde. So wurden Flüchtlinge in **Schweden** von den 1980er Jahren bis Mitte der 1990er Jahre verpflichtend bestimmten Gemeinden zugewiesen. Auch hier schlossen die Gemeinden dazu jedes Jahr mit der Zentralregierung Verträge darüber, wie viele Flüchtlinge sie aufnehmen. Ursprünglich wurde auf diese Weise der Zuzug vor allem in Kommunen mit einer günstigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage gesteuert. Mit steigender Asylzuwanderung wurden jedoch nach kurzer Zeit fast alle Gemeinden in das Programm eingebunden (Bevelander 2004). Seit Mitte der 1990er Jahre gilt ein liberalisiertes System. Danach können die Gemeinden aus der Verteilung aussteigen, und die Flüchtlinge können ihren Wohnort selbst wählen, sofern sie eine Wohnung finden. Diese Möglichkeit nutzen im Schnitt mehr als die Hälfte aller Flüchtlinge (Andersson 2003: 34; Myrberg 2012: 8). Andersson hat für Schweden die Siedlungsstrukturdaten von drei verschiedenen Kohorten Schutzberechtigter aus der Zeit zwischen 1990 und 2000 ausgewertet. Er zeigt, dass die Zuteilung nach festen Quoten in den 1980er Jahren zwar zunächst tatsächlich dazu führte, dass sich die Schutzbedürftigen relativ gleichmäßig auf die Gemeinden verteilen. Durch Weiterwanderung in den Folgejahren haben sie sich aber letztlich doch in den Städten konzentriert: Die Hälfte der Asylsuchenden, die in den 1980er Jahren eingereist waren, lebte im Jahr 2000 in nur acht schwedischen Städten (Andersson 2003: 37). Wissenschaftliche Befunde deuten zudem darauf hin, dass die verpflichtende regionale Zuweisung auch die durchschnittlichen Einkommen der Flüchtlinge schmälerte (Edin/Fredriksson/Åslund 2004) (s. auch Kap. 2.1.2).

die Verteilungsquote vor allem nach der Bevölkerungszahl und zu einem kleineren Anteil nach der Katasterfläche des Landes. In Brandenburg fließt bei Spät-/Ausiedlern und Menschen mit einem Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 2 und 4 AufenthG (humanitäre Aufnahme bei besonders gelagerten politischen Interessen und Resettlement) zusätzlich der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im jeweiligen Landkreis in die Berechnung ein (§ 4 Landesaufnahmegesetz i. V. m. § 3 Abs. 3 Verteilungsverordnung). Damit nutzt Brandenburg – wenn auch beschränkt auf jene Gruppen, bei denen unmittelbar nach Einreise von einer dauerhaften Niederlassung ausgegangen werden kann – als einziges Bundesland auch einen ‚integrationsrelevanten‘ Faktor im Sinne der zur Begründung der neuen Wohnsitzregelung im Aufenthaltsgesetz genannten Kriterien (s. Kap. 2.4), um die Aufnahmequoten für Kreise und kreisfreie Städte zu bestimmen.¹³ Eine weitere Ausnahme bildet das Land Hessen: Hier berücksichtigt der Verteilungsschlüssel auch den Anteil der bereits im Landkreis lebenden Ausländer. Ab einem Ausländeranteil von acht Prozent wird bei der Aufnahmequote in festgelegten Schritten ein prozentualer ‚Nachlass‘ gewährt (§ 2 Verteilungs- und Unterbringungsgebührenverordnung).

1.3 Sekundärmigration: viele Flüchtlinge wandern nach Anerkennung weiter

Bis das Integrationsgesetz im August 2016 in Kraft trat,¹⁴ konnten in Deutschland Schutzberechtigte¹⁵ ab dem Zeitpunkt ihrer Anerkennung prinzipiell ihren Wohnort frei wählen (vgl. § 12 Abs. 1 S. 1 AufenthG). Diese Freizügigkeit hat u. a. dazu geführt, dass sich die Schutzberechtigten deutlich anders im Bundesge-

biet verteilen, als die Asylbewerber ursprünglich nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt waren. So leben in Großstädten wie Hamburg, Essen, Bremen, Berlin und Wuppertal über 6 Flüchtlinge je 1.000 Einwohner – doppelt so viele wie im bundesweiten Durchschnitt. In den ostdeutschen Flächenländern dagegen leben deutlich weniger Schutzberechtigte als nach dem Königsteiner Schlüssel. So werden in allen fünf ostdeutschen Bundesländern zusammen seit Jahren rund 16 Prozent aller Asylsuchenden untergebracht; der Anteil der Schutzberechtigten, die dort leben, ist aber nicht einmal halb so groß (7,6 % aller Schutzberechtigten in Deutschland) (Geis/Orth 2016: 17). Vergleicht man die bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten erwerbsfähigen Personen aus den acht nichteuropäischen Ländern, aus denen die meisten Asylsuchenden kommen,¹⁶ wird ebenfalls deutlich, dass sich diese Personengruppe vor allem in Nord- und Westdeutschland konzentriert (Bundesagentur für Arbeit 2015).

Je nach Herkunftsland ist die Ballung in einzelnen Städten besonders hoch. So leben z. B. in Hamburg und Umgebung überdurchschnittlich viele Afghanen, während in Nordrhein-Westfalen vergleichsweise viele Menschen syrischer Herkunft ansässig sind. Bei Zuwanderern aus dem Iran und dem Irak ist Niedersachsen besonders beliebt, vor allem die Region Hannover. Diese Verteilung der Schutzberechtigten innerhalb Deutschlands deutet darauf hin, dass in erheblichem Maße Kettenwanderungen stattfinden, vor allem in die westdeutschen Städte, die schon bei Arbeitsmigranten und ihren Familien beliebt waren (Münc 2010).

Keine zuverlässigen Daten

Über diese Erkenntnisse hinaus ist es jedoch schwierig, die Weiterwanderung der Schutzberechtigten

13 Die „Verordnung über die landesinterne Verteilung von spätausgesiedelten Personen und ausländischen Flüchtlingen des Landes Brandenburg“ (Verteilungsverordnung) vom 19.10.2010 wurde bei Redaktionsschluss dieses Policy Briefs überarbeitet und wird nach Angaben des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie in einer Durchführungsverordnung zum Landesaufnahmegesetz aufgehen.

14 Die Regelung zur Wohnsitzbeschränkung im Integrationsgesetz gilt rückwirkend ab dem 01.01.2016. Dies stellte Kommunen und Länder wie auch die Flüchtlinge selbst z. T. vor gravierende rechtliche und praktische Probleme, auf die der vorliegende Policy Brief jedoch nicht näher eingeht (vgl. dazu u. a. Deutscher Anwaltverein 2016; Thym 2016; WDR 2016). Im Oktober 2016 verständigten sich die Länder daher auf eine pragmatische Lösung, nach der Personen, die vor Inkrafttreten des Integrationsgesetzes in ein anderes Bundesland umgezogen sind, an ihrem neuen Wohnort bleiben können sollten (s. Kap. 2.4).

15 Davon ausgenommen waren subsidiär Schutzberechtigte und Personen mit Duldung (§ 60a AufenthG). Im Gegensatz zum subsidiären Schutzstatus begründet eine Duldung kein Aufenthaltsrecht; da sie mit einem Abschiebeverbot verbunden ist (vgl. § 60 AufenthG), stellt sie aber gewissermaßen eine Tolerierung des Aufenthalts dar.

16 Syrien, Irak, Eritrea, Afghanistan, Iran, Pakistan, Nigeria und Somalia.

innerhalb Deutschlands anhand statistischer Daten gezielt zu beobachten. Als Quellen kommen vor allem die Wanderungsstatistik und das Ausländerzentralregister in Betracht. Die Wanderungsstatistik, die das Statistische Bundesamt nach den Datenmeldungen der Statistischen Landesämter führt, erfasst zwar die An- und Abmeldungen bei den kommunalen Meldebehörden und schlüsselt die Zu- und Fortzüge von Personen u. a. nach Herkunfts- und Zielländern, Staatsangehörigkeiten, Alter und Geschlecht auf; der Aufenthaltstitel wird jedoch nicht gesondert erfasst (SVR-Forschungsbereich 2015). Dadurch lässt sich die Meldestatistik nicht gezielt für die Gruppe der Schutzberechtigten und deren Wanderungsverhalten auswerten. Es sind allenfalls ungefähre Annahmen möglich, die sich auf Hilfsvariablen wie die Staatsbürgerschaft oder das Herkunftsland stützen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2015).

Im Ausländerzentralregister (AZR) wird hingegen neben zentralen Informationen wie Staatsangehörigkeit, Alter, Geschlecht und Aufenthaltsdauer auch der Aufenthaltsstatus gespeichert (§ 3 Abs. 1 AZR-Gesetz).¹⁷ Eine gezielte Auswertung der Wanderungsbewegungen Schutzberechtigter wäre damit also theoretisch möglich. Allerdings ist für die von der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG betroffenen Personengruppen die Speicherung von Adressdaten im AZR zu Monitoring-Zwecken bislang nicht explizit zulässig. Nur die Anschriften von Asylsuchenden und -antragstellern sowie von Ausländern, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten oder die Deutschland im Rahmen des Dublin-Verfahrens zur Durchführung eines Asylverfahrens übernimmt, werden gespeichert, um eine kurzfristige Kontaktaufnahme zu erleichtern (§ 3 Abs. 2 Nr. 6 i. V. m. § 2 Abs. 1a u. 2 Nr. 1 AZR-Gesetz; BT-Drs. 18/7043). Für andere Gruppen sind die Anschriften lediglich bei der aktenführenden Ausländerbehörde vorhanden.

1.4 Binnenmigration und Abwanderung: keine gesicherten Erkenntnisse für Brandenburg

Medienberichte¹⁸ bestätigen ebenso wie die in Brandenburg auf Landesebene und in den Landkreisen geführten Hintergrundgespräche die Wahrnehmung, dass Schutzberechtigte in großer Zahl aus den ländlichen Regionen in die Ballungszentren weiterwandern. Diese Berichte verweisen zudem darauf, dass sich die Situation sowohl zwischen den Landkreisen als auch innerhalb der Landkreise deutlich unterscheidet. Amtliche Daten oder sonstige valide Erkenntnisse über die Weiterwanderung von Schutzberechtigten innerhalb Brandenburgs bzw. aus Brandenburg in andere Bundesländer gibt es jedoch nicht: Weder die Melde- noch die Ausländerbehörden erfassen gezielt die Migrationsbewegungen von Schutzberechtigten. Dadurch fehlen belastbare Daten dazu, wie viele Schutzberechtigte weiterwandern und was diese Menschen kennzeichnet; unbekannt sind auch ihre Motivationen für die Binnenmigration und deren genaue Ziele. Die fehlende Datengrundlage ist somit vor allem aus zwei Gründen problematisch: Zum einen sind belastbare Daten nötig, um die Binnenmigration sichtbar zu machen und das Phänomen wie auch seine Ursachen besser zu verstehen; zum anderen werden sie gebraucht, um die künftige Steuerung der Weiterwanderung Schutzberechtigter durch eine Wohnsitzregelung evaluieren zu können.

Fallschilderungen aus Hintergrundgesprächen und Medienberichten legen zudem nahe, dass die regionalen Unterschiede in der Abwanderung auf die ungleiche Struktur der regionalen Gebietskörperschaften zurückgehen: Die Landkreise am äußeren nördlichen und südlichen Rand Brandenburgs sprechen von „einer regelrechten Flucht“ (LT-Drs. 6/24: 2235). Die Gemeinden mit einer S-Bahn-Anbindung an Berlin sowie die kreisfreien Städte Potsdam, Frankfurt (Oder), Brandenburg an der Havel und Cottbus sind dagegen deutlich

¹⁷ Ausländer werden nach § 2 Abs. 1a Nr. 1 AZRG im AZR registriert, sobald sie ein Asylgesuch vorbringen und dafür der Aufenthalt in Deutschland gestattet wird (§ 55 Abs. 1 S. 1 AsylG), denn damit wird zugleich der Ankunftsnachweis nach § 63a AsylG ausgestellt. Die Ausländerbehörden übermitteln die entsprechenden Personenstandsdaten an das AZR (BMI/BAMF 2013: 151).

¹⁸ Hier sei ein Beispiel für viele genannt: Gemäß einem Zeitungsartikel von April 2016 geht der Landrat von Märkisch-Oderland Gernot Schmidt davon aus, dass aus seinem Landkreis bis zu 80 Prozent aller Schutzberechtigten abwandern (Berliner Morgenpost 2016).

Info-Box 2 Brandenburg: Strukturunterschiede zwischen Randgebieten und ‚Berliner Speckgürtel‘

In Brandenburg lag die Arbeitslosenquote 2015 mit 8,7 Prozent bundesweit im oberen Drittel; höher war sie nur noch in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und den Stadtstaaten Berlin und Bremen (Bundesagentur für Arbeit 2016). Dennoch konnte das Land die Arbeitslosigkeit kontinuierlich abbauen, seit 2005 hat sie sich halbiert. Aber die **Spanne zwischen und auch in den Brandenburger Landkreisen bleibt groß**: In den Kreisen, die sich südlich und westlich an Berlin anschließen, ist die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung durchweg positiv. Trotz leichter allgemeiner Verbesserungen steht sie in den eher peripheren Landkreisen deutlich dahinter zurück (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2015a; Porep/Jacobs 2013). In der Uckermark beispielsweise betrug die Arbeitslosenquote 2015 im Jahresdurchschnitt 14,7 Prozent, in Prignitz 11,5 Prozent und in Oberspreewald-Lausitz 11,7 Prozent. In den metropolennahen Landkreisen Potsdam-Mittelmark und Dahme-Spreewald dagegen lag sie mit jeweils 6,0 Prozent sogar unter dem Bundesdurchschnitt (6,4 %) (Bundesagentur für Arbeit 2016a). Innerhalb dieser Landkreise gibt es allerdings z. T. erhebliche strukturelle Unterschiede. Als Faustregel gilt: **Je weiter eine Region vom Ballungsraum Berlin entfernt liegt, desto höher sind die Arbeitslosigkeit, der Wohnungsleerstand und der Bevölkerungsrückgang** durch Abwanderung.

Die Unterschiede innerhalb Brandenburgs wie auch innerhalb seiner Landkreise werden auch deutlich, wenn man die Binnenwanderung der einheimischen Bevölkerung betrachtet. Das unmittelbare Umland von Berlin ist verkehrlich gut an die Stadt angebunden. Das hat großen Einfluss auf den Wanderungssaldo wie auch auf die sog. Auspendlerquote:¹⁹ **20 Prozent aller Brandenburger Beschäftigten pendeln nach Berlin** (Carstensen/Seibert/Wiethölter 2015); in Landkreisen mit geografischer Nähe zu Berlin ist es teilweise sogar mehr als jeder zweite, etwa in Märkisch-Oderland (58,3 %) (Jobcenter Märkisch-Oderland 2016). Die Pendlermobilität aus dem Berliner Umland beeinflusst auch das Steueraufkommen pro Steuerpflichtigen in diesen Regionen²⁰ und die entsprechenden Einkünfte: Diese liegen in Brandenburg mit 18.915 Euro je Steuerfall deutlich höher als in den anderen ostdeutschen Bundesländern (Statistisches Bundesamt 2014a).

Außerdem zogen in den vergangenen Jahren auch verstärkt Berliner ins Umland, vor allem in die Landkreise Potsdam, Märkisch-Oderland, Oberhavel und Barnim (Landesamt für Bauen und Verkehr 2015a). So verzeichneten die an Berlin grenzenden Landkreise zwischen 1990 und 2010 einen Wanderungsgewinn von 37 Prozent (Ministerium für Bildung 2013: 10). **Entsprechend entwickelten sich die Bevölkerungszahlen im Stadtumland positiver als in der Peripherie** (Albrech/Fink/Tiemann 2015). Das Landesamt für Statistik Berlin-Brandenburg erwartet, dass sich dieses Gefälle in Zukunft noch verstärkt (LT-Drs. 6/4797). In den abgelegenen Landkreisen wandelt sich durch den Bevölkerungsrückgang auch die Infrastruktur: Wohnungen stehen leer, der öffentliche Nahverkehr wird rückgebaut, Schulen werden geschlossen. So ging in Brandenburg in den letzten 15 Jahren die Schülerzahl insgesamt um 33 Prozent zurück (Landesamt für Bauen und Verkehr 2015b).

19 Insgesamt ist Brandenburg das Bundesland mit der höchsten Ein- (15,7 %) und Auspendlerquote (28,5 %) (Albrech/Fink/Tiemann 2015).

20 Die Lohn- und Einkommensteuer lag im unmittelbaren Berliner Umland 2007 bei 5.265 Euro pro Steuerpflichtigen. Im weiteren Metropolitanraum Brandenburgs, d. h. in den überwiegend ländlich strukturierten Landesteilen, die auf der Kreisebene mit dem Berliner Umland verbunden sind, betrug sie dagegen rund 2.900 Euro pro Steuerpflichtigen (Industrie- und Handelskammer Berlin 2012).

weniger von Abwanderung betroffen. Hier lebt heute schon fast ein Viertel aller in Brandenburg gemeldeten Menschen mit Migrationshintergrund.

Auch von den deutschen Staatsbürgern wandern aus den ländlichen und Berlin-fernen Regionen weiterhin viele ab. Die Berlin-nahen Kreise und das Stadtumland verzeichnen hingegen Wanderungsgewinne, denn hierhin ziehen immer mehr Menschen aus Berlin und auch aus dem Ausland (Landesamt für Bauen und Verkehr 2015a). Die deutschen Staatsbürger wandern vor allem wegen der teils ungünstigen Struktur- und Arbeitsmarktbedingungen ab (Info-Box 2); diese Bedingungen dürften auch für die massive Weiterwanderung von Schutzberechtigten den Ausschlag geben.

1.5 Zwischenfazit

Die Binnenwanderung kann die Integrationschancen der Schutzberechtigten sowohl in den Zu- als auch in den Abwanderungsgebieten beeinträchtigen. Wenn viele Zuwanderer an einem Ort leben, kann das besonders in städtischen Ballungszentren zu wohnräumlicher und gesellschaftlicher Trennung führen. Solche Segregationserscheinungen²¹ werden allgemein als Integrationshindernis angesehen: Wenn die regionalen Arbeits- und Wohnungsmärkte überlastet sind und sich die Zuwanderer in bereits bestehende ethnische Communities zurückziehen, haben sie weniger Kontakt zur Mehrheitsbevölkerung und dadurch weniger Möglichkeiten und Anreize, die deutsche Sprache zu erlernen. Dies wiederum kann die sozioökonomische und gesellschaftliche Integration negativ beeinflussen (Edin/Fredriksson/Åslund 2004; Bendel 2016; Münch 2010: 257).

Auf der anderen Seite bleiben in den ländlichen Regionen, aus denen die Schutzberechtigten abwandern, die dort durchaus vorhandenen Integrationschancen

ungenutzt,²² und die **Entwicklungspotenziale, die eine dauerhafte Ansiedlung von Schutzberechtigten in strukturschwachen oder von Abwanderung betroffenen Kommunen bieten könnte, gehen verloren.** Denn diese neue Bevölkerungsgruppe könnte im Sinne einer ‚Stärkung des ländlichen Raums‘ dem Bevölkerungsschwund und dem damit verbundenen Strukturwandel entgegenwirken (vgl. BR-Pl.Pr. 946: 222ff.). Darüber hinaus entstehen für die Abwanderungsregionen Planungsrisiken, da nicht nur die kurzfristig benötigten Versorgungskapazitäten, sondern auch der langfristige Aufwand für Investitionen und Integration nicht kalkulierbar sind.

Neben diesen negativen demografischen, strukturellen und integrationspolitischen Auswirkungen werden durch die Binnenmigration vor allem die Zuzugsgebiete finanziell und sozial z. T. erheblich belastet: Zum einen steigt die Zahl der Sozialleistungsempfänger, zum anderen muss kurzfristig mehr in Integrationsmaßnahmen investiert werden, z. B. in Sprach- und Ausbildungsförderung oder in Wohnungsbau und Infrastruktur. Gebietskörperschaften mit einem starken Zuzug stehen also unmittelbar unter größerem Handlungsdruck als die ländlichen Regionen, aus denen die Schutzberechtigten abwandern, denn für Letztere kann ihr Wegzug erst einmal eine finanzielle, behördliche und soziale Erleichterung bedeuten. Somit ist die Möglichkeit, Zuwanderung durch eine Wohnsitzauflage zu steuern, in erster Linie für die Städte wichtig (vgl. LT-Drs. 16/12394; Deutscher Städtetag 2016). Wie die Städte und Gemeinden die Einführung einer verbindlichen Wohnsitzregelung für Schutzberechtigte bewerten, ist offenbar deutlich von ihrem wirtschaftlichen Wohlstand und ihrer demografischen Lage beeinflusst: In einer deutschlandweiten Befragung von 583 Kommunen und 71 Landkreisen sprachen sich über die Hälfte der „Entleerungsgebiete“²³ für eine

21 Sozialräumliche Segregation wird allgemein definiert als „die ungleiche Verteilung der Wohnstandorte unterschiedlicher sozialer Gruppen im städtischen Raum“ (Friedrich 2008: 44).

22 So befürchtet etwa die baden-württembergische Landesregierung, „dass Wohnraum, Angebote von Sprachkursen oder Integrationsmöglichkeiten in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt vor allem im ländlichen Raum ungenutzt“ bleiben, und begründet damit eine landesinterne Wohnsitzregelung (Land Baden-Württemberg 2016).

23 Die vhw-Kommunalbefragung unterscheidet sechs Raumcluster, mit denen wirtschaftliche und demografische Perspektiven abgebildet werden: (1) stark prosperierende Gebiete, (2) Städte mit hoher Wirtschaftskraft, (3) Gebiete mit positiver Bevölkerungs- und solider Wirtschaftsentwicklung, (4) Regionen mit relativer Stabilität, (5) Gebiete mit schwieriger wirtschaftlicher und demografischer Ausgangslage und schließlich (6) sog. Entleerungsgebiete.

Wohnsitzregelung für Schutzberechtigte aus, um zu ermöglichen, dass sie sich mittel- bis langfristig dort ansiedeln. Von den wirtschaftlich gut gestellten Kommunen plädierten hingegen nur 40 Prozent für eine solche Maßnahme (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung 2016). Es lässt sich jedoch derzeit nicht abschätzen, inwieweit die neue Wohnsitzregelung ein effektives und nachhaltiges demografie-, struktur- und integrationspolitisches Steuerungsinstrument für die Länder ist.

2 Erfahrungen mit Wohnsitzauflagen in Deutschland

Wohnsitzauflagen schränken die Wohnortwahl und die Freizügigkeit erheblich ein. Somit ist bei ihrer Anwendung immer abzuwägen zwischen der Freiheit des Einzelnen, seinen Lebensmittelpunkt selbst zu wählen, und dem Anspruch des Staates, die Verteilung der Schutzberechtigten zu steuern und dadurch günstige Voraussetzungen für ihre Integration zu schaffen. Bei dieser abstrakten Güterabwägung sind auch Erkenntnisse aus der Migrations- und Integrationsforschung heranzuziehen, etwa zu der Frage, warum die Schutzberechtigten bestimmte Wohnorte wählen, welche Rolle dabei persönliche und strukturelle Faktoren spielen und welche individuellen Integrationschancen damit jeweils verbunden sind (Info-Box 3). Eine behördliche Beschränkung des Wohnorts auf Landes- und kommunaler Ebene muss diese verschiedenen Aspekte ausbalancieren und vor allem berücksichtigen, inwieweit vor Ort die Voraussetzungen für eine gelingende Integration erfüllt sind.

2.1 Testfall für die Wohnsitzauflage: das Wohnortzuweisungsgesetz für Spät-/Aussiedler

Nach dem Zerfall der Sowjetunion zu Beginn der 1990er Jahre stieg in Deutschland die Zahl der Zuwanderer erheblich an. Zugleich gestaltete sich die Arbeitsmarktintegration der bereits hier lebenden Spät-/Aussiedler zunehmend schwierig, da diese sich in bestimmten Wohngebieten konzentrierten und einzelne Sozialhilfeträger stark belastet wurden. In dieser Situation beschloss die damalige Bundesregierung, für alle neu in das Bundesgebiet einreisenden Spät-/Aussiedler den Wohnort auf zwei, ab dem Jahr 2000 dann auf drei Jahre festzulegen (Haug/Sauer 2007: 12). Dies sollte verhindern, dass die Spät-/Aussiedler sich noch stärker in bestimmten Regionen und Stadtteilen ballen, denn viele zogen zu Verwandten und Bekannten nach, die bereits in Deutschland lebten. So sollten die Kommunen entlastet und Integrationshemmnisse abgebaut werden. Die Wohnortbeschränkung galt von 1989 bis 2009 und war im Wohnortzuweisungsgesetz (WoZuG) geregelt. Davon ausgenommen waren Personen, die einen Arbeitsplatz hatten oder über ein anderes Einkommen verfügten und ihren Lebensunterhalt ohne öffentliche Hilfe sichern konnten (§ 2 Abs. 1 u. 4 WoZuG; Bund/Kohls/Worbs 2014: 23). Im Jahr 1996 wurde auch der Bezug von Sozialleistungen an den zugewiesenen Wohnort geknüpft (BT-Drs. 13/8850): Spät-/Aussiedler, die ihren Wohnort unrechtmäßig verließen, erhielten nur noch „die nach den Umständen unabweisbar gebotenen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“ (§ 3a Abs. 2 WoZuG); diese beschränkten sich regelmäßig auf die Kosten für die Rückreise an den zugewiesenen Wohnort und die Verpflegung. Diese Verknüpfung von Sozialleistungen und Wohnortbeschränkung war durchaus umstritten – nicht zuletzt gilt für Spät-/Aussiedler die verfassungsrechtlich verankerte Freizügigkeit, da sie deutsche Staatsbürger sind (Art. 11 GG).²⁴ Zwei Spät-/Aussiedler

24 In diesem Zusammenhang spielte auch § 3a Abs. 2 S. 2 WoZuG eine Rolle. Danach konnte eine kurzfristige auswärtige Wohnsitznahme gewährt werden, wenn dies für die Arbeitssuche sinnvoll erschien. Dies war für das BVerfG ein zentraler Punkt, um die Verhältnismäßigkeit des Gesetzes mit Blick auf die Einschränkungen der Personenfreizügigkeit zu bejahen (Lehner/Lippold 2016: 87). Die Wohnsitzregelung für Schutzberechtigte in § 12a AufenthG sieht nichts dergleichen vor. Die Ausnahmeregelung gem. Abs. 5 Nr. 1a bezieht sich nicht auf die Arbeitssuche; vielmehr muss der Betreffende eine konkrete Möglichkeit zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachweisen können, um umziehen zu dürfen.

Info-Box 3 Die Perspektive der Flüchtlinge: Warum bleiben, warum weiterwandern?

Um zu verstehen, warum Schutzberechtigte einen bestimmten Wohnort wählen bzw. warum sie weiterwandern, müssen Faktoren sowohl auf der Makro- als auch auf der Mikroebene, also systemisch-strukturelle und individuelle Triebkräfte berücksichtigt und zueinander in Beziehung gesetzt werden. Ähnlich wie grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen beruhen auch innerstaatliche Wanderungen auf komplexen Entscheidungen (Brekke/Aarset 2009). Die Chancen am Arbeitsmarkt spielen dabei ebenso eine Rolle wie ethnische und familiäre Netzwerke oder Wohnmöglichkeiten. Zur Gewichtung der einzelnen Faktoren sind die wissenschaftlichen Befunde jedoch zum Teil widersprüchlich.

Eine dreijährige Längsschnittstudie unter neu eingereisten afrikanischen Flüchtlingen in den Vereinigten Staaten beobachtete z. B., dass von den 73 untersuchten Personen ein knappes Drittel im ersten Jahr des Aufenthalts weiterwanderte (Weine et al. 2011). Fast alle gaben als Grund dafür an, dass anderswo Wohnraum zur Verfügung stehe, der auch langfristig bezahlbar sei. Für knapp ein Drittel war darüber hinaus ein (zukünftiges) Beschäftigungsverhältnis der Grund für die Weiterwanderung; ebenso viele suchten die Nähe zu Familie und ethnischen Netzwerken (Weine et al. 2011). Andere Studien bestätigen die **Bedeutung der drei Faktoren Wohnen, Arbeit und soziale Netzwerke** und spezifizieren sie. So kann auf individueller Ebene die Neigung zur Weiterwanderung erheblich vom Bildungs- bzw. Ausbildungsgrad in Verbindung mit der Situation am Arbeitsmarkt abhängen (Nekby 2006; Bartel/Koch 1991: 127): Menschen mit einer guten oder sogar nachgefragten Qualifikation werden dorthin gehen, wo sie für sich die besten Chancen auf eine Beschäftigung sehen (Abu-Laban et al. 1999). Einige Studien kommen zu dem Schluss, dass bestehende Familienverbände und ethnische Netzwerke für Bleiben oder Weiterwandern mindestens ebenso wichtig sind wie Arbeitsmarktfaktoren (Simich/Beiser/Mawani 2002).

Befunde zu Binnen- und Weiterwanderungsmotiven von Migranten allgemein bestätigen die wichtige Rolle, die bestehende ethnische und familiäre Netzwerke für Wanderungsentscheidungen spielen können (MacDonald/MacDonald 1962; Simich 2006: 14; Zavodny 1998; Gans 1958; Nann 1982; Weine et al. 2011). Entsprechend gilt als eine Triebfeder für Weiterwanderung das Gefühl sozialer Isolation (Simich/Beiser/Mawani 2002: 5). Aber nicht nur innerethnische Netzwerke können Zuwanderer motivieren, vor Ort zu bleiben, sondern auch Verbindungen zu lokalen Gemeinschaften und zivilgesellschaftlichen Akteuren. So zeigt Stewart (2009) in ihrer Analyse schottischer Daten, dass Flüchtlinge, die Verbindungen zu lokalen Community hatten, über den dreijährigen Forschungszeitraum mehrheitlich (80 %) vor Ort wohnen blieben.

Bestehende Netzwerke können nicht nur stabilisierend wirken, indem sie eine Weiter- oder Abwanderung unter sozialen und emotionalen Gesichtspunkten weniger wahrscheinlich machen. Die Unterstützung durch ethnische und familiäre Netzwerke, damit verbundene sprachliche Erleichterungen sowie Hilfestellung bei der Arbeits- und Wohnungssuche fördern auch ganz konkret die Eingliederung in die Gesellschaft vor Ort (Ager et al. 2002; Zavodny 1998; Nann 1982; Gans 1958). Insbesondere für die Arbeitsmarktintegration von Migranten stellen Wang und Maani in einer neuseeländischen Langzeitstudie fest, dass ethnische Netzwerke dabei signifikant positiv wirken (Wang/Maani 2014). Entsprechend ist dieses sog. soziale Kapital (Burt 1992; Portes 1995) für die Binnenwanderung von Zuwanderern in den ersten Jahren nach der Ankunft bedeutender als z. B. die Attraktivität des Arbeitsmarkts vor Ort (Simich/Beiser/Mawani 2002).

legten dagegen denn auch Verfassungsbeschwerde ein. Diese wurde jedoch abgelehnt mit der Begründung, der Gesetzgeber dürfe das grundsätzlich geltende Recht auf freie Wahl des Wohn- und Aufenthaltsorts (Art. 11 Abs. 1 GG) nach Art. 11 Abs. 2 GG einschränken, wenn „unterstützungsbedürftige Personen in anhaltend großer Zahl in die Bundesrepublik einreisen und Bund, Ländern und Gemeinden daraus erhebliche Lasten der Unterbringung, Unterstützung und Eingliederung erwachsen“ (BVerfG, Urt. v. 17.03.2004, 1 BvR 1266/00, Fn. 38).

2.1.1 Räumliche Folgen

Zwar kann nicht abschließend beurteilt werden, wie sich das Gesetz zur Wohnsitzzuweisung für Spät-/Aussiedler auf deren räumliche Verteilung ausgewirkt hat (Worbs et al. 2013: 102). Die bisherigen Analysen der praktischen Erfahrungen damit deuten aber darauf hin, dass die räumliche Verteilung im Großen und Ganzen effektiv und nachhaltig war. Dies erlaubte den Kommunen, Infrastruktur- und Integrationsmaßnahmen besser zu steuern und zu planen (Ruge 2016). Eine Befragung von kommunalen Vertretern und betroffenen Spät-/Aussiedlern (Haug/Sauer 2007)²⁵ in acht deutschen Kommunen hat ergeben, dass eine deutliche Mehrheit der Befragten nach Ablauf der Beschränkung an ihrem Wohnort geblieben ist (64,4 %); ähnlich viele waren mit dem ihnen zugewiesenen Wohnort zufrieden (74,1 %). Etwas anders war dies bei jenen, die in die neuen Bundesländer – mit Ausnahme von Thüringen und Berlin – verteilt worden waren: Von ihnen zeigte sich mehr als die Hälfte mit dem Wohnort unzufrieden (Haug/Sauer 2007: 87). Weitergewandert waren hauptsächlich diejenigen, die mit dem zugewiesenen Wohnort unzufrieden waren oder die besonders weit von ihren Verwandten entfernt wohnten, was sie als Integrationshemmnis wahrnahmen.

Vergleicht man die Spät-/Aussiedler, denen ein Wohnort zugewiesen wurde, mit denen, die nicht un-

ter das betreffende Gesetz fielen, zeigt sich: Von den beiden Gruppen wohnten ungefähr gleiche Anteile in einem Umfeld, in dem mehrheitlich andere Spät-/Aussiedler lebten (18,6 % und 18,7 %). Nach drei Jahren Aufenthalt in Deutschland sank dieser Anteil in beiden Gruppen. Das zentrale Ziel des Wohnortzuweisungsgesetzes war, einer Konzentration von Spät-/Aussiedlern in Wohngebieten aktiv entgegenzuwirken. Ob dieses Ziel erreicht wurde, können die Forschungsergebnisse somit nicht eindeutig zeigen (Haug/Sauer 2007: 125).

2.1.2 Integrationspolitische Folgen

Die Gretchenfrage ist aber, inwieweit die Wohnsitzauflage für Spät-/Aussiedler tatsächlich deren Integration gefördert hat. Empirische Studien haben dazu bislang keine eindeutigen Ergebnisse gebracht. Die Frage bleibt somit umstritten – denn eine Bewertung hängt nicht zuletzt davon ab, wie man erfolgreiche Integration definiert. Politische Entscheidungsträger bezeichnen die Wohnortzuweisung häufig als „positive Erfahrung“ und Spät-/Aussiedler als „gut integriert“ (vgl. BR-Pl.Pr. 946: 225). Das Bild wird aber erheblich vielschichtiger, wenn man den Zugang zum Arbeitsmarkt einbezieht – ein zentraler Indikator, wenn Integration als Teilhabe verstanden wird (vgl. SVR 2010: 21). Aufschluss gibt hier eine Gegenüberstellung von Spät-/Aussiedlern, denen ein Wohnsitz zugewiesen wurde, und jenen, für die das nicht gilt. Vergleicht man Erwerbstätigenquote und Sozialleistungsbezug dieser beiden Gruppen in den ersten drei Jahren nach der Einreise, zeigt sich, dass die von der Wohnortzuweisung Betroffenen häufiger erwerbslos waren und ein größerer Anteil von ihnen Sozialleistungen bezog als in der anderen Gruppe (Haug/Sauer 2007: 126). Allerdings ist unklar, ob die schlechtere Arbeitsmarktperspektive in den ersten drei Jahren unmittelbar auf die Wohnsitzzuweisung zurückgeht, ob diese also eine Arbeitsaufnahme erschwert hat. Denn wer an einem anderen als dem zugewiesenen Ort eine Erwerbstätigkeit aufnimmt und fortzieht,

25 Dabei handelt es sich um eine bereinigte Bruttostichprobe von rund 7.814 Befragten.

fällt damit ja auch aus der Gruppe derjenigen heraus, die von einer Wohnsitzzuweisung betroffen sind; insofern ist der Zusammenhang zwischen Erwerbslosigkeit und Wohnortbeschränkung zumindest zum Teil ein Artefakt.²⁶ Eine Auswirkung zeigt jedoch auch der Vergleich der Wohnverhältnisse: Von einer Wohnortbeschränkung Betroffene wohnen häufiger als nicht davon Betroffene in öffentlich geförderten Wohnungen und erwerben deutlich seltener Wohneigentum (10 % zu 28 %) (Haug/Sauer 2007: 125).

Wenige Parallelen zur heutigen Integrationsaufgabe

Zwar reisten zu Beginn der 1990er Jahre ähnlich viele Spät/Aussiedler ins Bundesgebiet ein wie derzeit Schutzsuchende, und sie mussten versorgt und untergebracht werden. Während sich die Gruppe der Flüchtlinge des Jahres 2015 aber sehr unterschiedlich zusammensetzt, war die der damaligen Zuwanderer vergleichsweise homogen.²⁷ Aufgrund ihrer deutschen Volkszugehörigkeit erhielten die Spät-/Aussiedler direkt nach der Einreise die Staatsangehörigkeit; mit dem deutschen Pass verfügten sie von Anfang an über das gesamte staatliche ‚Teilhabeportfolio‘ des Aufnahmelandes. Nicht selten konnten sie bereits auf Deutschkenntnisse zurückgreifen, die sie in der Familie oder in besonderen Sprachkursen im Herkunftsland erworben hatten, und ihre Eingliederung in Deutschland wurde mit besonderen Maßnahmen massiv gefördert (Weinar/Schneider 2015: 18f.). Zudem stammten sie oft selbst aus ländlichen Regionen, dadurch standen sie dem Wohnen in einem kleinstädtischen oder dörflichen Umfeld nicht per se ablehnend gegenüber. Trotz ähnlicher Instrumentarien lassen sich somit für die Ausgestaltung der Wohnsitzregelung für Flüchtlinge

kaum unmittelbare Rückschlüsse aus den Erfahrungen der Siedlungssteuerung bei Spät-/Aussiedlern ziehen.

2.2 Schon vor 2016: Wohnsitzbeschränkung als Nebenbestimmung zur Aufenthaltserlaubnis

Auch bezogen auf Asylzuwanderung liegen bereits Erfahrungen mit Wohnsitzauflagen vor, denn die Möglichkeit der Wohnortbeschränkung, die mit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes am 6. August 2016 geschaffen wurde, ist kein gänzlich neues Instrument. Das Aufenthaltsrecht ermöglichte den Ausländerbehörden schon lange, im Sinne einer Nebenbestimmung²⁸ zur Aufenthaltserlaubnis den Wohnsitz von subsidiär Schutzberechtigten²⁹ auf den Bezirk einer bestimmten Ausländerbehörde zu beschränken (§ 12 Abs. 2 S. 2 AufenthG i. V. m. Nr. 12.2.5.1.1 AVV AufenthG). Anders als die Residenzpflicht beschränkt dieses Instrument die Wahl des Wohnorts, nicht aber die Reisefreiheit im Bundesgebiet. In der Praxis wurde davon jedoch nur selten Gebrauch gemacht.

Höchstrichterliche Vorgaben

Zuletzt wurden nur subsidiär Schutzberechtigten (§ 4 AsylG) Wohnsitzbeschränkungen auferlegt. Für Asylberechtigte (§ 2 AsylG) und anerkannte Flüchtlinge (§ 3 AsylG) hatte schon 2008 ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts diese Möglichkeit stark eingeschränkt (BVerwG, Urt. v. 15.01.2008, 1 C 17.07).³⁰ Das Gericht hatte geprüft, ob eine Wohnsitzbeschränkung für diese Personengruppe mit ihrem Recht auf allgemeine Freizügigkeit (Art. 26 GFK) und dem Gebot der

26 Insofern wäre es sinnvoller, in Bezug auf Arbeitsmarktteilhabe die Spät-/Aussiedler, denen ein Wohnort zugewiesen wurde, mit einer ‚echten‘ Kontrollgruppe zu vergleichen, also etwa Spät-/Aussiedlern, die ihren Wohnort in Zeiten (frei) gewählt haben, als das WoZuG nicht galt.

27 Zwischen 1985 und 1989 kamen die meisten Aussiedler aus Polen. Ab 1990 waren die wichtigsten Herkunftsländer Kasachstan, Russland, Rumänien, Polen, Kirgisistan und die Ukraine (vgl. <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61643/aussiedler>, 14.10.2016).

28 Eine Nebenbestimmung ist ein Zusatz, der an einen Verwaltungsakt geknüpft ist (z. B. die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis) und diesen beschränkt oder erweitert.

29 Vgl. § 25 Abs. 2 S. 1, 2. Alt. AufenthG. Im Jahr 2015 betraf dies nur rund 0,7 Prozent aller Menschen, die in Deutschland als schutzberechtigt anerkannt wurden (BAMF 2016a).

30 Vgl. dazu z. B. auch die Weisungen aus den jeweiligen Landesministerien, u. a. Innenministerium Nordrhein-Westfalen, Az. 15-39.06.05 vom 30.04.2008; Sächsisches Staatsministerium, Az. 24-1310.10/23 vom 30.01.2008; Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Az. IV 601-212-29.111.3-12 vom 21.04.2008.

Inländergleichbehandlung in Bezug auf Sozialleistungen (Art. 23 GFK) vereinbar ist. In seinem Urteil stellte es fest, dass es den Freiheits- und Gleichbehandlungsrechten der Genfer Flüchtlingskonvention widerspricht, wenn die Wohnortwahl nur eingeschränkt wird, um finanzielle Lasten auszugleichen. Grundsätzlich bleibt eine Wohnsitzbeschränkung aber zulässig, wenn sie den besonderen integrationspolitischen Erfordernissen dieser Gruppe Rechnung trägt (Lehner/Lippold 2016). Bevor sie anerkannten Flüchtlingen einen bestimmten Wohnsitz zuweisen können, müssen die Behörden also die „integrationspolitischen Probleme [beschreiben], mögliche soziale Brennpunkte [benennen] und die Eignung von Wohnsitzauflagen, einen Beitrag zur Lösung der Probleme zu leisten“, zumindest in Umrissen darlegen (BVerwG, Urt. v. 15.01.2008, 1 C 17.07, Rn. 23). Wegen dieses hohen Begründungsaufwands waren Bund und Länder in der Folge übereingekommen, an dem Instrument zwar grundsätzlich festzuhalten, es aber für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte praktisch nicht mehr zu nutzen (Pelzer/Pichl 2016). Nach dem Bundesverwaltungsgerichtsurteil wurde schließlich 2009 die Möglichkeit einer Wohnsitzbeschränkung in der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz verankert (Nr. 12.2.5.1.1 AVV AufenthG). Bei Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen darf eine solche Auflage aber nur „aus migrations- und integrationspolitischen Interessen“ erteilt werden (Nr. 12.2.5.2.3). Für subsidiär Schutzberechtigte wurde stattdessen Nr. 12.2.5.2.1 angewendet, wonach Wohnsitzauflagen auch aus Kostengründen zulässig sind. Grundsätzlich ist eine Wohnsitzauflage an den Bezug von Sozialleistungen geknüpft, d. h. sie gilt nur, wenn und solange der Betreffende Leistungen nach SGB II oder SGB XII bezieht.

Diese Regelung hat das Bundesverwaltungsgericht im März 2016 dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt, um auch für die Gruppe der subsidiär Schutzberechtig-

ten prüfen zu lassen, ob Wohnsitzbeschränkungen mit europäischem Recht vereinbar sind. Der Europäische Gerichtshof folgt in seinem Urteil der Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts zur Wohnsitzauflage für Flüchtlinge von 2008: Er stellt fest, dass eine Wohnsitzauflage nicht zulässig ist, wenn sie einzig und allein dazu dient, die Soziallasten gleichmäßig auf die Gebietskörperschaften zu verteilen. Grundsätzlich bleibt sie aber möglich, wenn der europarechtliche Grundsatz der Gleichbehandlung aller Drittstaatsangehörigen berücksichtigt wird, der Integrationsbedarf bei Aufenthaltsberechtigten aus humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen höher ist als bei anderen Zuwanderern und die Wohnsitzbeschränkung damit begründet werden kann, dass sie dem „Ziel der Förderung ihrer Integration“ dient (vgl. EuGH, Urt. v. 01.03.2016, C-443-14 und C-444-14, sowie BVerwG, Beschl. v. 04.05.2015, 1 C 7.16) (Pelzer/Pichl 2016; Lehner/Lippold 2016).³¹

2.3 Wohnsitzauflage für subsidiär Schutzberechtigte: praktische Erfahrungen in Brandenburg

Die praktischen Erfahrungen der im Rahmen dieses Policy Briefs befragten Ausländerbehörden in Brandenburg mit Wohnsitzauflagen für subsidiär Schutzberechtigte lassen sich zu zwei zentralen Befunden zusammenfassen: Erstens wurde die Wohnsitzbeschränkung in den Kreisen unterschiedlich – bzw. teilweise gar nicht – genutzt, denn es steht im Ermessen der einzelnen Ausländerbehörden, ob sie dieses Instrument anwenden. Zweitens erzeugte die Erteilung von Wohnsitzauflagen einen erheblichen bürokratischen Aufwand, der dadurch verstärkt wurde, dass die Ausländerbehörden nicht systematisch mit den Sozialleistungsträgern vernetzt sind.

31 Für die grundsätzliche Zulässigkeit einer Wohnsitzauflage bei subsidiär Schutzberechtigten spricht, dass bei anderen Zuwanderergruppen der legale Aufenthalt davon abhängt, dass sie ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG, von dem nach § 5 Abs. 3 S. 1 AufenthG etwa bei Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Asylberechtigte/international Schutzberechtigte abzusehen ist). Das deutet auch der Europäische Gerichtshof im Anschluss an die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts an (Urt. v. 01.03.2016, C-443-14 und C-444-14, Rn. 63). Umgekehrt lässt sich die Wohnsitzbeschränkung nur rechtfertigen, wenn sie Personen ausnimmt, die ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern (vgl. § 12a Abs. 1 S. 2 AufenthG).

Ungleiche Handhabung

Das zuständige Landesministerium kann zwar grundsätzlich anweisen, wie eine Wohnsitzauflage nach § 12 Abs. 2 S. 2 AufenthG gehandhabt werden soll (sog. ermessensleitender Landeserlass). Die praktische Umsetzung liegt aber bei den kommunalen Ausländerbehörden.³² Solche Ermessensspielräume im Ausländerrecht führen regelmäßig dazu, dass „lokale Behörden – oftmals gar über die jeweiligen Sachbearbeiter selbst – Politik betreiben, die im jeweiligen lokalen Kontext ganz unterschiedlich ausfallen kann“ (Bendel 2016: 58; vgl. auch Eule 2014: 142; Ellermann 2009). In Brandenburg bewirkte der Ermessensspielraum, dass die Wohnsitzauflage für subsidiär Schutzberechtigte von Landkreis zu Landkreis unterschiedlich angewendet und umgesetzt wurde. Dabei kommt die Verschiedenartigkeit der brandenburgischen Landkreise zum Tragen: Einige wendeten die Nebenbestimmung konsequent an, etwa um die Wohnsitznahme entsprechend den verfügbaren Kapazitäten zu steuern; andere – meist in den Randgebieten gelegene – Kreise hingegen haben davon schon seit Jahren keinen Gebrauch (mehr) gemacht, weil die Ausländer, denen als subsidiär Schutzberechtigten eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, ohnehin zu einem großen Teil den Landkreis oder das Bundesland verließen.

Hoher Bürokratieaufwand durch fehlende behördliche Vernetzung

Durch den Ermessensspielraum mussten die Ausländerbehörden ihre Handhabung der Regelung jeweils begründen. Damit entstand zusätzlicher Verwaltungsaufwand, sowohl beim Erlass einer Wohnsitzauflage als auch bei ihrer Änderung oder Streichung. Durch die geforderte Begründung können die Ermessensentscheidungen der Ausländerbehörde zudem verwaltungsgerichtlich überprüft werden. So wurden gerichtliche Verfahren angestrengt, die sich zum Teil jahrelang hinzogen. Bei einem Antrag auf Streichung der Wohnsitzauflage musste außerdem die Ausländerbehörde des Zuzugsgebiets zustimmen (vgl. 12.2.5.2.4.3 AVV

AufenthG); dieses sog. konsultative Verfahren konnte die Überprüfung einer Wohnsitzauflage ebenfalls in die Länge ziehen.

Hinzu kam, dass die Begründung sich zwingend auf das höchstrichterlich vorgegebene Ziel beziehen musste, die Integration zu fördern. Soll eine Wohnsitzzuweisung gemäß den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs integrativen Zwecken dienen, müssen sich die zuständigen ausländerrechtlichen und sozialrechtlichen Behörden bzw. die Jobcenter strukturell und inhaltlich eng abstimmen. Insbesondere den Ausländerbehörden müssen alle Informationen über die betreffende Person vorliegen, die für Integration eine Rolle spielen (etwa laufende Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration, bezogene Sozialleistungen oder die Teilnahme an einem Sprachkurs). Ein Datenaustausch zwischen Sozial- und Ausländerbehörden ist zwar in den Sozialgesetzbüchern geregelt, aber nach dem Grundsatz der Erstermittlung beim Auskunftspflichtigen (§ 67a Abs. 2 S. 1 SGB X) muss der Betroffene ihm grundsätzlich ausdrücklich zustimmen. Die Sozialämter dürften bislang nur im Einzelfall und unter bestimmten Voraussetzungen Informationen an die Ausländerbehörden weitergeben (§ 71 Abs. 2 SGB X). Nur der Nachweis einer Anmeldung zum Integrationskurs wird grundsätzlich an die Ausländerbehörde und den Träger der Grundsicherung übermittelt (vgl. § 7 Abs. 2 Integrationskursverordnung).

Die bisherigen Erfahrungen mit der Wohnsitzauflage für subsidiär Schutzberechtigte (§ 12 Abs. 2 AufenthG) in Brandenburg verdeutlichen, dass es sehr voraussetzungsvoll ist, eine Wohnsitzbeschränkung mit dem Ziel der Integrationsförderung zu verbinden. Damit das Instrument der Wohnsitzzuweisung die Integration tatsächlich fördern kann – und sich somit entsprechend begründen lässt –, sollten im Falle seiner Nutzung vor allem integrationspolitische Kennzahlen berücksichtigt werden. Dies führt in der behördenübergreifenden Praxis zu Problemen beim Daten- und Informationsaustausch und erhöht den Zeit- und Koordinationsaufwand.

32 Einzelne Bundesländer haben die Wohnsitzauflage für subsidiär Schutzberechtigte als Verwaltungsvorschrift ausgestaltet. Das Bundesland Sachsen etwa legt in der VwV Wohnsitzauflage für das Bundesland u. a. fest, dass die betreffenden Personen ihren Wohnsitz in Sachsen haben müssen, ihn aber innerhalb des Bundeslands frei wählen dürfen.

2.4 Komplexe Rechtskonstruktion: die neu ausgestaltete Wohnsitzregelung im Aufenthaltsgesetz

Das im August 2016 in Kraft getretene Integrationsgesetz hat eine vielschichtige Rechtsgrundlage zur Wohnsitznahme von Flüchtlingen geschaffen (§ 12a AufenthG). Die zentrale neue Regelung ist, dass Schutzberechtigte oder aus anderen völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen aufgenommene Ausländer in den ersten drei Jahren in dem Bundesland wohnen müssen, dem sie zugewiesen wurden (Abs. 1). Dies gilt rückwirkend für alle Schutzberechtigten, die ab dem 1. Januar 2016 als solche anerkannt wurden (Abs. 7). Die Wohnsitzbeschränkung betrifft also nicht mehr nur subsidiär Schutzberechtigte und Geduldete, sondern auch Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und Ausländer mit einem anderen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen (nach §§ 22, 23, 25 Abs. 3 AufenthG), sofern sie nicht arbeiten oder in Ausbildung sind (s. unten). Die Befristung auf drei Jahre folgt erklärtermaßen dem früheren Wohnortzuweisungsgesetz für Spät-/Aussiedler (s. Kap. 2.1; vgl. Begründung zu Art. 5 Nr. 3 im Entwurf eines Integrationsgesetzes, BT-Drs. 18/8615: 44). Die Beschränkung des Wohnsitzes auf das Bundesland gilt qua Gesetz, sie liegt also nicht mehr im Ermessen der Ausländerbehörde oder des Landesgesetz- bzw. -verordnungsgebers.

Ausnahmen bei Arbeit und Ausbildung

Die Wohnsitzregelung wird grundsätzlich nicht angewendet, wenn der Betroffene, sein Ehe- oder Lebenspartner oder ein minderjähriges Kind einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit mindestens 15 Wochenstunden nachgeht oder nachgehen wird. Voraussetzung ist, dass die betreffende Person durch

diese Beschäftigung den Lebensunterhalt einer Einzelperson decken kann. Als Richtwert gilt hier der im Sozialgesetzbuch festgelegte monatliche Durchschnittsbedarf (§ 12a Abs. 1 S. 2, Abs. 5 S. 1 lit. a AufenthG). Er beläuft sich zurzeit auf 364 Euro monatlich plus Mietbedarf, daraus ergibt sich ein durchschnittlicher monatlicher Betrag von 712 Euro.³³ Die Wohnsitzpflicht besteht auch dann nicht, wenn die Person, ihr Ehe- oder Lebenspartner oder ein minderjähriges Kind einer Berufsausbildung oder einem Studium nachgeht.³⁴ Darüber hinaus gibt es eine Härtefallregelung: Unter bestimmten Voraussetzungen ist eine Befreiung von der Wohnsitzbeschränkung möglich, u. a. wenn durch diese „unzumutbare Einschränkungen entstehen“ (vgl. § 12a Abs. 5 S. 1 Nr. 2 lit. c AufenthG), wenn also z. B. ein bestimmter medizinischer oder gesundheitlicher Bedarf vorliegt.

Gestaltungsspielraum für die Länder

Die Wohnsitzregelung hat eine „ausgeprägte föderale Komponente“ (Thym 2016: 121): Jedes Bundesland kann sie im vorgegebenen Rahmen unabhängig ausgestalten – oder hiervon auch gänzlich absehen. Eine Wohnsitzbeschränkung kann entweder positiv bestimmt sein in dem Sinne, dass sie den Wohnsitz in einer bestimmten Gebietskörperschaft vorgibt (§ 12a Abs. 2 u. 3 AufenthG),³⁵ oder negativ als Verbot, an einen bestimmten Ort zu ziehen (Abs. 4). Wenn das Land z. B. aus einer Gemeinschaftsunterkunft heraus eine individuelle Wohnung bereitstellt, kann es diesen bestimmten Wohnort als Wohnsitz festlegen (§ 12a Abs. 2 AufenthG).

Nach den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs bzw. des Bundesverwaltungsgerichts muss eine solche Einschränkung der Freizügigkeitsrechte damit begründet werden können, dass sie integrations-

33 Vgl. die Begründung zu Art. 5 Nr. 3 Entwurf eines Integrationsgesetzes, BT-Drs. 18/8615: 44, und die Hinweise des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und für Sport zur Beschränkung des Wohnsitzes auf das Land Niedersachsen bei anerkannten und aufgenommenen Flüchtlingen gem. § 12a Abs. 1 Aufenthaltsgesetz vom 10.08.2016 (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Az. 14.11 – 12230/ 1–8 (§ 12a)). Nach der bis 2016 geltenden Regelung musste die Beschäftigung den Lebensunterhalt des gesamten Familienverbands „weitestgehend dauerhaft[]“ sichern (vgl. 12.2.5.2.4.1 AVV AufenthG); gemessen daran bedeutet die im Integrationsgesetz festgelegte Ausnahmeregelung eine Erleichterung.

34 Erste Hinweise zur Anwendung auf Landesebene stellen klar, dass dies auch bei berufsorientierenden und studien- oder berufsvorbereitenden Maßnahmen gilt (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Az. 14.11 – 12230/ 1–8 (§ 12a)).

35 Das Aufenthaltsgesetz (§ 12a Abs. 2 u. 3) spricht unspezifisch von einem „Ort“ (vgl. auch § 61 Abs. 1d AufenthG für Geduldete, die von Transferleistungen abhängig sind). Für die Verhältnismäßigkeit ist vor allem entscheidend, wie groß der Ort ist, an dem ein Wohnsitz genommen werden darf (Lehner/Lippold 2016: 85, 87). Nach entsprechenden Erwägungen erscheint es kaum vertretbar, einen Ort unterhalb der Gemeindeebene zuzuweisen (bzw. in Großstädten unterhalb der Ebene von Stadtbezirken).

politisch notwendig ist. Das Integrationsgesetz nennt in diesem Zusammenhang explizit drei Begründungsvoraussetzungen, die alle zugleich erfüllt sein müssen, um über die Beschränkung auf das Bundesland hinaus einen Wohnort vorzugeben: Dort muss angemessener Wohnraum zur Verfügung stehen, Sprachförderung möglich sein und der örtliche Ausbildungs- und Arbeitsmarkt Chancen auf eine Ausbildung bzw. Beschäftigung bieten (§ 12a Abs. 3 AufenthG).

Zu dem Zeitpunkt, als dieser Policy Brief verfasst wurde, hatten viele Länder noch nicht entschieden, inwieweit sie die Möglichkeit nutzen wollen, eine landesinterne Regelung für Wohnsitzzuweisungen zu erlassen. In Nordrhein-Westfalen legte die Landesregierung im September 2016 den Entwurf einer Wohnsitzregelung vor, die – wenn auch in relativ schwacher Gewichtung – immerhin zwei integrationsrelevante Faktoren in einen Verteilschlüssel aufnimmt: den Anteil der arbeitslos gemeldeten erwerbsfähigen Personen an der Gesamtbevölkerung der Gemeinde sowie die Lage am Wohnungsmarkt.³⁶

Sanktionsmöglichkeiten

Zwei Wege sollen sicherstellen, dass die im Integrationsgesetz eingeführte Wohnsitzregelung auch durchgesetzt wird: Zum einen können (wie in der alten Regelung) die betreffenden Personen Sozialleistungen nur am zugewiesenen Wohnort beziehen (§ 22 Abs. 1a SGB II u. § 36 SGB II), sie können also auch nur dort Grundsicherung (Hartz IV) beantragen (Deutscher An-

waltverein 2016: 17). Zum anderen werden bei einer Verletzung der Wohnsitzpflicht die Leistungen im Bereich der Sozialhilfe (SGB XII) gekürzt, und zwar im Regelfall auf die „unabweisbar gebotene Leistung“. Dabei handelt es sich meist um eine Reisebeihilfe, die die Verpflegungs- und Reisekosten für die Rückkehr zum Wohnort deckt (§ 23 Abs. 5 SGB XII). Darüber hinaus gelten die allgemeinen Regeln für Sozialleistungen; so werden die Leistungen etwa gekürzt, wenn der Betreffende sich nicht beim zuständigen Jobcenter meldet, obwohl er dazu aufgefordert wurde (§ 31f SGB II).

Ein dritter Sanktionsmechanismus besteht über das Ordnungsrecht: Der Verstoß gegen eine Wohnsitzbeschränkung gilt als Ordnungswidrigkeit, auch wenn dafür kein Bußgeld erhoben wird (§ 98 Abs. 3 Nrn. 2, 2a u. 2b AufenthG). Gleichzeitig gilt wie bei allen Beziehern von Sozialleistungen nach dem SGB II die Erreichbarkeits-Anordnung:³⁷ Der Leistungsempfänger muss sich an Werktagen stets zur Verfügung halten, entsprechend muss er Abwesenheiten melden und genehmigen lassen (vgl. § 7 Abs. 4a SGB II i. V. m. EAO).

Die Ausgestaltung der Sanktionsmöglichkeiten sowie die Herausforderungen, die für die Verwaltungen mit einer flächendeckenden Kontrolle des Wohnortes von mehreren Hunderttausend Personen verbunden sind, deuten darauf hin, dass Verstöße gegen die Wohnsitzregelung – insbesondere die Angabe einer (falschen) Meldeadresse – in der Praxis nur schwer nachzuweisen sein werden.

36 Vgl. Entwurf einer Verordnung zur Regelung des Wohnsitzes für anerkannte Flüchtlinge und Inhaberinnen und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz (AWoV; LT-Vorlage 16/4239). Die Regelung war zum Redaktionsschluss dieses Policy Briefs am 31.10.2016 noch nicht beschlossen. Der Entwurf sieht einen ergänzenden „gemeindescharfen“ Integrationschlüssel vor, um die Schutzberechtigten auf die Gemeinden zu verteilen und Wohnsitzbeschränkungen zu erlassen. Nach § 4 Abs. 2 AWoV-E erfolgt die Verteilung nach der Bevölkerungszahl (80 %), der Fläche (10 %) und dem Anteil der arbeitslos gemeldeten erwerbsfähigen Personen an der Gesamtbevölkerung der Gemeinde (10 %). Weiterhin verringert sich die errechnete Verteilquote um jeweils 10 Prozent, wenn (1) die Zielgemeinde in die Mietpreisbegrenzungsverordnung vom 23.06.2015 einbezogen ist, also die Lage auf dem Wohnungsmarkt angespannt ist (§ 4 Abs. 3 AWoV-E), oder (2) der Anteil der Bürger aus den sog. EU11-Staaten (Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Ungarn) in der Zielgemeinde den Landesdurchschnitt dieser Personengruppe um 50 Prozent überschreitet (§ 4 Abs. 4 AWoV-E). Faktisch hat der Freistaat Bayern als erstes Bundesland die Wohnsitzregelung durch Landesrecht ausgestaltet. Die „Verordnung zur Durchführung des Asylgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Aufnahmegesetzes und des § 12a des Aufenthaltsgesetzes“ (Asyldurchführungsverordnung – DVAsyl) ist am 01.09.2016 in Kraft getreten. § 8 ermächtigt die Regierungen der sieben Bezirke, über etwaige Wohnsitzzuweisungen oder Zugangsverbote zu entscheiden. In Sachsen liegt es im Ermessen der unteren Ausländerbehörden, ob und wie die Wohnsitzregelung innerhalb der Kreise umgesetzt wird (Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 06.09.2016, Az. StAs24 – 1310.10/113). In Baden-Württemberg hat das Innenministerium die örtlich zuständigen Ausländerbehörden angewiesen, gemäß den Zuteilungsquoten des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (Tab. 1 im Anhang) Wohnsitzauflagen zu verhängen und damit die Erstverteilung bis auf die Gemeindeebene für drei Jahre ‚festzuschreiben‘ (Vorläufige Anwendungshinweise des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration zu § 12a AufenthG vom 05.09.2016, Az. 4 – 1310/182).

37 Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit zur Pflicht des Arbeitslosen, Vorschlägen des Arbeitsamtes zur beruflichen Eingliederung zeit- und ortsnah Folge leisten zu können (EAO).

Zwischenfazit

Dieser formalrechtliche Überblick zu den neuen Wohnsitzregelungen lässt zentrale Fragen unbeantwortet. Inwieweit kann z. B. gewährleistet werden, dass die Regelung tatsächlich die Integration fördert? Lassen sich Wohnsitzauflagen innerhalb der Bundesländer mit den verfügbaren Kapazitäten wirklich in großem Stil vollziehen? Und ist die Rückdatierung der Wohnsitzbeschränkung auf den 1. Januar 2016 praktikabel? Denn theoretisch hätten dafür Tausende Schutzberechtigte – vor allem aus Großstädten in Nordrhein-Westfalen – in andere Bundesländer zurückgeschickt werden müssen (vgl. WDR 2016). Zudem ist besonders mit Blick auf Integration offen, wie sinnvoll diese Rückwirkung ist, denn sie zwingt theoretisch eine „nicht unerhebliche Zahl“ anerkannter Flüchtlinge zu einer Rückkehr, die im Vertrauen auf ihre Freizügigkeit bereits in einen Umzug investiert und begonnen haben, an einem anderen Ort heimisch zu werden (BR-Pl.Pr. 946: 218; Thym 2016: 124).³⁸ Die Rückdatierung ist zwar nach den Ausnahme- und Härtefallregelungen verhältnismäßig, wie die Gesetzesbegründung betont. Die ersten Umsetzungsversuche machen aber nicht nur deutlich, wie hoch der verwaltungstechnische Aufwand ist, um anerkannte Flüchtlinge in die Bundesländer zurückzuführen, in denen sie ursprünglich unterbracht waren und als Schutzberechtigte anerkannt wurden. Sie zeigen auch den hohen verwaltungsgerichtlichen Aufwand, der damit auf die Behörden zukommen wird. Widersprüche gegen die Zurückweisung könnten sich insbesondere auf die Härtefallregelung gründen. Denn es handelt sich hier um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der von der Ausländerbehörde ausgelegt werden kann; somit ist die Entscheidung gerichtlich überprüfbar.³⁹

Alles in allem ist die Wohnsitzregelung also eine „komplexe Rechtskonstruktion, die ihre Praxistauglichkeit und Gerichtsfestigkeit erst noch beweisen muss“ (Thym 2016: 121). Sie bietet den Ländern ein potenziell effektives Instrument, das aber zugleich juristisch und integrationspolitisch heikel ist. Um es zu nutzen und sinnvoll auszugestalten, müssen die je spezifischen Strukturbedingungen in den einzelnen Gebietskörperschaften eingehend betrachtet werden, ebenso wie die soziodemografischen und integrationsrelevanten Eigenschaften der davon Betroffenen.

3 Strukturdaten als Indikatoren: Ansätze zu einer neuen Verteilungspolitik auf Landesebene

Die große Zahl der Schutzberechtigten und deren Weiterwanderung innerhalb Deutschlands bedeuten eine große Herausforderung für ihre langfristige Integration.⁴⁰ Mit Blick auf die Umsetzung der Wohnsitzregelung dürften die Länder am ehesten dazu neigen, als Grundlage für regionale oder gar flächendeckende Wohnsitzzuweisungen die bereits bestehenden Verteilmechanismen zu nutzen. Damit werden die Schutzberechtigten innerhalb der Länder von der Erstaufnahmeeinrichtung auf die Städte und Landkreise verteilt (bzw. in den Stadtstaaten auf die Stadtbezirke). Diese Mechanismen berücksichtigen jedoch bisher in keinem Bundesland integrationsrelevante Indikatoren (Tab. 1 im Anhang); Wohnsitzauflagen können aber nur legitimiert werden, wenn sie die Integration fördern. Insofern besteht Anpassungsbedarf bei den Verteilungsmechanismen, sofern die Länder von der Wohnsitzregelung Gebrauch machen wollen.

38 Bei Redaktionsschluss dieses Policy Briefs am 31.10.2016 verständigten sich die Länder auf einen Konsens zum einheitlichen Umgang mit der Rückwirkungsklausel: Dabei wird davon ausgegangen, dass bei einem Umzug aus dem Bundesland der Erstzuweisung in ein anderes Bundesland zwischen dem 01.01.2016 und dem 05.08.2016 (Tag vor Inkrafttreten des Integrationsgesetzes) von einem Härtefall nach § 12a Abs. 5 S. 1 Nr. 2 lit.c AufenthG auszugehen ist und diese Personen an ihrem neuen Wohnort bleiben können.

39 Aus diesem Grund weist z. B. das Innenministerium Niedersachsen seine Ausländerbehörden an, zunächst die Wohnsitzregelung nicht rückwirkend umzusetzen, wenn Schutzberechtigte inzwischen weggezogen bzw. aus einem anderen Land nach Niedersachsen gezogen sind (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Az. 14.11 – 12230/ 1–8 (§ 12a)). Auch das Land Berlin geht davon aus, dass es den Betroffenen „ausnahmslos nicht zuzumuten“ ist, wieder in den Ort der Erstzuweisung zurückzukehren (Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin, Ziffer 12a.5.1.2c, Stand: 12.09.2016). Gemäß der Abstimmungen der Länder mit dem Bundesministerium des Innern (s. Fn. 38) gilt im Freistaat Sachsen gemäß Erlass vom 01.11.2016 die Annahme, „dass durch einen Rückumzug eine bereits begonnene Integration unterbrochen würde“ und somit ein Härtefall vorliegt (Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 01.11.2016, Az. StAs24 – 1310.10/113).

40 Integration wird hier im Sinne der SVR-Definition verstanden als „möglichst chancengleiche Partizipation an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Diese reichen von Erziehung und früher Bildung in der Familie und in vorschulischen öffentlichen Einrichtungen über schulische Bildung, berufliche Ausbildung und ein durch Arbeit und deren Ertrag selbstbestimmtes, nicht transferabhängiges Leben bis hin zur – statusabhängigen – politischen Partizipation und zur Teilhabe an den verschiedensten Schutz- und Fürsorgesystemen im Rechts- und Wohlfahrtsstaat“ (SVR 2010: 21).

Tab. 2 Integrationsrelevante Indikatoren für die Verteilung von Schutzberechtigten

Faktor	Indikator	angenommene Wirkung
Arbeitsmarkt	Arbeitslosenquote	je höher die Arbeitslosenquote, desto geringer die Arbeitsmarktchancen für Schutzberechtigte
Ausbildungsmarkt	gemeldete Ausbildungsstellen je Bewerber	je mehr Ausbildungsstellen pro Auszubildenden, desto besser die Perspektiven für junge Schutzberechtigte
Wohnungsmarkt	Wohnungsleerstand	je mehr Wohnungen leer stehen, desto mehr dezentraler Wohnraum steht zur Verfügung

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die bestehenden Verteilschlüssel der Länder orientieren sich bisher fast ausschließlich daran, wie groß der Bevölkerungsanteil der einzelnen Städte und Kreise an der Gesamtbevölkerung des jeweiligen Bundeslands ist (s. Kap. 1.2). Im Falle einer ‚Festschreibung‘ dieser Erstverteilung für bis zu drei Jahre über die Wohnsitzregelung verfehlen sie deren gesetzliche Maßgaben – ja, sie bleiben sogar hinter den Verteilungsfaktoren des Königsteiner Schlüssels zurück, der mit der Wirtschaftskraft (abgebildet über das Steueraufkommen) immerhin über einen Indikator verfügt, der in der Regel mit der Lage am Arbeitsmarkt korreliert.⁴¹

Dieser Policy Brief schlägt daher vor, künftig drei weitere Faktoren zu berücksichtigen, die sich unmittelbar auf die im Gesetz genannten Aspekte beziehen: die Lage am Arbeits-, am Ausbildungs- und am Wohnungsmarkt in den kommunalen Gebietskörperschaften. Der Bundesgesetzgeber ermächtigt die Landesregierungen im Integrationsgesetz ausdrücklich, die Verteilung und die Organisation des Verfahrens sachgerecht zu regeln, um die Verteilung besser den

tatsächlichen Integrationsbedingungen vor Ort anzupassen. Zur Messung dieser drei Faktoren können bestimmte Kennzahlen herangezogen werden (Tab. 2). Daneben gibt es weitere Indikatoren, die für die institutionelle und gesellschaftliche Integrationsfähigkeit der Landkreise wichtig sein können (s. Kap. 4).⁴² Sie wurden hier aber bewusst ausgeklammert, denn der Schwerpunkt soll auf den im Integrationsgesetz genannten Faktoren liegen.

Dabei ist zu beachten, dass diese Aspekte sich teilweise überschneiden bzw. sich bei Gewichtungen in einem Verteilschlüssel gegenseitig aufheben können. Beispielsweise wird in einer Region mit positiver Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation häufig der Wohnungsmarkt angespannt sein (Abb. 1). Dann ist es schwierig, angemessenen und bezahlbaren Wohnraum zu finden, im Gegenzug sind aber die Aussichten auf Erwerbsintegration günstig. Die Länder könnten daher nach eingehender Analyse ihrer jeweiligen Strukturdaten zwei Möglichkeiten erwägen: Entweder sie gewichten die drei integrationsrelevanten Faktoren

41 Die einzigen Ausnahmen bilden der gegenwärtige Verteilmechanismus in Brandenburg, der zumindest bei der humanitären Aufnahme und bei Resettlement-Flüchtlingen die Beschäftigungssituation der Kommunen einbezieht (s. Kap. 1.2), sowie die geplante Wohnsitzregelung in Nordrhein-Westfalen, bei der die Lage am Wohnungsmarkt und die Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden sollen (s. Kap. 2.4, Fn. 36).

42 Solche Aspekte wären z. B. der Anteil der Ausländer an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Klassenstärken und Schülerzahlen je Lehrer an allgemeinbildenden Schulen oder die Verfügbarkeit frühkindlicher Bildungseinrichtungen (vgl. auch Geis/Orth 2016: 36–38). Der Gesetzgeber nennt als Voraussetzungen für eine Wohnraumbeschränkung, die Integration fördert, die Bereiche Arbeit, Ausbildung, Wohnraum und Spracherwerb (§ 12a Abs. 9 i. V. m. Abs. 2 u. 3 AufenthG). Die in § 12a Abs. 3 Nr. 2 AufenthG genannte Möglichkeit zum Spracherwerb stellt zweifellos eine wichtige Bedingung für gute Integrationschancen dar. Eine angemessene ‚Versorgungsdichte‘ mit Sprach- und Integrationskursen kann jedoch keine strukturelle Ausgangsbedingung für die Verteilung sein, sondern muss auf der Basis eines Verteilmechanismus, der die drei zentralen Faktoren Arbeit, Ausbildung und Wohnraum umfasst, ‚nachgelagert‘ sichergestellt werden.

in einer bestimmten Weise und entwickeln damit einen neuen bzw. ergänzenden Verteilschlüssel. Oder sie nutzen die jeweiligen Indikatoren, um nach vorab festgelegten Stufenwerten einen prozentualen ‚Rabatt‘ bzw. einen ‚Aufschlag‘ auf die konventionell bestimmten Quoten für die Kommunen zu bestimmen.

3.1 Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit auf Kreisebene berücksichtigen

Der Zugang zum Arbeitsmarkt gilt allgemein als wichtigster Faktor für eine gelingende Integration von Zuwanderern (Coussey 2000; Bloch 1999; Robinson 1998; Knox 1997; Joly 1996; Phillimore/Goodson 2006). Eine Beschäftigung erleichtert den Kontakt mit der einheimischen Bevölkerung und fördert den Spracherwerb; die wirtschaftliche Unabhängigkeit steigert zudem das Selbstwertgefühl und eröffnet die Möglichkeit, sich eine Zukunft aufzubauen (Phillimore/Goodson 2006: 1720). Bürokratische und praktische Hindernisse bei der Arbeitssuche bilden entsprechend eine Barriere für die Integration der Schutzberechtigten (Feeney 2000). Nicht zuletzt um ihnen einen schnelleren Arbeitsmarktzugang zu ermöglichen, wurde in fast allen Bezirken der Bundesagentur für Arbeit die Vorrangprüfung für drei Jahre ausgesetzt.⁴³ Eine Wohnortbeschränkung auf eine Region mit schlechter Arbeitsmarktlage kann Flüchtlinge ebenfalls praktisch daran hindern, die Möglichkeiten des Arbeitsmarkts auszuschöpfen (Edin/Fredriksson/Åslund 2004). Die Situation auf dem Arbeitsmarkt im jeweiligen Landkreis ist also ein wichtiger Faktor für die Chancen einer Integration in die Aufnahmegesellschaft.

Die Arbeitslosenquote ist dafür ein geeigneter und bewährter Indikator: Sie ist aussagekräftig und wird kontinuierlich in Monats- und Jahreswerten erhoben und veröffentlicht. Allerdings geht aus der allgemeinen Arbeitslosenquote nicht hervor, wie die Erwerbsmöglichkeiten in den einzelnen Branchen oder nach Qualifikation sind. Diese können aber gerade für die

Arbeitsmarktchancen Schutzberechtigter eine wichtige Messgröße sein. Da international Schutzberechtigte im Durchschnitt weniger qualifiziert sind als Deutsche (Rich 2016), wird ein erheblicher Teil von ihnen ohne entsprechende Nachqualifizierung in Beschäftigungsbereiche drängen, die eine geringe bis mittlere Qualifikation erfordern. Für diese Bereiche kann die Arbeitslosenquote anders ausfallen als für den Arbeitsmarkt insgesamt. Darüber hinaus beinhaltet die Arbeitslosenquote immer auch Langzeitarbeitslose und kann somit nach oben verzerrt sein. Die tatsächlichen Erwerbsmöglichkeiten für Neuzugänge wie international Schutzberechtigte bildet sie also u. U. nicht zutreffend ab. Gegenüber der Erwerbstätigenquote als Indikator hat die Arbeitslosenquote jedoch den Vorteil, dass sie nicht durch Auspendler verzerrt sein kann, wie es sie im Berliner Umland in großer Zahl gibt (Info-Box 2).

3.2 Ausbildungsplätze: langfristige Arbeitsmarktperspektiven, Chancen für junge Flüchtlinge

Besonders in abgelegenen ländlichen Regionen sind die Arbeitsmarktchancen in der Regel schlechter als im bundesweiten Durchschnitt. Bei der Verteilung der Flüchtlinge sollten aber auch die langfristigen Entwicklungschancen im jeweiligen Landkreis berücksichtigt werden; diese ergeben sich nicht zuletzt aus den Ausbildungsmöglichkeiten vor Ort.

Im hier betrachteten Fall Brandenburg gibt es vor allem zwei Tendenzen, die für die Teilhabe am Arbeitsmarkt langfristig eine Rolle spielen: Erstens liegt in den meisten Landkreisen der Anteil der über 55-jährigen Sozialversicherungspflichtigen heute schon über 20 Prozent; im Bundesdurchschnitt sind es rund 17 Prozent (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016b). Damit zeichnet sich ab, dass langfristig der Bedarf an Fachkräften steigen wird (Geis/Orth 2016; Bundesagentur für Arbeit 2015). Zweitens kann bei einer hohen Arbeitslosigkeit dennoch das Angebot

43 Von den 156 Agenturbezirken wurde lediglich in 23 die Vorrangprüfung nicht ausgesetzt. Diese liegen in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Vierte Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 31.07.2016, BGBl I, S. 1953).

an Ausbildungsplätzen gut sein. Das zeigen etwa die Landkreise Ostprignitz-Ruppin und Prignitz: Ostprignitz-Ruppin hatte in den letzten fünf Jahren eine Arbeitslosenquote von über 10 Prozent; trotzdem gab es im Berichtsjahr 2014/2015 am Ausbildungsmarkt 1,12 Stellen pro Bewerber; in der Prignitz waren es sogar 1,4 Stellen pro Bewerber (Bundesagentur für Arbeit 2016c; eigene Berechnungen). Die Verfügbarkeit von Ausbildungsplätzen ist ein wichtiger Faktor für die langfristigen Integrationschancen gerade von jungen Menschen, die neu in den Ort kommen.

Eine geeignete Messgröße ergibt sich aus der Zahl der Bewerber für eine Berufsausbildung im Verhältnis zu den gemeldeten offenen Ausbildungsstellen. Mit dieser Quote lassen sich – zumindest annähernd – die Chancen bestimmen, die junge Flüchtlinge am örtlichen Ausbildungsmarkt haben werden. Die entsprechenden Daten werden von der Bundesagentur für Arbeit erhoben und bis auf Landkreisebene monatsaktuell veröffentlicht.⁴⁴

3.3 Wohnungsmarkt: Leerstand mit vorhandenen Arbeitsplätzen und Mobilitätskonzepten verknüpfen

Der Zugang zu Wohnraum ist ein weiterer entscheidender Faktor für Integrationschancen (Farwick 2009). Gerade weil die internationalen Schutzberechtigten bei ihrer Wohnungswahl finanziell eingeschränkt sind,⁴⁵ kann es ihre Integrationschancen erhöhen, wenn ein Verteilungsmechanismus den Wohnungsmarkt in den Landkreisen berücksichtigt.

Die sog. Wohnungsleerstandsquote gibt auf der Basis von Zensusdaten an, welcher Anteil an der Gesamtheit aller Wohnungen im Landkreis leer steht. Daran lässt sich die Aufnahmefähigkeit des örtlichen Wohnungsmarkts bemessen. In Brandenburg deuten die Quoten auf einen uneinheitlichen Wohnungsmarkt: Im Umland von Berlin ist er eher angespannt, die Leerstandsquote liegt zwischen 2 und 4 Prozent; in den Randgebieten außerhalb des unmittelbaren Stadtlands stehen dagegen knapp 10 Prozent aller Wohnungen leer (Statistisches Bundesamt 2014b).⁴⁶

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt bestimmt wiederum mit, welche Art der Unterbringung die einzelnen Landkreise wählen: Im Spree-Neiße-Kreis etwa, wo die Wohnungsleerstandsquote mit 9,2 Prozent relativ hoch ist, werden knapp 70 Prozent aller Asylsuchenden und Schutzberechtigten dezentral in Wohnungen untergebracht; in Landkreisen mit geringem Leerstand wie Märkisch-Oderland und Potsdam-Mittelmark (5,1 % bzw. 3,6 %) sind dagegen die weitaus meisten Schutzberechtigten in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht und nur knapp 8 Prozent dezentral in Wohnungen (Land Brandenburg, Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie 2016).

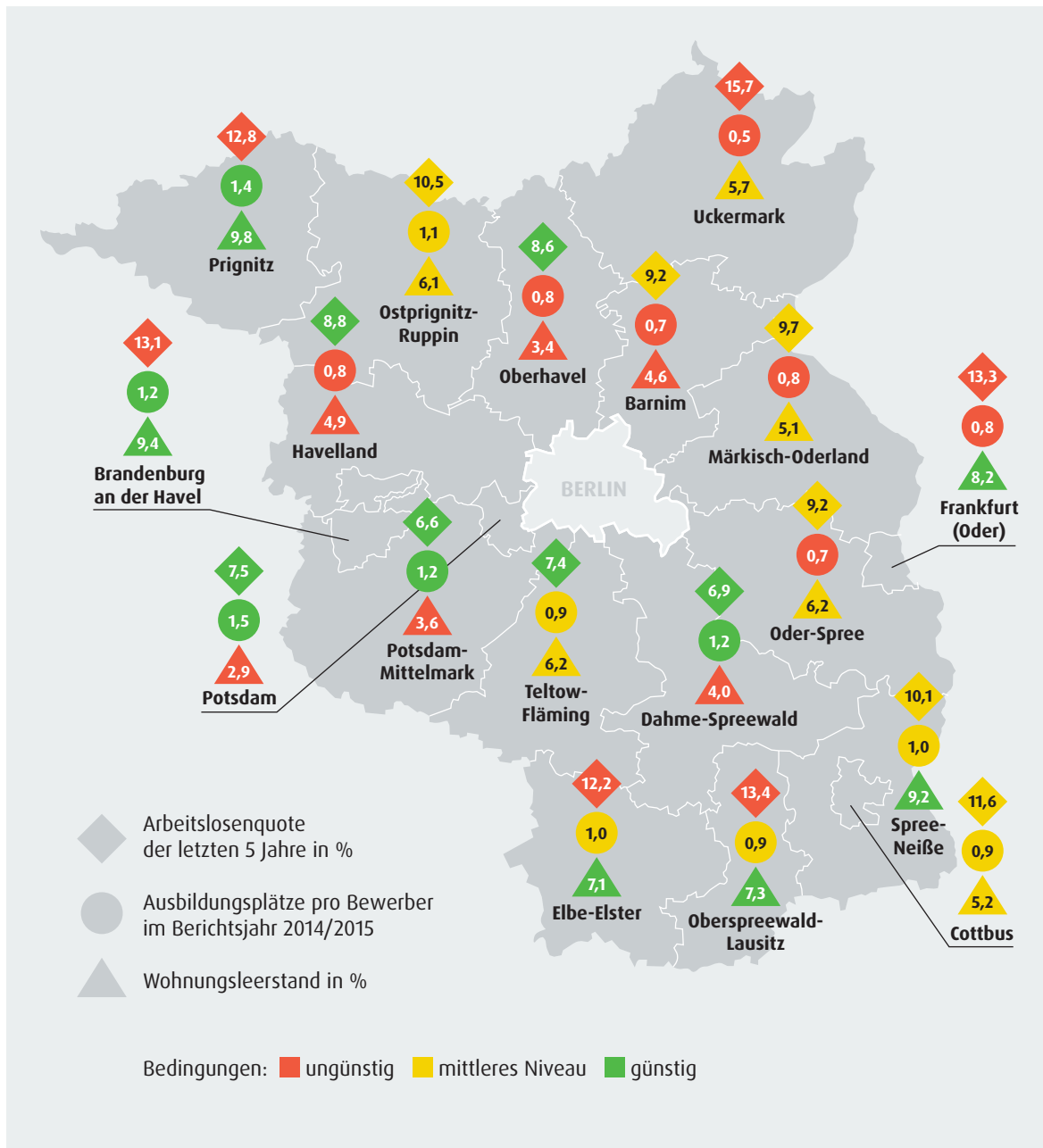
Eine hohe Leerstandsquote bedeutet jedoch nicht zwangsläufig ein passgenaues Wohnungsangebot für Schutzberechtigte. Zum einen sagt sie nichts darüber aus, in welchem Zustand der leer stehende Wohnraum ist und inwieweit er bezugsfertig ist. Zum anderen kann selbst in Regionen mit hohem Leerstand geeigneter Wohnraum fehlen, um Flüchtlinge langfristig unterzubringen, wie das Beispiel der Uckermark zeigt. Denn bei dem dort verfügbaren Wohnraum handelt

44 Das Verhältnis von gemeldeten Ausbildungsstellen zu Bewerbern ist in den einzelnen Berufsgruppen sehr unterschiedlich. Eine Rolle spielen dabei Faktoren wie die allgemeine Attraktivität der Ausbildungsberufe, das Ausbildungsentgelt und die späteren Verdienstmöglichkeiten, aber auch die Anforderungen bezüglich der Qualifikation. So gab es in Brandenburg 2015/16 im Bereich Gastronomie pro Bewerber mehr als drei Ausbildungsstellen; im Bereich Tourismus und Sport lag die Quote hingegen nur bei 0,35. Flüchtlinge im Ausbildungsalter haben i. d. R. eine unterdurchschnittliche schulische Bildung. Daher könnte es sinnvoll sein, bei der Entwicklung eines entsprechenden Verteilungsmechanismus die Quoten für solche Ausbildungsstellen stärker zu gewichten, bei denen der Zugang bereits mit einer geringeren Schulbildung möglich ist.

45 Die meisten anerkannten Flüchtlinge beziehen zunächst von den Kommunen Leistungen für Asylbewerber und gehen dann in den Zuständigkeitsbereich der Jobcenter über. Diese übernehmen die Kosten für die Wohnung und deckeln sie somit auch. Die Flüchtlinge konkurrieren also auf dem Wohnungsmarkt mit anderen sozial schwachen Personen um begehrte kostengünstige Unterkünfte. Das betrifft insbesondere kleine Wohnungen, die in den vom SGB II gedeckten Preisrahmen fallen.

46 Der angespannte Wohnungsmarkt rund um die Bundeshauptstadt zeigt sich auch im amtlichen Mietspiegel: 2014 reichten die Mietpreise von durchschnittlich 6 Euro Nettokaltmiete pro Quadratmeter für eine 40 bis 60 Quadratmeter große Wohnung in der kreisfreien Stadt Potsdam (Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Potsdam 2014) bis zu durchschnittlich 4 Euro pro Quadratmeter in der uckermärkischen Kleinstadt Angermünde (Angermünde 2014).

Abb. 1 Strukturdaten als Indikatoren für die Verteilung von Flüchtlingen auf Kreise und kreisfreie Städte: das Fallbeispiel Brandenburg



Anmerkung: Mit den Strukturdaten der 18 regionalen Gebietskörperschaften Brandenburgs (14 Kreise und 4 kreisfreie Städte) wurden für die Verteilungsindikatoren (Arbeitslosenquote, Ausbildungsplätze pro Bewerber, Wohnungsleerstand) jeweils separat die 6 günstigsten und die 6 ungünstigsten Werte bestimmt. Die übrigen 6 Gebietskörperschaften bilden jeweils die Mittelkategorie.

Lesehilfe am Beispiel der Stadt Potsdam: Mit 7,5 Prozent Arbeitslosigkeit sind die strukturellen Bedingungen für Arbeitsmarktintegration eher günstig (grünes Karo). Auch das Verhältnis von vorhandenen Ausbildungsplätzen pro Bewerber ist mit 1,5 sehr günstig, um junge Flüchtlinge in Ausbildung zu bringen (grüner Kreis). Der geringe Leerstand von nur 2,9 Prozent deutet hingegen auf sehr ungünstige Bedingungen für die Wohnunterbringung (rotes Dreieck).

Quelle: SVR-Forschungsbereich/Ellen Stockmar mit Daten der Bundesagentur für Arbeit (Arbeitsmarktstatistik, Jahreszahlen 2011–2015; Ausbildungsstellenmarkt, Berichtsjahr 2014/2015) und des Zensus 2011 (Wohnungskennzahlen); eigene Berechnung und Darstellung

es sich überwiegend um Mehrzimmerwohnungen; der hohe Bedarf an kleinen, kostengünstigen Wohnungen für Alleinstehende kann damit nicht gedeckt werden.⁴⁷ Die Leerstandsquote erscheint daher geeignet, um in einem ersten Schritt bei der Verteilung innerhalb der Länder berücksichtigt zu werden. Bei der Feinsteuerung in den Kommunen gilt es dann, detaillierte Informationen zum verfügbaren Wohnraum (z. B. zur Größe der Wohnungen) einzubeziehen.

Das hier untersuchte Fallbeispiel Brandenburg kann stellvertretend für zahlreiche andere ländliche bzw. strukturschwächere Regionen in Deutschland stehen, die von prosperierenden Ballungsräumen oder großstädtischen Zentren vergleichsweise weit entfernt sind. Dort finden sich regelmäßig Gebietskörperschaften, in denen ein gutes bis sehr gutes Wohnungsangebot mit einer ungünstigen Situation am Arbeitsmarkt einhergeht oder umgekehrt (Abb. 1). Nur äußerst selten fällt ein angemessenes Wohnungsangebot zusammen mit niedriger Erwerbslosigkeit. Wenn also die Verteilung innerhalb eines Bundeslands über einen festen Quotenschlüssel gesteuert werden soll, ergibt sich daraus die schwierige Frage, wie die einzelnen Faktoren zu gewichten sind. Daher muss eine Quotenverteilung einhergehen mit Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus sowie der Arbeits- und Ausbildungsmarktförderung; so lassen sich die Unterschiede innerhalb des Landes mittelfristig verringern. Bei der konkreten Zuordnung der Schutzberechtigten zu den einzelnen Landkreisen sollten darüber hinaus ihre individuellen soziodemografischen und bildungsbezogenen Merkmale in der Weise berücksichtigt werden, dass sie die bestmöglichen Integrationschancen haben (Info-Box 4). Und schließlich ist es sinnvoll, auch die Verteilung innerhalb der Stadt oder Gemeinde im Sinne eines integrationspolitischen *Matching*-Prozesses

noch genauer auf die jeweiligen Gegebenheiten vor Ort abzustimmen (s. Kap. 4), so dass diese den Schutzberechtigten, ihren jeweiligen Eigenschaften und Bedürfnissen möglichst genau entsprechen.

4 Feinabstimmung: passgenaue Ansiedlung innerhalb der Kommunen

Sind die Asylbewerber bzw. Schutzberechtigten auf die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt, obliegt es überwiegend den Kreis- und Stadtverwaltungen, sie auf die Gemeinden bzw. Stadtteile weiterzuverteilen und dort mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Damit haben diese Verwaltungsbehörden die Möglichkeit, die kommunale Integrationspolitik zu steuern. Das liegt u. a. im föderalen Mehrebenensystem Deutschlands begründet, wo integrations- und migrationspolitische Aufgaben von den drei Ebenen Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in einem engen Zusammenspiel wahrgenommen werden (Saalfeld 2003: 369). Hinzu kommt die ‚hybride Identität‘ der Kommunen: Sie sind einerseits die unterste Verwaltungsbehörde der Länder und somit als Teil dieser Verwaltungsstruktur weisungsgebunden. Andererseits garantiert ihnen Art. 28 Abs. 2 GG das Recht auf kommunale Selbstverwaltung; das eröffnet ihnen erhebliche Handlungsspielräume (Bendel 2016: 58; Bommers/Kolb 2012: 119; SVR 2012: 63; Schammann 2015: 28).

Ähnlich wie die Landesebene bei der Verteilung auf die Kreise und kreisfreien Städte können diese die Verteilung und Unterbringung der ihnen zugewiesenen Schutzberechtigten *innerhalb* des Landkreises steuern, indem sie – neben den Integrationsbedingungen auf der örtlichen Meso- oder Mikroebene – ergänzende Faktoren berücksichtigen. Anders als bei der Verteilung

47 Im uckermärkischen Schwedt gibt es fast fünfmal so viele Zwei- und Dreizimmerwohnungen wie Einzimmerwohnungen (vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2015b). Entsprechend bringt der Landkreis Uckermark nur knapp 30 Prozent aller Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Wohnungen unter (vgl. Land Brandenburg, Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie 2016; eigene Berechnungen). Gleichzeitig zeigt dieses Beispiel, dass die Verfügbarkeit großer Wohnungen in einer Gebietskörperschaft für die Landesbehörden ein Kriterium sein könnte, dorthin eher Familien zu verteilen. Dabei müssen freilich auch sonstige Strukturen berücksichtigt werden, die für Familien zentral sind, vor allem im Bildungs- und Betreuungsbereich. Darüber hinaus ist bei der Flüchtlingszuwanderung nach Deutschland auch zu bedenken, dass noch Familiennachzug zu erwarten ist: Familienhaushalte mit vielen Kindern und zugleich begrenzten finanziellen Möglichkeiten werden mittelfristig möglicherweise genau solche größeren Wohnungen nachfragen.

Info-Box 4 Erfolgreiche Praxisbeispiele: Integrationsbüro Mecklenburg-Vorpommern

Mecklenburg-Vorpommern versucht als erstes Bundesland, in einem Pilotprojekt die Asylsuchenden gezielt und möglichst passgenau auf seine Kommunen zu verteilen (vgl. LT-Drs. 6/5358). **Seit März 2016 können bei der Verteilung bestimmte Vorqualifizierungen, medizinische oder familiäre Hintergründe und weitere berufliche Pläne berücksichtigt werden.** Das sog. Integrationsbüro in der Erstaufnahmeeinrichtung in Schwerin nutzt die Vorqualifizierungen der ankommenden Asylsuchenden, die die Bundesagentur für Arbeit erhebt, und verbindet sie in einem Beratungsgespräch mit detaillierten Informationen über den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt in Landkreisen und Gemeinden. So kann schon in der Erstaufnahmeeinrichtung nach möglichen Ausbildungs- und Praktikumsplätzen, Jobs, Wohnungen, Schul- oder Kitaplätzen gesucht werden. **Das Integrationsbüro kann dann eine Empfehlung an das Landesamt für Innere Verwaltung (LAIV) aussprechen, das für die Verteilung auf die Kommunen zuständig ist.** Für medizinisch vorgebildete Asylsuchende wie Ärzte, Apotheker, Pfleger oder Zahnärzte wurde in Neubrandenburg ein eigenes *Health and Care Office* (HCO) eingerichtet. Es soll eine zentrale Anlaufstelle für diese Zielgruppe bieten, um medizinische Fachkräfte vor Ort zu binden. Auf Vorschlag des Integrationsbüros werden die betreffenden Personen von der Erstaufnahmeeinrichtung direkt den Städten Greifswald oder Neubrandenburg zugewiesen. Dort werden passgenaue Sprach- und Integrationskurse angeboten. Auch die Krankenhausgesellschaften und kassenärztlichen Vereinigungen sind hier eingebunden, um im Anschluss Praktika und Mentoren anbieten zu können. Mitte des Jahres 2016 waren in dem Programm 143 Teilnehmer registriert, drei Viertel von ihnen stammten aus Syrien (vgl. Land Mecklenburg-Vorpommern 2016).

vom Land auf die Kreise handelt es sich dabei jedoch eher um ‚weiche‘ Kennzahlen, die sich auf familiäre Konstellationen, individuelle berufliche Qualifikationen, Bildungs- und Betreuungsbedarfe bzw. -chancen der Schutzberechtigten beziehen. Auch die konkreten Mobilitätsstrukturen vor Ort (vor allem der öffentliche Personennahverkehr), die in den Gemeinden vertretenen zivilgesellschaftlichen Initiativen und Organisationen sowie Kultur- und Freizeitmöglichkeiten sind wichtige Größen für Integration und könnten bei der Verteilung der Schutzberechtigten innerhalb der Landkreise einbezogen werden. Diese integrationspolitische ‚Feinsteuerung‘ als *Matching*-Prozess, der den Flüchtling in das für ihn bzw. seine Familie förderlichste Wohn- und Lebensumfeld bringt, kann am besten auf Stadt- bzw. Kreisebene geschehen. Denn hier sprechen anerkannte Flüchtlinge bei den Sozial- und Ausländerbehörden vor und sind den Mitarbeitern in der Regel persönlich bekannt; ihre Integrationsbedarfe können angemessen berücksichtigt und eine Passung zum vorgesehenen Wohnort hergestellt werden.

Dafür ist eine gute horizontale Koordination zwischen den zuständigen Fachbereichen der Verwaltung zwingend erforderlich. Zudem müssen auch nicht-staatliche Organisationen, die im Integrationsbereich tätig sind, aktiv eingebunden werden (Info-Box 5).

4.1 Bildungsangebote: Infrastruktur und individuelle Voraussetzungen in Einklang bringen

Wenn bei der Weiterverteilung innerhalb der Städte und Kreise berücksichtigt wird, welche Bildungsangebote in den einzelnen Gemeinden oder Stadtteilen jeweils verfügbar sind, kann dies die Integrationschancen vor allem für Familien und Menschen unter 30 Jahren verbessern. Wie die Hintergrundgespräche mit Landkreisvertretern ergaben, bleiben die meisten Familien gerne in ländlichen Regionen, wenn sie dort ein gutes Bildungsangebot für ihre Kinder vorfinden (vgl. auch Märkische Onlinezeitung 2016). Dies deckt sich mit den

Info-Box 5 Die integrationspolitisch vernetzte und steuernde Gemeinde

Luckau im Landkreis Dahme-Spreewald ist eine Kleinstadt mit über 20 Orts- und Gemeindeteilen, die insgesamt rund 9.500 Einwohner hat und von klein- und mittelständischer Wirtschaft sowie von Landwirtschaft geprägt ist. Bereits während des hohen Flüchtlingsaufkommens 2015/2016 – als klar wurde, dass Luckau auch einige Hundert würde aufnehmen müssen – entwickelten sich **stabile und integrationspolitisch ‚produktive‘ Arbeitsbeziehungen** zwischen zivilgesellschaftlichen Initiativen und den für Flüchtlinge zuständigen Behörden und öffentlichen Einrichtungen in den Bereichen Bildung, Soziales, Ordnung und Arbeit: Unter Federführung des Bürgermeisters gelang es zunächst, über die Stadtverordnetenversammlung einen **Unterstützerverein (Mensch! Luckau e. V.)** ins Leben zu rufen, alle Akteure an einen Tisch zu bringen und kommunikativ zu vernetzen. Dadurch wirkte der **Gemeindevorstand als ‚horizontaler Mediator‘** und gestaltete aktiv die Integrationsprozesse für die neu Ankommenden vor Ort. In regelmäßigen Koordinationsrunden unter Beteiligung von Ordnungsamt, Polizei, Rotem Kreuz, Mitarbeitern aus Kita und Schule sowie den Jobcentern werden seitdem akute Herausforderungen und Lösungsansätze für die Wohnunterbringung und Integration diskutiert. Ergänzend kam es auch zur vertikalen Kooperation, wobei die Gemeindeverwaltung beim Landkreis erfolgreich finanzielle Unterstützung einwarb. Damit konnte die Gemeinde leer stehende Wohnungen sanieren und den Flüchtlingen dezentralen Wohnraum anbieten. Mithilfe des Unterstützervereins wurden u. a. Sponsoren für einen Fahrdienst zu Kitas und Schulen in den Gemeinden geworben. So konnte die von der Kommune vorgenommene Verteilung der Schüler auf die verschiedenen Kitas und Schulen mithilfe eines Mobilitätskonzepts praxistauglich gemacht werden.

Wanderungsbewegungen der deutschen Bevölkerung: Auch für einheimische Familien sind ländliche Regionen und kleine Dörfer besonders dann attraktiv, wenn sie ein gutes Bildungsangebot im schulischen und frühkindlichen Bereich bieten (Slupina/Damm/Klingholz 2016: 7). Dann ist der Zuzug häufig auch dauerhaft, denn zum einen sinkt bei Menschen ab 30 Jahren allgemein die Wahrscheinlichkeit, dass sie wegziehen, zum anderen ist der Familienverbund an sich bereits ein wichtiger Bleibefaktor (Simich 2006: 19).

Das jeweilige schulische Angebot ist demzufolge ein Anhaltspunkt, um Familien innerhalb des Landkreises gezielt zu verteilen. Da im ländlichen Raum die Schülerzahlen allgemein sinken, sind in diesem Zusammenhang auch Mobilitätskonzepte und flexible kommunale Schulmodelle gefragt, z. B. die „Kleine Grundschule“, die sog. Filialbildung oder Schulverbünde (vgl. Demografie-Kommission 2013). Durch gezielte Zuteilung und Ansiedlung können Flüchtlingsfamilien auch dazu beitragen, noch bestehende Schulstandorte zu sichern, die von Schließung bedroht sind (vgl. Zeit 2015).

Bezogen auf Ausbildungsmöglichkeiten lässt sich die Weiterverteilung der Schutzberechtigten im Land-

kreis gezielt auf die Standorte der Berufsschulen bzw. deren Ausbau und Weiterentwicklung abstimmen. Dabei sollten auch die jeweiligen individuellen Vorqualifikationen berücksichtigt werden. Qualifikationen und Kompetenzen einzelner Flüchtlinge können schon im Vorfeld der Verteilung flächendeckend erhoben werden: Sowohl die Bundesagentur für Arbeit als auch das Programm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ), das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und vom Europäischen Sozialfonds gefördert wird, ermitteln die Qualifikationen der Ankommenden in der Erstaufnahmeeinrichtung und nehmen sie in die Sozialakte auf. Wenn die Schutzberechtigten dem Landkreis oder der kreisfreien Stadt zugewiesen werden, geht auch ihre Sozialakte an das dortige Jobcenter über.

Durch gezielte Nutzung der erhobenen Daten könnten den Schutzberechtigten innerhalb des Landkreises ein passgenaueres kommunales Wohn-, Ausbildungs- und Lebensumfeld zugewiesen werden. In den meisten Kreisen gibt es z. B. nur wenige Berufsschulen, die wiederum überwiegend in den städtischen Mittelzentren liegen. Deshalb sollte besonders darauf geachtet werden, dass der dort verfügbare Wohnraum

Flüchtlingen mit einem entsprechenden Bildungs- und Ausbildungsbedürfnis zugewiesen wird.

Koordination der Verwaltungsebenen und lokale Ausgestaltung

Das Beispiel des Bildungsbereichs macht darüber hinaus deutlich, wie in den für Integration zentralen Teilbereichen Bundes-, Landes- und kommunale Ebene verknüpft sind. Die Kommunen können als „Mediator sozialer Integration“ (Bommers 2006: 23) fungieren und zwischen bundes- und landespolitischen Integrationsmaßnahmen und den lokalen Gegebenheiten vermitteln. Der Bereich schulischer Bildung zeigt, wie die Verantwortung für die verschiedenen integrationspolitischen Handlungsfelder vertikal verteilt ist: Der Staat hat einen Erziehungsauftrag, der grundgesetzlich geschützt ist; dadurch hat das Bundesland hier große politische Steuerungsmöglichkeiten (Kulturhoheit der Länder, Art. 7 Abs. 1 GG). Gleichzeitig sind die Kommunen verantwortlich für die Errichtung, Verwaltung und Unterhaltung von Schulen und Kitas, denn die Schulentwicklung gilt als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und fällt damit unter die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung (vgl. Urteil des Verfassungsgerichts Brandenburg vom 17.07.1997, 1/97). Besonders in diesem Bereich ist also ein enger Austausch zwischen Landes- und Kreisebene wichtig, um das Landesrecht auf kommunale Erfordernisse abzustimmen und so gezielt Bildungsstandorte zu fördern, die den Bedürfnissen der vor Ort untergebrachten Familien entsprechen. Der gezielte Aufbau und die Unterstützung von Bildungszentren schaffen nicht nur Integrationsvoraussetzungen; sie helfen auch, eine Infrastruktur zu bewahren, die ebenso für die heimische Bevölkerung wichtig ist. Dies wiederum kann erheblich dazu beitragen, dass die Aufnahme von Flüchtlingen akzeptiert wird – eine weitere zentrale Voraussetzung für gute Integrationschancen.

4.2 Weitere Bedingungen: Mobilität und Zugang zu Unterstützer- und Versorgungsnetzwerken

Die geografische Nähe zu Versorgungszentren, Unterstützernetzwerken oder gesundheitlichen Einrich-

tungen kann insbesondere im ländlichen Raum die Integrationsperspektive vor Ort beeinflussen. Studien zufolge ist es umso wahrscheinlicher, dass die einheimische Bevölkerung abwandert, je weiter der Ort von Städten mit Schulen, Versorgungs- und Gesundheitseinrichtungen entfernt liegt (Kröhnert et al. 2011). In Ostdeutschland haben ländliche Gemeinden, die mehr als 60 Minuten Fahrzeit vom nächsten Oberzentrum entfernt sind, zwischen 2003 und 2008 etwas mehr als sieben Prozent ihrer Bevölkerung verloren (Kröhnert et al. 2011: 7). Insofern sind bei abseits gelegenen Gemeinden auch Mobilitätskonzepte ein wichtiger Aspekt. Eine gute Anbindung an die Ballungszentren oder versorgungsstarken Mittelstädte kann ausgleichen, dass in ländlichen Regionen meist ethnische und familiäre Netzwerke fehlen, denn dadurch sind religiöse Einrichtungen wie Moscheen und Kirchen erreichbar, ebenso Supermärkte, Einrichtungen für muttersprachliche psychosoziale Betreuung und Beratung sowie ggf. Verwandte und Freunde.

Angelehnt an die Demografie- und Strukturforschung zum Wandel in Ostdeutschland können Mobilitätskonzepte mit der Planung und dem Aufbau neuer Versorgungszentren verknüpft werden. Durch eine Verschränkung von Landes- und kommunaler Politik können einzelne Wirtschaftszentren gezielt gefördert und auf diese Weise Wohnraum, Infrastruktur und Versorgung langfristig wieder aufgebaut bzw. angemessen genutzt werden (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2016: 9; Slupina/Sütterlin/Klingholz 2015).

5 Handlungsempfehlungen

Die historischen Erfahrungen mit Wohnsitzauflagen für Zuwanderer in Deutschland und die Gespräche, die im Rahmen einer explorativen Fallstudie auf Länder- und Kreisebene in Brandenburg geführt wurden, machen gleichermaßen deutlich: Bei der Anwendung der Wohnsitzregelung müssen die jeweiligen konkreten Integrationsvoraussetzungen vor Ort angemessen berücksichtigt werden, um die **Integrationschancen von anerkannten Flüchtlingen tatsächlich zu verbessern** – denn das ist der zentrale Anspruch der im August 2016 eingeführten Maßnahme. Für abgelegene länd-

liche Gebiete oder strukturschwächere Regionen, die von prosperierenden Ballungsräumen oder großstädtischen Zentren weiter entfernt liegen, kann die Steuerung der Ansiedlung darüber hinaus eine **bevölkerungs- und strukturpolitische Chance** bedeuten. Diese ‚doppelte Chance‘ kann nur umfassend und nachhaltig genutzt werden, wenn (1) die Länder bei der Verteilung von Asylbewerbern und Schutzberechtigten die Integrationsbedingungen vor Ort über geeignete Indikatoren berücksichtigen, (2) eine systematische Datengrundlage zum Phänomen der Weiterwanderung entwickelt wird, (3) die Kommunen ihre Aufgabe als „Mediatoren sozialer Integration“ (Bommes 2006: 23) wahrnehmen und die relevanten Verwaltungsbehörden und Fachbereiche fest vernetzen und (4) die integrationspolitischen Aktivitäten auf kommunaler Ebene sinnvoll mit bestehenden landespolitischen Maßnahmen verknüpft werden.

5.1 Verteilschlüssel: um geeignete Indikatoren ergänzen

Die Länder sollten im Rahmen der Umsetzung der Wohnsitzauflage bei der Erstverteilung von Asylbewerbern und Schutzberechtigten von der Landeserstaufnahme in die Kommunen einen **Paradigmenwechsel vollziehen, der den integrationspolitischen Maßgaben der Neuregelung entspricht**. Dazu sind im Rahmen von Verteilmechanismen **künftig vor allem solche Faktoren zu berücksichtigen, die geeignet sind, die tatsächlichen Integrationsbedingungen für die Flüchtlinge vor Ort abzubilden**. Vor dem Hintergrund des teilhabeorientierten Integrationsbegriffs des SVR wird dazu die jeweilige Lage am Arbeits-, am Ausbildungs- und am Wohnungsmarkt in den kommunalen Gebietskörperschaften vorgeschlagen. **Geeignete Indikatoren sind die regionale Arbeitslosigkeit, das Verhältnis offener Ausbildungsstellen zu Bewerbern um Ausbildungsplätze und die jeweilige Quote an leer stehenden Wohnungen**. Weitere ‚weiche‘ Faktoren, die für die institutionelle und gesellschaftliche Integrationsfähigkeit der Städte und Landkreise wichtig sein können, sollten über einen möglichst individuellen *Matching*-Prozess einbezogen werden, der die Integrationsvoraussetzungen der Flüchtlinge im Hinblick

auf Bildung, berufliche Kompetenzen und familiäre Konstellationen bestmöglich berücksichtigt.

5.2 Erfassung und Evaluation: systematische Datengrundlage zur Weiterwanderung schaffen

Um Weiterwanderung empirisch sichtbar zu machen und die Wirkung der Wohnsitzregelung sinnvoll evaluieren zu können, sind systematisch erhobene Daten erforderlich. Diese müssten dazu geeignet sein, in regelmäßigen Abständen eine Mobilitätsstatistik zu erstellen, um Wanderungsbewegungen über Landkreis-, Stadt- und Landesgrenzen hinweg nachzuvollziehen. Darüber hinaus sollten Anträge zur Aufhebung einer Wohnortzuweisung sowie entsprechende Behördenentscheidungen ausgewertet werden, u. a. um die Gründe für einen Wegzug zu sammeln. Damit könnte geprüft werden, inwieweit das Instrument tatsächlich Integration nachhaltig fördert, wie es beabsichtigt ist.

Grundsätzlich würde sich als Datenbasis das Ausländerzentralregister (AZR) anbieten, das vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verwaltet wird. Es enthält bereits jetzt genaue Angaben zu Drittstaatsangehörigen, die nicht nur kurzfristig in Deutschland leben (etwa zur Dauer ihres Aufenthalts, dem Aufenthaltzweck und ihren Wanderungsbewegungen), und wird von den kommunalen Ausländerbehörden ohnehin regelmäßig genutzt. Dies würde jedoch erfordern, dass im AZR weitere Speichersachverhalte festgelegt werden, die für die Wohnsitzzuweisung zentral sind. Das ist mit dem Integrationsgesetz jedoch (noch) nicht geschehen. Selbst die weitere Nutzung und Pflege der seit 2016 im AZR gespeicherten Adressdaten von Asylsuchenden (§ 3 Abs. 2 AZR-Gesetz) zum Monitoring der Wohnsitzregelung, also einem primär ordnungsrechtlichen Zweck, bedürfte einer Klarstellung durch den Gesetzgeber. Zudem wären vermutlich je nach landespolitischer Regelung ganz unterschiedliche – und somit sehr viele – Speichersachverhalte vonnöten. Dies würde das ohnehin bereits hoch komplexe AZR deutlich überfordern; viele Ausländerbehörden können es mit den verfügbaren Kapazitäten heute schon kaum noch zufriedenstellend pflegen. Die mittelfristigen Effekte einer Wohnsitzauflage

lassen sich aber nur betrachten, wenn die Wanderungen über Landesgrenzen hinweg erfasst werden; das spricht für eine zentrale Speicherung.

Alternativ zur Speicherung im AZR könnte eine gänzlich neue Registerdatei auf Landesebene geschaffen werden, die bei einer Behörde eingerichtet und von dieser federführend gepflegt wird. Aus praktischen Gründen sollte dies die jeweilige oberste bzw. mittlere Aufnahmebehörde sein, die für die Erstunterbringung und Weiterverteilung zuständig ist und ohnehin entsprechende Dateien führen muss. Für die ‚Fütterung‘ der Registerdatenbank wären aber letztlich trotzdem die kommunalen Ausländerbehörden zuständig. Sie müssten die nach der jeweiligen Landesregelung verfügbaren Wohnsitzzuweisungen sowie genehmigte Ausnahmen und die Gründe dafür einspeisen, aber auch dokumentieren, wenn Schutzberechtigte aus ihrem Zuständigkeitsbereich wegziehen in den einer anderen Ausländerbehörde. Eine zuverlässige Datengrundlage in Registerform zu schaffen und zu pflegen würde einen erheblichen Personal- und Sachaufwand erfordern. Zudem bestünde die Herausforderung, Schnittstellen für die Datensätze der 16 Bundesländer herzustellen, um länderübergreifende Umzüge angemessen verfolgen zu können.

Momentan müssen die Bundesländer entscheiden, ob und wie sie die Wohnsitzregelung ausgestalten. **Aber spätestens ab 2017 sollten sich Bund und Länder auch darüber austauschen, wie es kurz- bis mittelfristig möglich wäre, die Wohnsitzregelung über eine Datenbank zuverlässig zu evaluieren.** Ein Forum dafür könnten etwa die regelmäßigen Konferenzen der Innenminister und der Integrationsminister sein oder eine Unterarbeitsgruppe, die zwischen diesen Gremien einberufen wird.

5.3 Kommunale Ebene: Verwaltungsbehörden horizontal vernetzen

Auf kommunaler Ebene sollten alle Akteure vernetzt werden, die für einen erfolgreichen und nachhaltigen Integrationsprozess entscheidend sind. Die Verantwortung für eine solche proaktive Vernetzung liegt bei den Kommunen. Die lokalen Akteure verfügen über ein Bündel an Informationen, die für die Gestaltung

wichtig sind (sog. Sach- und Dienstwissen, vgl. Weber 1972: 854f.), auf die die Bundes- und Länderebene aber keinen Zugriff hat. Deshalb liegt es nahe, dass **die jeweilige Kommune im Hinblick auf die Integration der Schutzberechtigten eine steuernde und vermittelnde Funktion übernimmt – im Sinne eines proaktiven Navigators.** Die Stadt- und Kreisverwaltungen müssen gezielt die Behörden koordinieren, die für eine integrationspolitische Ausgestaltung der Wohnsitzzuweisung wichtig sind, um effektive Kommunikation und behördlichen Austausch zu ermöglichen (Info-Box 5). Vor allem die Ausländerbehörden sind auf die Unterstützung von Jobcentern, Arbeitsagenturen und Sozialämtern angewiesen, um die Wohnsitzregelung im integrationspolitischen Sinne umzusetzen. Darüber hinaus kann im Rahmen eines Integrationsmanagements **ein Fachbereich im Landratsamt geschaffen werden, der – im Sinne einer Stabs- und Koordinierungsstelle – ausschließlich für die Vernetzung der Akteure zuständig ist.** Außerdem muss ein regelmäßiger Austausch institutionalisiert werden, der auch die an Integration Beteiligten außerhalb der Verwaltung einbezieht, etwa zivilgesellschaftliche Organisationen, Unterstützerkreise, Unternehmen, Schulen, Arbeitsämter, Ordnungs- und Sozialbehörden. Nur wenn die Behörden untereinander und mit externen Stellen effektiv kooperieren, können vorhandene Informationen genutzt werden – zum Vorteil der Behörden und auch der Schutzberechtigten.

5.4 Land, Städte und Kreise: bei der gemeinsamen Integrationsaufgabe vertikal kooperieren

Um die Integrationschancen der Schutzberechtigten in den Landkreisen und Gemeinden auch langfristig systematisch zu fördern, müssen Landkreise, Länder und Bund ihre jeweiligen Unterstützungsangebote noch stärker koordinieren und den strukturellen, wirtschaftlichen und demografischen Gegebenheiten anpassen. **Integrationspolitik ist eine Querschnittsaufgabe.** Sie hat sich von einer „kommunalen Nischenaufgabe“ zunehmend zu einer strategischen Herausforderung gewandelt, die im Kern auch die Zukunftschancen der gesamten Kommune betrifft (Gesemann/Roth/Aumüller



2012: 145). Umgekehrt berührt die kommunale Integrationspolitik auch Handlungsfelder der Landespolitik wie Demografie-, Arbeitsmarkt- und Wohnraumpolitik. Indem die Kreisebene sich strukturell an landespolitischen Entscheidungen beteiligt oder im Wege der Delegation Verwaltungsaufgaben für das Land vollzieht, können zum einen **Steuerungselemente** entwickelt werden, **die zu den integrationspolitischen Bedürfnissen der Landkreise und kreisfreien Städte passen. Zum anderen kann die Landesebene ein kohärentes politisches Konzept vorgeben, das Struktur- und Integrationsaspekte verbindet.** So müssen beispielsweise ein Stadtbau und der Umgang mit Leerstand mit der Unterbringung der Flüchtlinge verknüpft werden, denn die (soziale) Wohnraumförderung wird seit der Föderalismusreform von den Ländern gesteuert. In einem landespolitischen Konzept muss die Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit der Umgestaltung der kleinstädtischen Gebiete und der Verteilung der Flüchtlinge in den Landkreisen Hand in Hand gehen. Darüber hinaus können im Rahmen der Wirtschaftsförderung bestimmte Zentren als sog. Wachstumskerne⁴⁸ ausgebaut und mit Arbeitsmarktintegrationsprogrammen für Schutzberechtigte gekoppelt werden. **Die Landespolitik kann eine Umsetzung der Wohnsitzauflage begleiten, indem sie die Landkreise gezielt finanziell fördert.** Eine solche Integrationspolitik wäre Gesellschaftspolitik im besten Sinne, denn sie käme allen Einwohnern zugute.

5.5 Fazit: integrationsfördernde Wohnsitzregelung als hochkomplexe Aufgabe

Bei der Frage, ob eine Wohnortbeschränkung für international Schutzberechtigte Integration nachhaltig fördern kann, spielen viele Faktoren zusammen: Zum einen unterscheiden sich die Integrationsvoraussetzungen in den Kommunen je nach deren Größe, Wirtschaftskraft und der Lage am Arbeits-, Ausbildungs- und Wohnungsmarkt. Zum anderen ist die Wohnortwahl von Schutzberechtigten eine komplexe

individuelle Entscheidung; eine große Rolle spielen dabei soziale und familiäre Netzwerke. Daraus folgt nicht zuletzt: **Ein rechtliches Instrument wie die Wohnsitzzuweisung kann Weiterwanderung nur bedingt nachhaltig steuern;** da das Instrument einen erheblichen Eingriff in das Freizügigkeitsrecht bedeutet, ist seine Befristung aber zu begrüßen. Zudem kann eine fehlgeleitete Ausgestaltung – die etwa zu stark von ordnungs- und finanzpolitischen Interessen geleitet ist – sich auf die Integration der Schutzberechtigten sogar negativ auswirken.

Die verschiedenen Ebenen und Ressorts sollten ihre Politik stärker aufeinander abstimmen und die Verteilung der Schutzberechtigten innerhalb des Landes und der Landkreise an Strukturmerkmalen wie Arbeits-, Ausbildungs- und Wohnungsmarkt ausrichten. So können die unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten berücksichtigt und bestehende Integrationschancen ausgeschöpft werden. **Denn die Integrationsbedingungen bestimmen sich letztlich durch ein komplexes Zusammenspiel von Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Sozialraum-, Ausbildungs- und Wohnungssituation, und eine Wohnortregelung kann nur dann Integration fördern, wenn sie in dieses Zusammenspiel eingebettet ist.** Das neue Instrument sollte also klug und zurückhaltend umgesetzt werden, damit es die beabsichtigten Wirkungen erzielt und die Schutzberechtigten die ihnen zugewiesenen Orte auch tatsächlich als die für sie integrationspolitisch beste Wahl wahrnehmen.

48 Vgl. z. B. das Wirtschaftsförderungsprogramm „Stärken stärken!“, das 2005 vom Land Brandenburg ausgerufen wurde (Land Brandenburg, Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten 2010).

Literatur

- Abu-Laban, Baha/Derwing, Tracey/Krahn, Harvey/Mulder, Marlene/Wilkinson, Lori* 1999: The Settlement Experiences of Refugees in Alberta, Ottawa.
- Ager, Alastair/Malcolm, Margaret/Sadollah, Sana/O'May, Fiona* 2002: Community Contact and Mental Health amongst Socially Isolated Refugees in Edinburgh, in: *Journal of Refugee Studies*, 15: 1, 71–80.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung* 2016: Migration und Raumentwicklung. Positionspapier 105, Hannover.
- Albrecht, Joachim/Fink, Philipp/Tiemann, Heinrich* 2015: Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015, Bonn.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg* 2015a: Entwicklung des regionalen Bruttoinlandsprodukts in Brandenburg im Jahr 2013. Pressemitteilung Nr. 301 vom 25. November 2015, Potsdam.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg* 2015b: Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes im Land Brandenburg am 31. Dezember 2014. Statistischer Bericht F 1 1 – j/14, Potsdam.
- Andersson, Roger* 2003: Settlement Dispersal of Immigrants and Refugees in Europe: Policy and Outcomes. Vancouver Centre of Excellence: Research on Immigration and Integration in the Metropolis. Working Paper Series, Vancouver.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2016a: Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2016b: Integriertes Flüchtlingsmanagement. Leitfaden zum Aufbau eines Ankunftscentrums, Nürnberg.
- Bartel, Ann P./Koch, Marianne J.* 1991: Internal Migration of U. S. Immigrants, in: *Abowd, John M./Freeman, Richard B.* (Hrsg.): *Immigration. Trade and the Labor Market*, Chicago, 121–134.
- Bendel, Petra* 2016: Kommune im Spagat: zwischen Pflichtaufgabe und eigenverantwortlichem Handeln, zwischen Ordnungspolitik und Integration, zwischen Verwaltung und Ehrenamt, in: *Bendel, Petra* (Hrsg.): *Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt. Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen, Erlangen*, 57–69.
- Berliner Morgenpost* 2016: Flüchtlinge: Drei Politiker über die Stimmung in Brandenburg. Onlineartikel vom 03.04.2016. (<http://www.morgenpost.de/brandenburg/article207360177/Fluechtlinge-Drei-Politiker-ueber-die-Stimmung-in-Brandenburg.html>, 12.10.2016)
- Bevelander, Pieter* 2004: Immigration Patterns, Economic Integration and Residential Segregation: Sweden in the Late 20th Century, in: *Current Themes in IMER Research*, 2, 5–30.
- Bloch, Alice* 1999: Refugees in the Job Market: A Case of Unused Skills in the British Economy, in: *Bloch, Alice/Levy, Carl* (Hrsg.): *Refugees, Citizenship and Policy in Europe*, Basingstoke, 187–210.
- BMI – Bundesministerium des Innern/BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2013: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2013, Nürnberg.
- Bommes, Michael* 2006: Einleitung: Kommunen als Moderatoren sozialer Integration, in: *Bommes, Michael/Kolb, Holger* (Hrsg.): *IMIS-Beiträge, Heft 28/2006*, 11–24.
- Bommes, Michael/Kolb, Holger* 2012: From Disorder to New Roles for All Governments: Integration and Federalism in Germany, in: *Joppke, Christian/Seidle, Leslie* (Hrsg.): *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal, 113–133.
- Boswell, Christina* 2003: Burden-Sharing in the European Union: Lessons from the German and UK Experience, in: *Journal of Refugee Studies*, 16: 3, 316–335.
- Brekke, Jan Paul/Aarset, Monica F.* 2009: Why Norway? Understanding Asylum Destinations, Oslo.
- Bund, Eva/Kohls, Martin/Worbs, Susanne* 2014: Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern in Deutschland, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 10/2014, 349–354.
- Bundesagentur für Arbeit* 2015: Räumliche Verteilung der bei Arbeitsagentur und Jobcenter gemeldeten erwerbsfähigen Personen aus den acht zuzugsstärksten nicht europäischen Asylherkunftsländern. Statistik, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit* 2016a: Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitsmarktstatistik. Arbeitslosenquoten im Jahresdurchschnitt 2015, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit* 2016b: Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg.



- Bundesagentur für Arbeit* 2016c: Arbeitsmarkt in Zahlen – Ausbildungsstellenmarkt. Bewerber für Berufsausbildungsstellen, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales* 2011: Arbeitskräfte-report, Berlin.
- Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung* 2016: vhw-Kommunalbefragung 2016, Berlin.
- Burt, Ronald* 1992: Structural Holes: The Social Structure of Competition, Cambridge.
- Carstensen, Jeanette/Seibert, Holger/Wiethölter, Doris* 2015: Pendlerbericht Berlin-Brandenburg 2013. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Regional Berlin-Brandenburg, 2/2015, Nürnberg.
- Coussey, Mary* 2000: Framework of Integration Policies. Directorate of Social Affairs and Health. Council of Europe Publishing, Straßburg.
- Demografie-Kommission* 2013: Empfehlungen für künftige Modelle der Grundschulversorgung im ländlichen Raum im Land Brandenburg. Bericht der Demografie-Kommission an die Landesregierung Brandenburg, Potsdam.
- Deutscher Anwaltverein* 2016: Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zu einem Integrationsgesetz und zum Entwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz (Stand: 31.05.2016). Stellungnahme Nr. 31/20, Berlin.
- Deutscher Städtetag* 2016: Deutscher Städtetag zum Kabinettsbeschluss Integrationsgesetz: Wohnsitzauflage für verbesserte Integration einsetzen – Kommunen bei Integrationsaufgaben finanziell entlasten. Pressemitteilung vom 25. Mai 2016, Berlin
- Edin, Per-Anders/Fredriksson, Peter/Åslund, Olof* 2004: Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants, in: Journal of Population Economics, 17: 1, 133–155.
- Ellermann, Antje* 2009: States against Migrant: Deportation in Germany and the United States, Cambridge/New York.
- Ersanili, Evelyn* 2007: focus Migration: Netherlands. Country Profile, No. 11, Hamburg.
- Eule, Tobias* 2014: Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany, Farnham.
- European Migration Network* 2014: The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in Different Member States. European Migration Network Study 2014, Synthesis Report, Brussels.
- Farwick, Andreas/Breckner, Ingrid/Frank, Susanne/Häussermann, Hartmut/Ipsen, Detlev/Kronauer, Martin/Rodenstein, Marianne/Walther, Uwe-Jens* (Hrsg.) 2009: Segregation und Eingliederung. Zum Einfluss der räumlichen Konzentration von Zuwanderern auf den Eingliederungsprozess, Wiesbaden.
- Feeney, Alison* 2000: Refugee Employment, in: Local Economy, 15: 4, 343–349.
- Friedrich, Lena* 2008: Wohnen und innerstädtische Segregation von Migranten in Deutschland. Working Paper 21, Reihe Integrationsreport (Teil 4) des Bundesamts für Flüchtlinge, Nürnberg.
- Gans, Herbert J.* 1958: The Origin and Growth of a Jewish Community in the Suburbs: A Study of the Jews in Park Forest, in: Sklare, Marshall (Hrsg.): The Jews: Social Pattern of an American Group, New York, 205–248.
- Geis, Wido/Orth, Anja Katrin* 2016: Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus. Gutachten für die Robert Bosch Stiftung, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland* (Hrsg.) 2009: Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Wiesbaden.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta* 2012: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.
- Gittins, Magnus/Broomfield, Laura* 2013: The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in Different Member States. National Contribution from the United Kingdom on Behalf of the Home Office, London.
- Griffiths, David/Sigona, Nando/Zetter, Roger* 2006: Integrative Paradigms, Marginal Reality: Refugee Community Organisations and Dispersal in Britain, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 32: 5, 881–898.
- Haug, Sonja/Sauer, Lenore* 2007: Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern – Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes. Forschungsstudie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Nürnberg.

- IHK – Industrie- und Handelskammer Berlin/Handwerkskammer Berlin* 2012: Berliner Wirtschaft in Zahlen, Berlin.
- Jobcenter Märkisch-Oderland* 2016: Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm, Strausberg.
- Joly, Danièle* 1996: Haven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Europe, London.
- Knox, Katharine* 1997: Credit to the Nation: A Study of Refugees in the United Kingdom. Refugee Council, London.
- Kreienbrink, Axel* 2013: 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 11–12/2013, 397–448.
- Kröhnert, Steffen/Kuhn, Eva/Karsch, Margret/Klingholz, Reiner* 2011: Die Zukunft der Dörfer. Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.
- Land Baden-Württemberg 2016: Wohnsitzauflage wird konsequent umgesetzt. Pressemitteilung vom 5. September 2016, Stuttgart.
- Land Brandenburg, Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie* 2016: Bericht zu aktuellen Daten, Fakten und Entwicklungen zu Migration und Integration im Land Brandenburg 2016, Potsdam.
- Land Brandenburg, Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten* 2010: Wachstumskerne. Starke Standorte für Brandenburg, Potsdam.
- Land Mecklenburg-Vorpommern* 2016: Arbeitsmarkt entwickelt sich gut – Weitere Projekte für Integration. Pressemitteilung des Ministeriums für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern Nr. 59 vom 31. Mai 2016, Schwerin.
- Landesamt für Bauen und Verkehr* 2015a: Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg. 2014–2040. Statistischer Bericht A I 8–15, Potsdam.
- Landesamt für Bauen und Verkehr* 2015b: Berichte der Raumbeobachtung. Kreisprofil Teltow-Fläming 2015, Hoppegarten.
- Larsen, Birgitte Romme* 2011: Becoming Part of Welfare Scandinavia: Integration through the Spatial Dispersal of Newly Arrived Refugees in Denmark, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 37: 2, 333–350.
- Lehner, Roman/Lippold, Andreas* 2016: Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte: Was lässt das (Europa-)Recht zu?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/2016, 81–89.
- MacDonald, John S./MacDonald, Leatrice D.* 1962: Urbanization, Ethnic Groups, and Social Segmentation, in: Social Research, 29: 4, 433–448.
- Magvas, Emil* 2001: Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot in West- und Ostdeutschland 1998, 1999, 2000: Umfang, Struktur, Stellenbesetzungsprozesse. Ergebnisse der repräsentativen IAB-Erhebung in Betrieben und Verwaltungen. IAB-Werkstattbericht, 12/2001, Nürnberg.
- Märkische Onlinezeitung* 2016: Alleinreisende wollen weg. Onlineartikel vom 17.04.2016. (<http://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/1475333>, 14.10.2016)
- Müller, Andreas* 2013: Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Working Paper 55, Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Münch, Sybille* 2010: Integration durch Wohnungspolitik? Zum Umgang mit ethnischer Segregation im europäischen Vergleich, Wiesbaden.
- Myrberg, Gunnar* 2012: Where are Newcomers Going to Live? Perspectives on Swedish and Danish Refugee Settlement Policies from Malmö and Århus. Research Report 2012/3, Institute for Future Studies, Stockholm.
- Nann, Richard C.* 1982: Uprooting and Surviving: Adaptation and Resettlement of Migrant Families and Children, Dordrecht.
- Nekby, Lena* 2006: The Emigration of Immigrants, Return vs. Onward Migration: Evidence from Sweden, in: Journal of Population Economics, 19: 2, 197–226.
- Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Potsdam* 2014: Mietspiegel der Landeshauptstadt Potsdam, Potsdam.
- Pelzer, Marei/Pichl, Maximilian* 2016: Wohnsitzauflage und Residenzpflicht: Aktuelle Einschränkungen der Freizügigkeit von Flüchtlingen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/2016, 96–101.
- Phillimore, Jenny/Goodson, Lisa* 2006: Problem or Opportunity? Asylum Seekers, Refugees, Employment and Social Exclusion in Deprived Urban Areas, in: Urban Studies, 43: 10, 1715–1736.
- Porep, Daniel/Jacobs, Uta* 2013: Brandenburg – Land mit Zukunft. Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Praxishilfe Nr. 26, Landesagentur für Struktur und Arbeit (LASA) Brandenburg GmbH, Potsdam.
- Portes, Alejandro* 1995: Economic Sociology and the Sociology of Immigration: A Conceptual Overview, in: Portes, Alejandro (Hrsg.): The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship, New York, 1–41.
- Rich, Anna-Katharina* 2016: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit. BAMF-Kurzanalyse, 03/2016, Nürnberg.
- Robinson, Vaughan* 1998: The Importance of Information in the Resettlement of Refugees in the UK, in: Journal of Refugee Studies, 11: 2, 146–160.



- Ruge, Kay* 2016: Residenzpflicht als Voraussetzung für Integration, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/2016, 89–96.
- Saalfeld, Thomas* 2003: Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action, in: Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang/Bergman, Torbjörn (Hrsg.): Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford, 347–375.
- Schammann, Hannes* 2015: Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, in: APuZ, 65: 25, 26–31.
- Simich, Laura* 2006: Secondary Migration of Immigrants to Canada: An Analysis of LSIC Wave 1 Data. Online-Manuskript. (socserv.mcmaster.ca/rdc/RDCwp10.pdf, 13.10.2016)
- Simich, Laura/Beiser, Morton/Mawani, Farah* 2002: Paved with Good Intentions: Canada's Refugee Destining Policy and Paths of Secondary Migration, in: Canadian Public Policy, 28: 4, 597–607.
- Slupina, Manuel/Damm, Theresa/Klingholz, Reiner* 2016: Im Osten auf Wanderschaft. Wie Umzüge die demografische Landkarte zwischen Rügen und Erzgebirge verändern. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.
- Slupina, Manuel/Sütterlin, Sabine/Klingholz, Reiner* 2015: Von Hürden und Helden: Wie sich das Leben auf dem Land neu erfinden lässt. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.
- Stadt Angermünde* 2014: Einfacher Mietspiegel 2014 der Stadtlage Angermünde (ohne Ortsteile), Angermünde.
- Statistisches Bundesamt* 2014a: Steuern regional. Ergebnisse der Steuerstatistiken, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2014b: Zensus 2011 – So wohnt Deutschland. Ergebnisse für Landkreise und kreisfreie Städte zum 9. Mai 2011. Tabelle vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.
- Stewart, Emma* 2009: The Integration and Onward Migration of Refugees in Scotland: A Review of the Evidence. New Issues in Refugee Research. UNHCR Research Paper 174, Genf.
- SVR* 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2015: International Mobil. Motive, Rahmenbedingungen und Folgen der Aus- und Rückwanderung deutscher Staatsbürger, Berlin.
- Thym, Daniel* 2016: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum Entwurf eines Integrationsgesetzes. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 18(11)681, Berlin.
- Wang, Xingang/Maani, Sholeh A.* 2014: Immigrants' Location Choices, Geographic Concentration, and Employment in New Zealand, in: New Zealand Population Review, 40, 85–110.
- WDR – Westdeutscher Rundfunk* 2016: NRW-Städte schicken Flüchtlinge nach Ostdeutschland und Bayern. Onlineartikel vom 29.08.2016. (<http://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/fluechtlinge-rueckfuehrung-integrationsgesetz-100.html>, 12.10.2016)
- Weber, Max* 1972: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, Tübingen.
- Weinar, Agnieszka/Schneider, Jan* 2015: Corridor Report Germany. INTERACT – Researching Third Country Nationals' Integration as a Three-Way Process. Immigrants, Countries of Emigration and Countries of Immigration as Actors of Integration, San Domenico di Fiesole.
- Weine, Stevan Merrill/Hoffman, Yael/Ware, Norma/Tugenberg, Toni/Hakizimana, Leonce/Dahnweigh, Gonwo/Currie, Madeleine/Wagner, Maureen* 2011: Secondary Migration and Relocation Among African Refugee Families in the United States, in: Family Process, 50: 1, 27–46.
- Wendel, Kay* 2014: Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Pro Asyl, Berlin.
- Worbs, Susanne/Bund, Eva/Kohls, Martin/Babka von Gostomski, Christian* 2013: (Spät-)Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse. BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Forschungsbericht 20, Nürnberg.
- Zavadny, Madeline* 1999: Determinants of Recent Immigrants' Locational Choices, in: International Migration Review, 33: 4, 1014–1103.
- Zeit* 2015: Die neuen Kinder von Golzow. Onlineartikel vom 14.09.2015. (<http://www.zeit.de/feature/kinder-von-golzow-schulanfang-fluechtlinge>, 12.10.2016)

Tabelle

Tab. 1 Rechtsgrundlagen und Quotenschlüssel zur Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der Bundesländer

Land	Rechtsgrundlage	Verteilung nach		
		Einwohnerzahl	Einwohnerzahl (0,9) und Fläche (0,1)	Ausländeranteil im Landkreis
Baden-Württemberg	§ 6 Abs. 4 S. 1 Flüchtlingsaufnahmegesetz i. V. m. § 1 Durchführungsverordnung zum Flüchtlingsaufnahmegesetz	x		
Bayern	§ 3 Asyldurchführungsverordnung	x		
Brandenburg	§ 6 Abs. 4 Landesaufnahmegesetz i. V. m. § 3 Abs. 1–3 Verteilungsverordnung		x	
Hessen	§ 2 Landesaufnahmegesetz i. V. m. § 1–3 Verteilungs- und Unterbringungsgebührenverordnung	x		x
Mecklenburg-Vorpommern	§ 3 Flüchtlingsaufnahmegesetz i. V. m. § 6 Abs. 1 Zuwanderungszuständigkeitslandesverordnung	x		
Niedersachsen	§ 1 Aufnahmegesetz	x		
Nordrhein-Westfalen	§ 3 Abs. 1 Flüchtlingsaufnahmegesetz		x	
Rheinland-Pfalz	§ 6 Abs. 1 Landesaufnahmegesetz	x		
Saarland	§ 2 Landesaufnahmegesetz i. V. m. § 2 Abs. 2 Saarländische Aufenthaltsverordnung	x		
Sachsen	§ 6 Abs. 3 Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz	x		
Sachsen-Anhalt	§ 1 Abs. 3 Aufnahmegesetz	x		
Schleswig-Holstein	§ 1 Landesaufnahmegesetz i. V. m. § 7 Ausländer- und Aufnahmeverordnung	x		
Thüringen	§ 3 Abs. 1 Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz i. V. m. § 2 Thüringer Flüchtlingsverteilungsverordnung	x		

Anmerkung: Die Rechtsgrundlagen entsprechen dem Stand zum Redaktionsschluss dieser Publikation am 31. Oktober 2016. Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg haben keinen Quotenschlüssel für die Verteilung auf die städtischen Bezirke; hier ist die Senatsverwaltung unmittelbar zuständig, in Hamburg gemäß der Anordnung über Zuständigkeiten im Ausländer- und Asylverfahrensrecht etwa die Behörde für Inneres und Sport. § 3 des Landesaufnahmegesetzes Bremen (AufnG) legt fest, dass 80 Prozent der Asylbewerber in der Stadtgemeinde Bremen verteilt werden sollen und 20 Prozent in Bremerhaven.

Quelle: eigene Zusammenstellung



Impressum

Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016-6

Herausgeber:

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich:

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung:

KALUZA+SCHMID Studio GmbH

Druck:

KÖNIGSDRUCK Printmedien und digitale Dienste GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2016

ISSN 2363-7358

Die Autoren

Teresa Büchsel

Wissenschaftliche Mitarbeiterin des SVR-Forschungsbereichs

Dr. Jan Schneider

Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Schwerpunkte der Forschungsvorhaben sind die Themenfelder Bildung und Flucht/Asyl. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihn gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de/Forschungsbereich