

Residenzpflicht für Flüchtlinge als Instrument der Raumordnung?

Die Kommunen in Deutschland mussten 2015 deutlich mehr Flüchtlinge aufnehmen und unterbringen als in den Jahren zuvor. Auch für die Zukunft wird erwartet, dass die Zahl der Flüchtlinge hoch bleibt. Die Gründe dafür sind vielfältig: Bürgerkriege und Kriege, Terrorismus, wirtschaftliche und gesellschaftliche Perspektivlosigkeit, Naturkatastrophen und andere existenzbedrohende Krisen. In Deutschland und Europa führt die gegenwärtige Flüchtlingsbewegung zu Debatten über Integration und Unterbringung. Aktuell wird z. B. über die geplante Residenzpflicht bzw. Wohnsitzauflage im neuen Integrationsgesetz gestritten. Darf die Aufenthalts- und Reisefreizügigkeit, d. h. das Recht einer Person auf freie Wahl des Wohn- und Aufenthaltsortes, durch Auflagen eingeschränkt werden? Diese Fragen gaben Anlass zu einem gemeinsam vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung am 20. April 2016 veranstalteten Diskussionsforum mit dem Titel „Zustrom von Flüchtlingen und die Einflüsse auf die Raumentwicklung“. Der vorliegende Beitrag greift das dabei kontrovers diskutierte Thema auf, ob und ggf. wie Flüchtlinge im Bundesgebiet verteilt werden sollten.

Gegenwärtig besteht in Deutschland bereits eine Residenzpflicht für Asylbewerberinnen und -bewerber und für geduldete Personen während des Asylverfahrens. Nach Erhalt der Aufenthaltsgenehmigung ist es Flüchtlingen hingegen bislang gestattet, ihren Wohnort in Deutschland frei zu wählen. Die Residenzpflicht würde dies ändern. Sie würde den Betroffenen vorschreiben, sich nur in einer bestimmten Stadt, einem Landkreis oder einem Bundesland aufzuhalten.

Hinter dem Vorschlag der Residenzpflicht stehen auch raumordnerische Überlegungen. Anerkannte Asylbewerberinnen und -bewerber sowie subsidiär Schutzberechtigte könnten so gleichmäßig auf das gesamte Bundesgebiet verteilt werden. Dadurch könnten insbesondere die größeren Städte mit einem angespannten Wohnungsmarkt entlastet und leer stehende Wohnungen und unterausgelastete Infrastrukturen in peripheren Regionen genutzt und so diese Regionen gestärkt werden. In diesem Sinne argumentiert beispielsweise Bundesinnenminister de Maizière: „Eine Wohnortzuweisung für Flüchtlinge halte ich für dringend geboten, um Ballungsräume von den Risiken einer Ghettobildung zu entlasten“ (Maizière 2016). In der Konsequenz wird erwogen, dass Flüchtlinge einen bestimmten Wohnort

zugewiesen bekommen, oder dass ihnen bestimmte Ballungszentren verwehrt werden. Um soziale Härten zu vermeiden, soll eine Zusammenführung von Familien möglich bleiben. Auch sollen die Wohnsitzauflagen nicht für Personen gelten, die einen Arbeitsplatz an einem anderen Ort nachweisen können.

Im Folgenden werden die Argumente für und wider eine Residenzpflicht oder Wohnsitzauflage diskutiert und abgewogen. Dabei zeigt sich, dass es vielfältige Ansatzpunkte der Stadt- und Regionalentwicklung sowie der Raumordnung gibt, um zu einer gelingenden Integration der Flüchtlinge und darüber zugleich auch positiv zur Raumentwicklung beizutragen. Die Residenzpflicht bzw. Wohnsitzauflage ist aber sowohl aus humanitären als auch aus rechtlichen und funktionalen Gründen der falsche Weg. Vielmehr sollte nach konstruktiven und auf Teilhabe ausgerichteten Formen der Integration gesucht werden.

Begriffsklärung und rechtliche Grundlagen

Innerhalb der Europäischen Union ist Deutschland das einzige Land, in dem es bereits eine Wohnsitzauflage gibt. Die Diskussion darüber begann bereits in den 1980er Jahren, als die Zuwanderung von (Spät-) Aussiedlern aus Russland und aus Osteuropa anstieg. 1989 wurde das Wohnortzuweisungsgesetz (WoZuG) verabschiedet, das eine Wohnsitzauflage vorsah, um die Zuwanderer im gesamten Bundesgebiet zu verteilen (Haug/Sauer 2007). Das WoZuG war bis 2009 befristet.

Die aktuelle Wohnsitzauflage gilt für Flüchtlinge, Asylbewerberinnen und -bewerber sowie geduldete Personen für die Dauer des Asylverfahrens. Sie geht auf eine Regelung im Asylgesetz aus dem Jahr 1982 zurück: „Die Aufenthaltsgestattung ist räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt“ (§56 AsylG). Nachdem Thüringen ab dem 1. Juli 2013 die bestehenden Regelungen gelockert hatte, wurde inzwischen in allen Bundesländern außer Bayern und Sachsen die Residenzpflicht auf das Gebiet des jeweiligen Bundeslandes ausgedehnt. Allerdings sehen diese Lockerungen weiterhin Ausschlussgründe vor. Außerdem sind sie an Mitwirkungspflichten der Flüchtlinge gebunden, die, so die Kritik daran, als Druck- und Sanktionsmittel gegenüber der einzelnen Person eingesetzt

werden können (Wendel 2013: 40 f.). Seit dem 1. Januar 2015 ist die Residenzpflicht für Asylbewerberinnen und -bewerber sowie Geduldete grundsätzlich auf drei Monate begrenzt; nur für diejenigen Personen, deren Lebensunterhalt nicht gesichert ist, wird der Wohnsitz auch weiterhin durch eine Auflage eingeschränkt.

Rechtliche Grundlagen sind die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die EU-Rechtsprechung und das deutsche Asylrecht. Die GFK, „die bei der Auslegung von Bestimmungen des Unionsrechts zu Flüchtlingen maßgeblich zu berücksichtigen ist (...), sieht in Art. 26 ein Freizügigkeitsrecht für (anerkannte) Flüchtlinge vor, wobei Beschränkungen dann zulässig sind, wenn diese allgemein für Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden. Hinzu kommt Art. 23 GFK, der verlangt, dass anerkannten Flüchtlingen auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie den eigenen Staatsangehörigen gewährt wird“ (Kluth 2016: 170). Die EU (2011) hat in der sogenannten Qualitätsrichtlinie (QRL) bzw. Anerkennungsrichtlinie bestätigt: „Nach Art. 33 QRL gestatten die Mitgliedsstaaten die Bewegungsfreiheit von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in ihrem Hoheitsgebiet unter den gleichen Bedingungen und Einschränkungen wie für andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten“ (Kluth 2016: 170).

Der EuGH hat „am 1. März 2016 entschieden, dass Wohnsitzauflagen in bestimmten Fällen aus integrationspolitischen Gründen mit der Anerkennungs-RL vereinbar sein können“ (Deutscher Bundestag 2016, vgl. EuGH 2016). Danach sind Wohnsitzauflagen für subsidiär Schutzberechtigte, die bestimmte Sozialleistungen beziehen, weiterhin nicht zulässig, wenn sie nur zu einer angemesseneren Verteilung der Lasten innerhalb eines Landes beitragen sollen. Zulässig können sie jedoch sein, wenn sie das Ziel einer besseren Integration verfolgen. Die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Wohnsitzauflage gilt allerdings nur für die Personengruppe der subsidiär Schutzberechtigten. Und sie ist nicht abschließend. Zuständig dafür ist das Bundesverfassungsgericht.

Argumente für und wider Residenzpflicht

Es sind vor allem drei Gründe, die für die Residenzpflicht angeführt werden. Sie beziehen sich insbesondere auf die Verteilung der Kosten der Zuwanderung, aber auch auf strukturpolitische und raumordnerische Aspekte (vgl. u. a. Aring/Hallenberg 2016; DLT 2016):

1. *Entlastung der Stadtregionen und bessere Integration:* Die Residenzpflicht erleichtere eine gleichmäßige Verteilung der Zuwanderung im gesamten Bundesgebiet. Bisher ziehe es Flüchtlinge oftmals in die Großstädte, da sie dort bessere Möglichkeiten vermuteten, Arbeit und Anschluss an Netzwerke ihrer Herkunft und Kultur zu finden. Dies führe zu einer

unverhältnismäßigen Belastung der kommunalen Haushalte, einer teilräumlichen Ballung von Flüchtlingen und Ghettobildung sowie zu Problemen bei der Integration. Insbesondere in Städten mit einem angespannten Wohnungsmarkt stünde zudem nicht ausreichend Wohnraum für Flüchtlinge zur Verfügung, besonders im Segment bezahlbaren Wohnens komme es zu Engpässen und zu Konkurrenzen mit der übrigen Bevölkerung.

2. *Stärkung strukturschwacher Räume und effiziente Nutzung von Wohnraum und Infrastruktur:* In peripheren Räumen stünde ausreichend günstiger Wohnraum für die Zuwanderung zur Verfügung. Dies hätte zugleich ökonomische Effekte. Würden die Zuwandernden in ihren neuen Wohnorten gut integriert, wäre zu erwarten, dass zumindest ein Teil von ihnen später dort wohnen bliebe, sich so die Bevölkerungszahl stabilisieren würde und die Tragfähigkeit der Einrichtungen der Daseinsvorsorge verbessert werden könnte.
3. *Gleichwertige Lebensverhältnisse:* Die bundesweite Verteilung mithilfe der Residenzpflicht zugunsten der ländlichen, peripheren Räume könne schließlich zu dem im Grundgesetz verankerten Leitbild gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebiets beitragen.

Also eine Win-win-Situation, bei der es Vorteile auf allen Seiten gibt, für Bund, Länder und Kommunen? – Was auf den ersten Blick wie ein bestechendes Konzept der Kommunal- und Regionalentwicklung erscheint, das einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands leisten könnte, stellt sich bei näherer Betrachtung allerdings deutlich kritischer dar:

1. *Einschränkung des Grundrechts auf freie Wohnortwahl:* Moderne demokratische Gesellschaften beruhen auf einer Reihe grundlegender Freiheiten. In Deutschland zählen dazu z. B. die Meinungs- und Pressefreiheit, die Religionsfreiheit sowie – im Gegensatz etwa zu totalitären Staaten wie China – die Möglichkeit der freien Wohnortwahl. Es ist nicht nachvollziehbar, warum dieses Grundrecht nun für Flüchtlinge infrage gestellt werden soll. Die Residenzpflicht ist ein schwerer Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit, das auch für Flüchtlinge und Asylsuchende Gültigkeit haben sollte (Jakob 2016; Oulios 2013). Die GFK und die QRL der EU unterstreichen das Recht auf Freizügigkeit, und dieses sollte auch nicht durch juristische Spitzfindigkeiten ausgehebelt werden. Zudem provoziert die Wohnsitzpflicht Umgehungshandlungen, was dann zu einer Kriminalisierung der Flüchtlinge beitragen kann.
2. *Raumentwicklung durch Wohnortzuweisung:* Auch im europäischen Rechtsrahmen ist die Freizügigkeit ein besonders hohes Gut, das nur mit dem Ziel einer besseren Integration eingeschränkt werden darf. Andere Begründungen, etwa Aspekte der Raumordnung, sind dagegen nicht zulässig. Maßnahmen

der Raumordnung dürfen nicht dazu führen, dass elementare humanitäre Rechte der Flüchtlinge durch eine „Zwangszuweisung“ eingeschränkt werden. Die Probleme der Raumentwicklung müssen dagegen mit anderen Instrumentarien gelöst werden.

3. *Stärkung des ländlichen Raums durch erzwungene Zuwanderung:* Solange in den Klein- und Mittelstädten nicht gleichzeitig der Wohnungsmarkt, Bildung, Gesundheitsversorgung, kulturelle Integration und der Arbeitsmarkt gestärkt werden, müssen sich diese Wohnorte zwangsläufig als Sackgasse für die Integration der Flüchtlinge erweisen. Nach der durch eine Residenzpflicht erzwungenen Aufenthaltsdauer kommt es dann erst recht zur Abwanderung. Die Phase der Residenzpflicht wäre zugleich eine verlorene Zeit für Qualifizierung und persönliche Weiterentwicklung.
4. *Ablenkung von den eigentlichen Herausforderungen:* Wie häufig bei derartigen Debatten besteht die Gefahr, dass mit der umstrittenen ordnungsrechtlichen Maßnahme der Wohnortauflage die eigentlichen Herausforderungen überdeckt und weiter liegengelassen werden. Das Ordnungsrecht erscheint einfacher und unkomplizierter als komplexe Strategien einer sozialen und ökonomischen Raumentwicklung. Dies macht zugleich die Hilflosigkeit der Raumordnung und Raumentwicklungspolitik deutlich. Die Wohnortwahl der Flüchtlinge ist symptomatisch dafür, dass das Wanderungsverhalten und die Vorstellung von einer bestimmten urbanen Lebensqualität des Einzelnen stärker sind als das politische Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. Was sollte die Wohnortauflage an dieser Problematik ändern?
5. *Die Geschichte einer autoritären Raumordnung:* Und schließlich ist die Forderung nach einer Residenzpflicht mit dem autoritären Selbstverständnis verbunden, dass staatliche Regelungen die Freizügigkeit von Menschen einschränken dürften. Politik und Verwaltung – insbesondere im Bereich der Raumordnung – wären gut beraten, von derartigen „autoritären Verlockungen“ abzusehen, die in der Vergangenheit, insbesondere im Zuge planerisch-technokratischer Allmachtsphantasien während des Dritten Reiches, zumeist Schlimmes bewirkt haben. Auch wirft dieses Planungsverständnis die Frage der Achtung und des humanitären Respekts gegenüber dem einzelnen Menschen auf. Gerade an die Raumordnung würde sich deshalb der Wunsch richten, nach konstruktiveren und insbesondere humanitären Konzepten zu suchen, welche die Bedürfnisse, die Kompetenzen und die persönliche Entwicklung der Flüchtlinge in den Vordergrund rücken und diese durch Teilhabe direkt in die Lösungsfindung einbeziehen.

Flüchtlinge als Chance, aber nicht durch Zuweisung!

Was folgt daraus für die Debatte über die Residenzpflicht? – Die Freizügigkeit der Wohnortwahl kann und

darf nicht aus raumentwicklungspolitischen Gründen eingeschränkt werden. Dieses autoritäre Politik- und Planungsverständnis gehört in die Mottenkiste der Raumordnung und widerspricht einer modernen Raumentwicklung, die sich durch Kooperation und Teilhabe der Betroffenen auszeichnet. Vielmehr bieten sich eine Reihe von deutlich konstruktiveren Handlungsansätzen, die allerdings Eigeninitiative der Kommunen und Regionen, eine Willkommenskultur auf allen Seiten und ein Mehr an Flexibilität bei Angeboten und Regelungen erfordern (vgl. z. B. DST 2015; Spellerberg et al. 2012):

- Konzentration der Zuwanderung an den Zentralen Orten mit Infrastruktur und guter Erreichbarkeit sowie Aufbau spezieller Einrichtungen, etwa von Zentren für Integration, zur Förderung der Integration;
- Aktive Arbeitsmarktpolitik, die Qualifizierung und Weiterbildung anbietet, Arbeitsplätze für Zuwandernde schafft und pro-aktiveren persönliche Kompetenzen und berufliche Qualifikationen einbezieht;
- Werbung bei den Zuwandernden für die eigene Stadt und Region als attraktiver Wohn-, Arbeits- und Lebensort;
- Anreize für Zuwanderung, z. B. durch günstiges und gut integriertes Bauland, eine kommunale Wohnungspolitik für bezahlbares Wohnen, attraktive Kitas und Schulen, Sprachangebote sowie eine vielfältige und auf Internationalität ausgerichtete örtliche Kultur;
- Partizipation und Mittun der Flüchtlinge, wenn vor Ort Wohnmöglichkeiten geplant und gebaut oder andere Angebote geschaffen werden, z. B. durch Patenschaftsprojekte, welche die örtliche Bevölkerung und die Zuwandernden zusammenbringen. Das Miteinander bei der Bewältigung konkreter Aufgaben hilft bei der Integration und fördert die örtliche Willkommenskultur.

Gleichwohl kann und sollte man die aktuelle Zuwanderung auch als eine Chance für die peripheren ländlichen Räume und damit für eine ausgleichende Raumentwicklung sehen. Es bestehen durchaus Möglichkeiten, Flüchtlingsfamilien langfristig an ländliche Wohnorte zu binden. Insbesondere die Klein- und Mittelzentren bieten Integrationsvorteile gegenüber den großen Zentren nach dem Motto „Groß genug für Infrastruktur, klein genug für Integration“. Dies würde aber erfordern, ländliche Räume differenziert zu betrachten. Gleichzeitig müssten Bund und Länder die Klein- und Mittelstädte bei ihren Strategien zur Integration und gesellschaftlichen Einbindung der Flüchtlinge unterstützen, auch finanziell. Und grundsätzlich müsste es darum gehen – sowohl für die Flüchtlinge als auch für die einheimische Bevölkerung – Wege zu finden, wie sich die Attraktivität ländlicher Räume als Alternative zu den Großstädten erhöhen ließe.

Literatur

- Aring, J.; Hallenberg, B. (2016): Eine flexible Wohnsitzauflage für Geflüchtete. Plädoyer für ein unterstützendes Instrument. Berlin. = vhw werkSTADT 4.
- Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa (2016): Aktueller Begriff Europa. Wohnsitzauflage für subsidiär Schutzberechtigte – das Urteil des EuGH in den verbundenen Rechtssachen C-443/14 und C-444/14. Berlin. = Nr. 02/16 (26. April 2016).
<http://www.bundestag.de/blob/420606/ee9bd6949c2452b5b7af76f2b25ddec0/wohnsitzauflage-fuer-subsidiaer-schutzberechtigte-data.pdf> (06.05.2016).
- DLT – Deutscher Landkreistag (2016): Integration von Flüchtlingen in den Landkreisen: Herausforderung und Chance. Positionspapier des Deutschen Landkreistages. Beschluss des DLT-Präsidiums vom 12./13.01.2016. Berlin.
- DST – Deutscher Städtetag (2016): Positionen des Deutschen Städtetages zur Flüchtlingspolitik. Positionspapier vom 05.01.2016. Berlin.
- EU (2011): Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Rates und des Rates vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (QRL) (Neufassung) (ABl. EU 2011, Nr. L 337/9).
- EuGH (2016): Urteil vom 01.03.2016, Rs C-443/14 und C-444/14, ECLI:EU:C:2016:127.
- Haug, S.; Sauer, L. (2007): Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern – Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes. Forschungsstudie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Nürnberg. = Forschungsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 3.
- Jakob, C. (2016): Die Bleibenden. Flüchtlinge verändern Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 66, (14-15), 9-14.
- Kluth, W. (2016): Der rechtliche Gestaltungsrahmen für eine Integrationsförderung durch Wohnsitzpflichten für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte. In: Der Landkreis (4), 168-171.
- Maizière, T. de (2016): „De Maizière bereitet Wohnortpflicht für anerkannte Flüchtlinge vor“. In: ZEIT ONLINE, 21.02.2016.
<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-02/de-maziere-wohnortpflicht-fluechtlinge> (06.05.2016).
- Oulios, M. (2013): Deutschlands Grenzen: Tauziehen um das Recht auf Bewegungsfreiheit. Beitrag für die Bundeszentrale für Politische Bildung. Berlin: by-nc-nd/3.0/de/ Autor: Miltiadis Oulios für bpb.de.
<http://www.bpb.de/apuz/172370/deutschlands-grenzen-tauziehen-um-das-recht-auf-bewegungsfreiheit?p=0> (06.05.2016).
- Spellerberg, A.; Haß, H.-J.; Knieling, J.; Wiese von Ofen, I. (2012): Demographischer Wandel: Migration, Internationalität und Integration. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung. Berlin.
- Wendel, K. (2013): Die neuen Formen der ‚Residenzpflicht‘. Synopse der Anwendungshinweise zur räumlichen Aufenthaltbeschränkung von Flüchtlingen nach den ‚Lockerungen‘. Herausgegeben von Pro Asyl und Flüchtlingsrat Brandenburg. Potsdam/Berlin.

Peter Dehne ist Professor an der Hochschule Neubrandenburg und beschäftigt sich mit Fragen demografischer und gesellschaftlicher Entwicklung, deren Auswirkungen auf ländliche Regionen und den Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten.

Kontakt:

Peter Dehne
 ☎ 0395 5693-4502
 dehne@hs-nb.de



Prof. Dr. Jörg Knieling lehrt am Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung der HafenCity Universität Hamburg. Er ist Mitglied der Arbeitsgruppe „Flucht/Migration – Auswirkungen und Aufgaben für die (Bundes-)Raumordnung, Landes- und Regionalplanung“ des Beirats für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Kontakt:

Jörg Knieling
 ☎ 040 42827-4515
 joerg.knieling@hcu-hamburg.de

