

Familien aufs Land – Teil 2*

**Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien
und die sind in der Kleinstadt schneller integrierbar –
der Staat muss deswegen lenkend eingreifen**

empirica paper Nr. 230

Version 3 (Korrektur in Tabelle 2 und 3)

Oktober 2015

<http://www.empirica-institut.de/kufa/empi230rbhs.pdf>

Keywords: Flüchtlinge, Familien, Leerstand, Wohnortzuweisungsgesetz

*erweiterte und detailliertere Version von empirica paper Nr. [228](#) vom September 2015

Autoren:

Dr. Reiner Braun und Prof. Dr. Harald Simons

empirica ag
Kurfürstendamm 234
10719 Berlin
Tel. (030) 88 47 95-0
Fax. (030) 88 47 95-17

Zweigniederlassung Bonn
Kaiserstr. 29
53113 Bonn
Tel. (0228) 91 48 9-0
Fax (0228) 21 74 10

INHALTSVERZEICHNIS

FAMILIEN AUFS LAND – TEIL 2	1
1. Quantitäten und Strukturen	1
1.1 Gesamtzahl der dauerhaft bleibenden Flüchtlinge wird überschätzt	1
1.2 Zwei Drittel der Flüchtlinge sind Familien	2
1.3 Flüchtlinge erhöhen Wohnungsnachfrage um 320.000 Einheiten	5
1.4 Bundesweit kein Wohnungsmangel, sondern erheblicher Leerstand.....	5
2. Folgerungen	6
2.1 Kein neuer Königssteiner Schlüssel, keine neuen Länderschlüssel.....	6
2.2 Familien aufs Land!	7
2.3 Hohe Bleibequote in der Kleinstadt durch beschleunigte Integration	8
2.4 Befristetes Wohnortzuweisungsgesetz	10
2.5 Wohnungsneubau notwendig, aber wenig hilfreich für Flüchtlingsproblem	12
EMPIRICA WORKING PAPERS	13

Dieses Papier ist eine erweiterte und detailliertere Version des empirica paper Nr. [228](#) vom September 2015.

FAMILIEN AUFS LAND – TEIL 2

Derzeit wird erwartet, dass allein im laufenden Jahr rund eine Million Flüchtlinge nach Deutschland kommen werden. Die Not in den Herkunftsregionen ist groß, sonst würden die Menschen nicht ihr Leben und das ihrer Kinder auf der Flucht riskieren. Dieses Papier soll Anregungen liefern, wie das Leid derjenigen Menschen gelindert werden kann, die den Weg nach Deutschland bereits gefunden haben. Die Fluchtursachen werden nicht thematisiert.

Im Fokus dieses Papiers stehen diejenigen, die hierzulande in Sammelunterkünften, Turnhallen und anderen Provisorien leben. Dabei kann und darf es sich naturgemäß nur um kurzfristige Übergangslösungen handeln. Deswegen beschreibt dieses Papier eine Möglichkeit, wie Zuwanderer so untergebracht werden können, dass sowohl die Wohnqualität möglichst hoch, die Kosten dafür möglichst niedrig und die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration möglichst gut gestaltet werden.

1. Quantitäten und Strukturen

1.1 Gesamtzahl der dauerhaft bleibenden Flüchtlinge wird überschätzt

Derzeit ist noch vieles unklar. Das betrifft zum einen das mengenmäßige Ausmaß: wie viele Flüchtlinge kommen, wie viele davon werden anerkannt und bleiben zumindest mittelfristig, wie viele werden endgültig oder zumindest langfristig in Deutschland wohnen.

Im Jahr 2014 stellten 173.000 Personen erstmals einen Asylantrag in Deutschland, nach 110.000 im Jahr 2013. Derzeit wird für das laufende Jahr 2015 mit mindestens 800.000 Erstanträgen gerechnet. Für das Jahr 2016 liegen noch keine belastbaren Schätzungen vor. Wird von einer ähnlichen Größenordnung wie dieses Jahr ausgegangen, so dürften insgesamt rund 2 Mio. Flüchtlinge erstmals in Deutschland einen Asylantrag stellen.

Dies allerdings sind Bruttogrößen, die ausschließlich den Zuzug berücksichtigen. Für die Gesamtwirkung sind die Fortzüge davon wieder abzuziehen, d.h. Rück- oder Weiterwanderungen. Mit hohen Rückwanderungen ist zum einen durch eine stringendere Abschiebepolitik von nicht-asylberechtigten Personen insbesondere bei Personen aus sicheren Herkunftsstaaten zu rechnen. Auch ist mit erheblichen Weiterwanderungen zu rechnen, zum Beispiel durch einen ausstehenden europäischen Verteilungsschlüssel. Zwar wird nach aktuellen Meldungen Deutschland von der überwiegenden Mehrheit der Flüchtlinge als Zielland favorisiert. Inwieweit aber dieser derzeit häufig geäußerte Wunsch Ausdruck einer wohl abgewogenen Entscheidung ist oder einfach Ausdruck eines Herdenverhaltens, bleibt abzuwarten. Wir gehen davon aus, dass viele Flüchtlinge nach einer Zeit der Orientierung Deutschland wieder verlassen und in andere Länder (z.B. Niederlande, Frankreich, UK, USA) weiterwandern. Da die Fortzüge logisch zeitversetzt zum Zuzug erfolgen müssen, ist erst in Zukunft mit einem Anstieg der Fortzüge zu rechnen. Aus früheren Phasen mit starker Zuwanderung lässt sich ein Zeitverzug von rund einem Jahr ableiten. Betrachtet man die gesamte Auslandszu- und -abwanderung über die Gren-

zen der Bundesrepublik, so standen im Mittel der letzten 25 Jahre 100 Zuzügen rund 72 Fortzüge gegenüber, in den letzten fünf Jahren waren es 75. Daraus folgt eine „Bleibequote“ von 25%. Diese „Bleibequote“ dürfte für Flüchtlinge allerdings zu niedrig sein - schließlich ist ein großer Teil der „normalen“ Wanderungen über die Grenzen von vorherein temporär ausgerichtet (z.B. Studierende, Arbeitsplatz, vorübergehender Auslandsaufenthalt). Dies ist bei Flüchtlingen mutmaßlich weniger ausgeprägt. Wird daher hilfsweise die „Bleibequote“ bezüglich der Wanderungen von und nach Afrika (37%) bzw. Asien 35% herangezogen, deutet dies auf eine höhere Bleibequote hin.

Die OECD schätzt, dass von 1 Mio. Asylbewerbern des laufenden Jahres zwischen 350.000 und 450.000 EU-weit ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht (asylberechtigt, Genfer Konvention, humanitäre Gründe) erlangen werden¹. Dies entspräche einer „Bleibequote“ von 35 – 45%.²

Unterstellt man insgesamt eine Bleibequote von 40%, dann wäre bei 2 Mio. Flüchtlingen dauerhaft „nur“ mit insgesamt 800.000 zusätzlichen Einwohnern in Deutschland zu rechnen. Es wäre demnach nicht verwunderlich, wenn - im Zusammenspiel steigender Fortzüge und möglicherweise sinkender Zuzüge - der Saldo im Jahre 2017 negativ werden würde.

1.2 Zwei Drittel der Flüchtlinge sind Familien

Diese 800.000 zusätzlichen Einwohner wohnen in Haushalten und Familienstrukturen zusammen, die früher oder später gemeinsam eine Wohnung nachfragen werden. Zu den Asylbewerbern des Jahres 2014 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) einige wenige Eckdaten veröffentlicht. Insbesondere die Angaben zu Alter und Geschlecht (Erstanträge) sind hilfreiche Indikatoren für die künftige Wohnungsnachfrage.

Besonders bemerkenswert ist zunächst der sehr hohe Anteil der Kinder. Demnach waren im Jahr 2014 rund 28% der Asylbewerber Kinder unter 16 Jahren (vgl. Tabelle 1). Zum Vergleich: der Anteil der Kinder bis unter 16 Jahren in Deutschland beträgt gerade einmal die Hälfte: 14%. Wird zu den Kindern bis unter 16 Jahren noch der Anteil der Kinder von 16 bis unter 18 Jahren addiert, die begleitet Deutschland erreichten, so waren 2014 etwa 30% der Asylbewerber Kinder.

Diese Kinder sind – abgesehen von rund 1.000 unbegleiteten Minderjährigen bis unter 16 Jahren – in Begleitung mindestens eines verantwortlichen Erwachsenen nach Deutschland gekommen – in der Regel werden dies Vater und/oder Mutter gewesen sein. Wird davon ausgegangen, dass jedes Kind von genau einem verantwortlichen Elternteil begleitet wurde (d.h. dieses Verhältnis entspricht z.B. einer Familie von Vater, Mutter und zwei Kindern), bedeutet dies, dass 60% aller Flücht-

¹ OECD, Migration Policy Debate, No. 7, September 2015.

<http://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>

² Fraglich ist, ob Deutschland relativ zur EU hier mit einer höheren oder niedrigeren Quote rechnen kann. Die Ablehnungsquoten innerhalb der EU Staaten differieren zwar zwischen den Ländern mit höheren Asylbewerberzahlen zwischen 67% in Großbritannien und 94% in Belgien. Deutschland liegt aber mit 84% praktisch im europäischen Durchschnitt von 83%, sodass sich hier kein Hinweis auf eine erheblich abweichende „Bleibequote“ ergibt.

linge Teil einer (Kern-)Familie waren (Vater und/oder Mutter plus Kind/er). Dies ist eine wichtige Erkenntnis: Flüchtlinge kommen meistens als Familien.

Tabelle 1: Asylersanträge im Jahr 2014 nach Geschlecht und Alter

Alter	Anzahl Personen	Männlich	Weiblich	Anteil an Gesamt	Anteil männlich
65 Jahre und älter	1.299	567	732	0,8%	43,6%
von 60 bis unter 65 Jahre	1.214	599	615	0,7%	49,3%
von 55 bis unter 60 Jahre	2.116	1.133	983	1,2%	53,5%
von 50 bis unter 55 Jahre	3.155	1.837	1.318	1,8%	58,2%
von 45 bis unter 50 Jahre	4.782	3.020	1.762	2,8%	63,2%
von 40 bis unter 45 Jahre	7.605	5.012	2.593	4,4%	65,9%
von 35 bis unter 40 Jahre	12.063	8.225	3.838	7,0%	68,2%
von 30 bis unter 35 Jahre	18.770	13.048	5.722	10,8%	69,5%
von 25 bis unter 30 Jahre	26.717	19.698	7.019	15,4%	73,7%
von 18 bis unter 25 Jahre	40.355	31.280	9.075	23,3%	77,5%
von 16 bis unter 18 Jahre	6.626	4.974	1.652	3,8%	75,1%
bis unter 16 Jahre	48.362	25.781	22.581	27,9%	53,3%
unbekannt	8	7	1	0,0%	87,5%
Gesamt	173.072	115.181	57.891	100,0%	66,6%

Quelle: BAMF (2015): Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, Migration und Integration. S. 22

Leider liegen keine Daten zu den Alters- und Geschlechtsstrukturen nach Herkunftsland vor. Wir gehen aber davon aus, dass der Familienanteil insbesondere bei den syrischen Kriegsflüchtlingen besonders hoch ist, während er bei den Flüchtlingen aus Afrika südlich der Sahara oder aus Afghanistan oder Pakistan eher niedriger liegen dürfte. Mit dem im Jahr 2015 gestiegenen Anteil an Flüchtlingen aus Syrien und der stärkeren Nutzung der sichereren Flüchtlingsroute über den Balkan dürfte der Anteil der Kinder bzw. der Familien an allen Flüchtlingen nochmals weiter gestiegen sein. Vermutlich ist derzeit ein Familienanteil von $\frac{2}{3}$ eine gute Faustgröße.

Die Aussage „ $\frac{2}{3}$ aller Flüchtlinge sind Familien“ scheint der häufig zu lesenden Aussage, dass vor allem junge Männer Deutschland erreichen würden, zu widersprechen. Diese Aussage stützt sich vor allem darauf, dass tatsächlich $\frac{2}{3}$ aller Flüchtlinge im Jahre 2014 männlichen Geschlechts war. Allerdings bedeutet ein Zwei-Drittel-Anteil von Männern nicht, dass diese alle oder überwiegend alleinstehend flüchten. Vielmehr sind ein Teil der jungen Männer junge Väter oder zumindest Ehemänner, die zusammen mit ihren Angehörigen geflüchtet sind.

Nur ein Fünftel der Flüchtlinge sind alleinstehende junge Männer

Der Anteil der alleine flüchtenden jungen Männer lässt sich näherungsweise grob abschätzen, wenn vereinfachend davon ausgegangen wird, dass keine Frau alleine flüchtet. Den rund 84.000 Männern zwischen 18 und 49 Jahren (inkl. der unbegleiteten Minderjährigen von 16 und 17 Jahren) standen 32.000 Frauen gegenüber. Damit

wären gut 52.000 Männer alleine geflüchtet. Dies entspricht einem Anteil von 30% an allen Flüchtlingen. Wird „junge Männer“ enger definiert als 18 bis unter 30 Jahre (inkl. der unbegleiteten Minderjährigen von 16 und 17 Jahren), so betrug ihr Anteil 21% im Jahre 2014. Wie erläutert gehen wir davon aus, dass der Familienanteil gestiegen ist, d.h. der Anteil alleinflüchtender junger Männer läge dann aktuell bei rund einem Fünftel.

Tabelle 2: Schätzung der Familienstrukturen der Flüchtlinge, 2014

Basisdaten s. Tabelle 1

	Anzahl	Anteil
a) Familien		
Kinder bis unter 16 Jahren	48.362	28%
begleitete Kinder 16 oder 17 Jahre*	+ 3.644	2,1%
Kinder insgesamt	= 52.006	30%
Eltern der Kinder (1:1)	+ 52.006	30%
Familienangehörige (Vater und/oder Mutter plus Kind/er)	= 104.013	60%
b) Allein flüchtende junge Männer		
Männer 18-49 + unbegleitete 16/17-Jährige*	84.358	
Frauen 18-49 + unbegleitete 16/17-Jährige*	- 32.070	
Männer ohne Frauen bis unter 50 Jahre	= 52.288	30%
<i>darunter: allein flüchtende junge Männer unter 30 Jahren</i>		
Männer 18-29; + unbegleitete 16/17-Jährige*	53.216	
Frauen 18-29 + unbegleitete 16/17-Jährige*	- 16.837	
Männer ohne Frauen bis unter 30 Jahre	= 36.379	21%
c) Sonstige		
Ältere (>50)	7.784	4%
Ungeklärt, Differenzen	+ 8.987	5%
Sonstige	= 16.772	10%
d) Summe		
Flüchtlinge 2014	173.072	100%

*Anteil der unbegleiteten Minderjährigen im Alter von 16 oder 17 Jahren im Jahr 2013: 44,6%

Quelle: BAMF (2015): Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, Migration und Integration. S. 22, eigene Berechnungen empirica

In der Summe der beiden groben Rechnungen ergibt sich ein relativ klares, in sich stimmiges Bild: Rund 60% der Flüchtlinge sind Familien (Vater und/oder Mutter plus Kind/er), 20% junge Männer bis unter 30 Jahren, 10% sind Männer zwischen 30 und 49 Jahren, 4% sind ältere Personen über 50 Jahre. Es verbleibt ein Rest von 5%, die nicht zugeordnet werden können.

1.3 Flüchtlinge erhöhen Wohnungsnachfrage um 320.000 Einheiten

Der hohe Familienanteil von rund zwei Dritteln hat entsprechend Auswirkungen auf die durchschnittliche Haushaltsgröße und damit auf die Zahl der benötigten Wohnungen. Wir unterstellen – angesichts einer durchschnittlichen Kinderzahl pro Frau in Syrien³ von 2,96 – eine moderate Haushaltsgröße von 4,0 Personen bei den Familien; für Ältere über 50 Jahre und nicht zuzuordnende Personen eine Haushaltsgröße von 2,0 und für allein flüchtende Männer eine recht hohe Haushaltsgröße von 1,5 (Annahme: Zusammenzug wegen der finanziellen Belastung). In der Summe ergibt sich so eine durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,5 (vgl. Tabelle 3). Dies scheint zunächst im Vergleich zur bundesdeutschen Haushaltsgröße von 2,0 im Jahre 2014 recht hoch zu sein, aber angesichts des doppelt so hohen Familienanteils, erscheint dies gerechtfertigt. Dabei blieb sogar unberücksichtigt, dass Flüchtlinge mutmaßlich auch in Drei-Generationen Haushalten zusammenleben werden, was die Haushaltsgröße nochmals höher ausfallen lassen würde.

Tabelle 3: Schätzung der Zahl der Flüchtlingshaushalte

Quelle: empirica-institut.de	Personen		Haushaltsgröße	Haushalte	
	Anzahl	Verteilung		Anzahl	Verteilung
Familien	104.013	60%	4,0	26.003	38%
Ältere (>50)	7.784	4%	2,0	3.892	6%
Männer ohne Frauen bis unter 50 Jahre	52.288	30%	1,5	34.859	50%
Ungeklärt	8.987	5%	2,0	4.494	6%
Insgesamt 2014	173.072	100%	2,5	69.248	100%
Hochrechnung 2014-16	800.000	-	2,5	320.086	-

Quelle: eigene Berechnungen empirica

Hochgerechnet mit der geschätzten Zahl an dauerhaft in Deutschland bleibenden Flüchtlingen von 800.000 Personen, ergibt dies eine zusätzliche Nachfrage von rund 320.000 Wohnungen. Besonders hervorzuheben ist dabei, dass fast die Hälfte der zusätzlichen Wohnungsnachfrage auf große, familiengerechte Wohnungen entfällt.

1.4 Bundesweit kein Wohnungsmangel, sondern erheblicher Leerstand

Eine zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum durch die aktuelle Flüchtlingswelle (2014-2016) von 320.000 Einheiten entspricht in etwa dem Wohnungsbauvolumen eines Jahres. Angesichts des schon vor der Zunahme der Flüchtlingszahlen in einer Reihe von Wachstumsstädten beengten Wohnungsmarktes, würde dies dort zu weiter steigenden Mieten führen.⁴

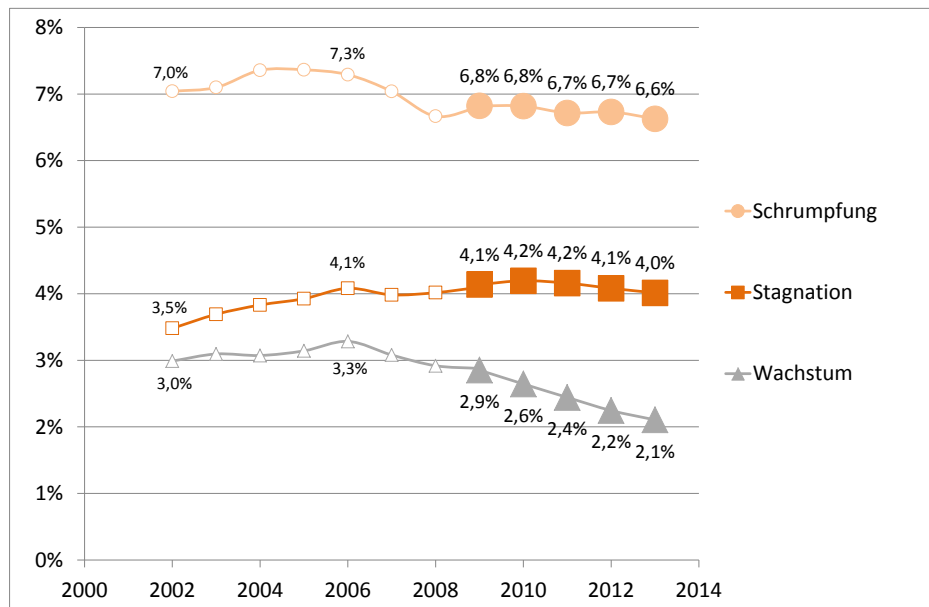
Allerdings – und dies ist von erheblicher Bedeutung – besteht in Deutschland insgesamt kein Wohnungsmangel. Vielmehr standen laut Zensus 2011 rund 1,7 Mio.

³ World Development Indicators der Weltbank, 2013.
<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

⁴ Zu den Auswirkungen auf die Kosten der Unterkunft vgl. empirica-paper Nr. 229.

Wohnungen leer, davon 1,1 Mio. allein in Westdeutschland (z.B. 213 Tsd. in Bayern, 299 Tsd. in NRW). Daran hat sich zwischenzeitlich wenig geändert, da die Knappheit in vergleichsweise wenigen Städten eine Folge der Abwanderung aus anderen Regionen in Deutschland ist. Nur in den Wachstumsregionen ist der Wohnungsleerstand seither gesunken, aber in den Schrumpfungs- und in den Stagnationsregionen ist der Leerstand unverändert hoch. In den Schrumpfungs- und Stagnationsregionen Deutschlands leben dabei 60 % der Bevölkerung. Der typische Wohnungsmarkt in Deutschland ist damit nicht angespannt, sondern durch Leerstand gekennzeichnet.

Abbildung 1: Leerstand sinkt nur in Wachstumsregionen



Quelle: CBRE-empirica-Leerstandsindex (2008-13), empirica-Leerstandsindex (2002-08)

Grundsätzlich ließe sich daher die zusätzliche Wohnungsmarktnachfrage leicht in den bereits vorhandenen, leerstehenden Wohnungen unterbringen, selbst wenn berücksichtigt wird, dass nicht alle leerstehenden Wohnungen sofort bezugsfähig sind.

2. Folgerungen

2.1 Kein neuer Königssteiner Schlüssel, keine neuen Länderschlüssel

Eine Strategie der stärkeren Nutzung des vorhandenen Wohnungsleerstandes könnte verstanden werden, als eine Berücksichtigung des Wohnungsleerstandes im Königssteiner Schlüssel, der die Flüchtlinge auf die Bundesländer verteilt (oder in den landeseigenen Schlüsseln, die die Flüchtlinge auf die Kreise verteilen).

Eine Diskussion über veränderte Verteilungsschlüssel befürworten wir derzeit allerdings aus zwei Gründen nicht. Zum ersten würden die Verhandlungen über einen neuen Königssteiner Schlüssel der aktuellen Ausnahmesituation nicht gerecht und die Aufmerksamkeit in eine unproduktive Richtung lenken. Zum zweiten ist inner-

halb der bestehenden Schlüssel ein erhebliches Verbesserungspotential in der Verteilungsstruktur möglich, das zunächst gehoben werden sollte.

Notwendig ist vielmehr nur eine Änderung des Verwaltungshandelns, das bei der Verteilung der Flüchtlinge die Familienstrukturen und ihre Bleibeperspektive berücksichtigt. Dafür bedarf es höchstens einer entsprechenden Anweisung an die Verantwortlichen vor Ort.

2.2 Familien aufs Land!

Der grundlegende Vorschlag lautet, dass bei der Verteilung der Flüchtlinge die Familienstrukturen berücksichtigt werden sollten. Dabei soll grundsätzlich gelten, dass Familien mit guter Bleibeperspektive in ländlichere Regionen und allein flüchtende (junge) Männer stärker auf die größeren Städte verteilt werden.

Derzeit bleibt bei der Verteilung die Familienstruktur völlig unberücksichtigt, es geht nur nach Kopffzahlen. Das Ergebnis ist, dass vielfach junge Familien in eng bebauten Großstädten untergebracht werden und Gruppen junger Männer in kleinen Dörfern. Beides erschwert die Integration der Flüchtlinge.

Wir gehen davon aus, dass Familien mit ihren Kindern gerade in ländlichen Regionen, in Dörfern und Kleinstädten herzlicher aufgenommen werden als in größeren Städten. Dafür wird schon die Kontaktkraft der deutschen und ausländischen Kinder sorgen, die – so unsere feste Überzeugung – sich wenig um Nationalitäten scheren. Sobald aber die Kinder zusammen spielen, werden auch die Eltern – Ausnahmen bestätigen die Regel – sich respektieren und sogar anfreunden. Gerade in den überschaubaren Strukturen der Dörfer und Kleinstädte, in denen jeder jeden kennt, wird die Integration von zugewanderten Kindern und deren Eltern durch die ansässigen Kinder und deren Eltern schneller gelingen als in großen Städten, in denen zwar die Zahl der Bewohner größer ist, diese aber in der Anonymität verschwinden. In der Regel kann dabei auch auf funktionierende Dorfstrukturen – vom Sportverein bis zur Nachbarschaftshilfe – aufgebaut werden. Schon heute wird uns von Flüchtlingsfamilien berichtet, die morgens in einem Dorf ankommen und am Nachmittag sind die Jungs schon beim Fußballtraining. Die benötigten Fußballschuhe finden sich.

Hinzu kommt, dass gerade in den ländlichen, von Abwanderung geprägten Regionen, die Zahl der Kinder weit stärker rückläufig ist als in den großen Städten, in die die jungen Erwachsenen ziehen. Spielkameraden sind vielfach selten. In rund 1.300 Gemeinden mit zusammen 5,5% der Bevölkerung liegt der Anteil der Kinder (bis unter 15 Jahren, Zensus 2011) um mehr als 20% unter dem Bundesdurchschnitt; in 2.800 Gemeinden mit zusammen 18% der Bevölkerung liegt der Kinderanteil mindestens 10% unter dem Bundesdurchschnitt. Hier warten die Kinder regelrecht auf neue Spielkameraden und die Eltern kämpfen um den Erhalt ihrer Schulen vor Ort. Gerade in diese Regionen sollten junge Familien – insbesondere solche mit guter Bleibeperspektive – verteilt werden.

Zwar ist eine Kindheit auf dem Land nicht immer eine Garantie für eine glückliche Kindheit, aber wahrscheinlich ist die Chance höher als in einer Großstadt, insbesondere in deren einfachen Wohnlagen mit einer Kombination aus Enge, Lärm und sozialen Problemen.

Ganz im Gegensatz dazu dürfte die Integration von allein flüchtenden jungen Männern in dörfliche Strukturen tendenziell schwieriger sein, wobei auch hier Ausnahmen die Regel bestätigen werden. Aber mehrere allein flüchtende junge Männer in die überschaubaren Strukturen eines Dorfes zu verteilen, wäre fast schon grob fahrlässig. Diese sind in den Mittel- und Großstädten besser aufgehoben.

2.3 Hohe Bleibequote in der Kleinstadt durch beschleunigte Integration

Eine direkt gesteuerte Verteilung der Flüchtlinge auf Stadt und Land ist nur während der Dauer des Asylverfahrens möglich. Denn mit der Anerkennung als Asylberechtigte erlangen diese auch das Recht auf Freizügigkeit. Mit Abschluss des Verfahrens, das drei Monate dauern soll und faktisch sechs bis neun Monate mit wahrscheinlich steigender Tendenz dauert, besteht daher die Gefahr, dass die jungen Familien in Richtung einer größeren Stadt mit einer starken landsmannschaftlichen Gemeinschaft umziehen (Diaspora-Effekt).

Damit besteht wahrscheinlich in den meisten Fällen nur ein vergleichsweise enges Zeitfenster, in dem die jungen Familien soweit heimisch werden können, dass sie sich für ein dauerhaftes Verbleiben entscheiden. Notwendig ist daher, möglichst viele Verknüpfungen zwischen der Flüchtlingsfamilie und der Region zu schaffen.

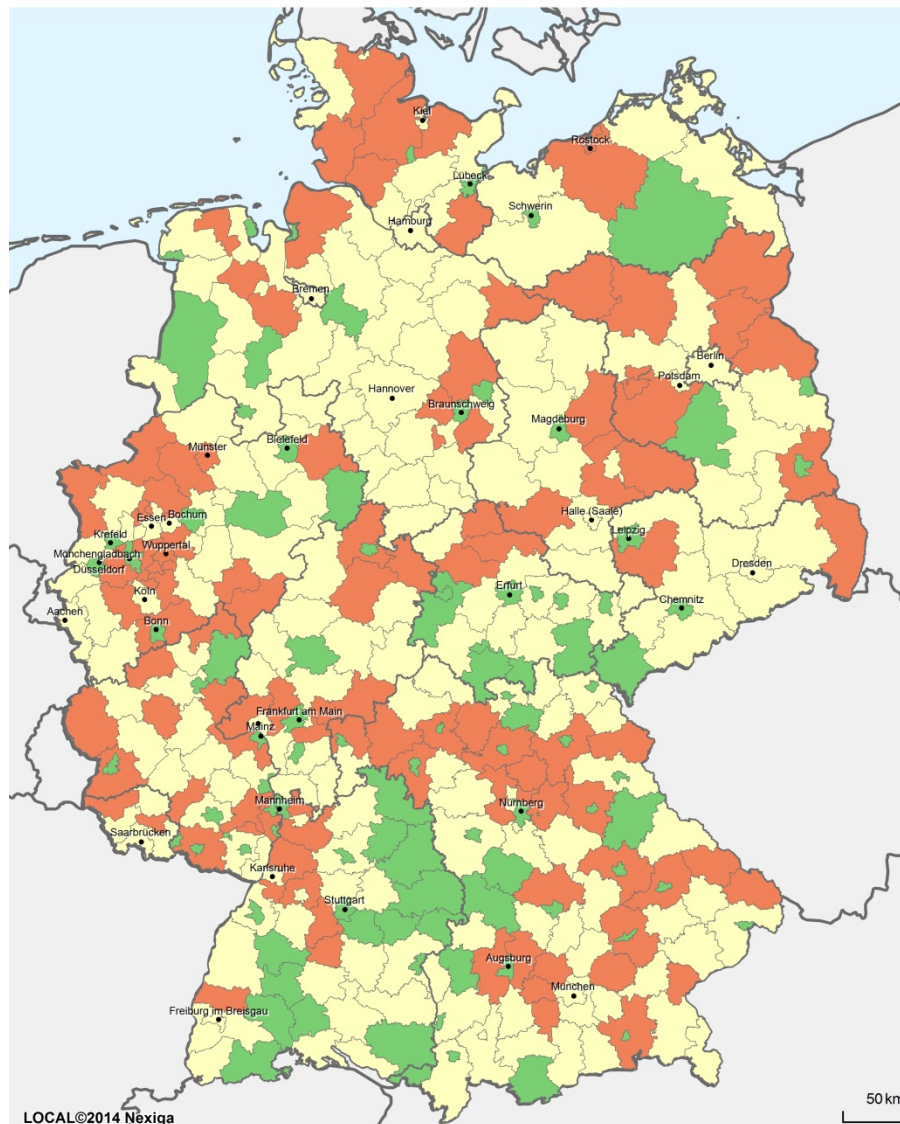
In erster Linie dürfte dies eine Arbeitsstelle (für zumindest ein Familienmitglied) sein. Die Chancen dafür stehen allerdings gut. Gerade in den ländlichen Abwanderungsregionen ist die Chance auf einen Arbeitsplatz meist besser als in den wachsenden Metropolregionen. Wird die Zahl der gemeldeten, offenen Stellen in Bezug zur Zahl der Erwerbsfähigen (20 bis 60 Jahre) als Indikator für die Chancen auf den Arbeitsmarkt herangezogen, so liegen mitnichten Städte wie München, Hamburg oder Freiburg an der Spitze, sondern nur im Mittelfeld. Die höchste Anzahl offener Stellen haben vielmehr eine Reihe von Mittelstädten wie Memmingen, Schwerin oder Coburg sowie eine Vielzahl von ländlichen Landkreisen wie Main-Tauber-Kreis, Hildburghausen, Tuttlingen oder Sonneberg (sämtlich mehr als 20 offene Stellen auf 1.000 Erwerbsfähige, Bundesdurchschnitt 13,4) und die meisten Landkreise eine zumindest durchschnittliche Quote offener Stellen. Die Ursache ist einfach: Zwar ist die Zahl der Arbeitsplätze in den letzten Jahren natürlich in München et al. meist stärker gestiegen als im ländlichen Raum. Allerdings ist durch Zuwanderung die Zahl der Erwerbsfähigen ebenfalls stark gestiegen, während in eher ländlichen Regionen einer steigenden Arbeitsnachfrage ein durch Abwanderung sinkendes Angebot gegenüber steht. Kein Wunder, dass heute praktisch jede ostdeutsche Stadt ein Fachkräftesicherungskonzept entwickelt hat. Die Vorstellung, auf dem Land gäbe es keine Arbeitsstellen ist schlicht falsch.

Weitere Anknüpfungspunkte ergeben sich aus einer Schulpflicht der Kinder. Gerade in den schrumpfenden Räumen sind hier im normalen Schulbetrieb häufig die Schulkapazitäten nicht ausgelastet bis hin dazu, dass Schulen geschlossen werden. In den letzten fünf Jahren wurden bundesweit (ohne Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern) 721 Grundschulen geschlossen.⁵ Häufig dürfte die Zuwande-

⁵ Summe der negativen Differenzen zur Zahl der Schulen auf Kreisebene laut Statistik der allgemeinbildenden Schulen.

rung der Flüchtlinge eine - und vermutlich die letzte - Chance auf einen Erhalt der Schulen vor Ort sein. Bildungsminister werden in Zukunft ein weiteres starkes Argument für eine Schulschließung haben: „Wer es jetzt nicht schafft, Familien vor Ort anzusiedeln, ist selbst schuld“. Die Bürgermeister und die Eltern sind hier gefordert. Das derzeit beeindruckende Engagement von ehrenamtlichen Helfern könnte so in dauerhafte, stärker personalisierte Hilfe vor Ort münden.

Abbildung 2: Offene Stellen je 1.000 Erwerbsfähige, August 2015



Offene Stellen je 1.000 Einwohner im Alter von 20 bis unter 60 Jahren

unter 11 11 bis unter 16 16 und mehr

Bundesdurchschnitt: 13,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, Eigene Berechnungen.

www.empirica-institut.de

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Auch der Wohnungsmarkt in den ländlichen Regionen bietet Kapazitätsreserven nicht nur für die kurzfristige Unterbringung, sondern auch darüber hinaus. In allen schrumpfenden Regionen existieren leerstehende Einfamilienhäuser (bundesweit

ca. 600.000), die kaum mehr eine Chance auf dauerhafte Nutzung haben und die baulich und im Wert immer weiter verfallen. Hier bietet sich für die ehemaligen Flüchtlingsfamilien eine schnelle Chance auf einen wohnlichen Aufstieg. Spätestens dann bleiben sie auch.

2.4 Befristetes Wohnortzuweisungsgesetz

Voraussetzung für eine schnelle Arbeitsaufnahme ist eine Arbeitserlaubnis, die allerdings mit der Anerkennung als Flüchtling grundsätzlich verbunden ist. Hilfreich wäre hier sicherlich eine zügige Bearbeitung, die aber derzeit an der reinen Zahl der Antragsteller scheitert. Vor diesem Hintergrund wäre zu überlegen, ob nicht Anträge von Familien (mit guter Bleibeperspektive) hier bevorzugt bearbeitet werden. Dies würde natürlich die Bearbeitungsdauer von Anträgen von Nicht-Familien verlängern. Eine Bevorzugung der Familien mit Kindern halten wir für völlig angemessen: Sie müssen schnell raus aus den Massenunterkünften und brauchen endlich wieder stabile Verhältnisse. Eine Bevorzugung von Familien (Frauen und Kinder) ist ein allgemein anerkannter zivilisatorischer Grundkonsens.

Eine schnellere Anerkennung von Familien führt aber auch dazu, dass das Zeitfenster zur Integration der Familien in ländlichen Regionen nochmals verkleinert wird. Dann besteht die sehr reale Gefahr, dass diese ihren Wohnort in die großen Städte verlagern, die über eine entsprechend starke landsmannschaftliche Gemeinschaft verfügen. Dieser Diaspora-Effekt ist aus Sicht der Flüchtlinge hoch vernünftig, da es natürlich ihren Alltag in einem fremden Land stark vereinfacht.

Allerdings würden sich dadurch auch die Integrationsprobleme verstärken. Die Aussage, dass in ethnischen Vierteln kaum mehr die deutsche Sprache benötigt wird und sich dadurch Parallelgesellschaften bilden, ist ebenso richtig wie häufig zitiert.

Der Diaspora-Effekt muss aber nicht grundsätzlich gegen die mittleren und kleineren Städte wirken und auf die großen Städte zielen. Wir gehen vielmehr davon aus, dass auch kleinere Gemeinschaften völlig ausreichend sind, um die Unterstützung im Alltag zu sichern. Insofern können durchaus in allen Klein- und Mittelstädten kleinere Gemeinschaften stabil existieren. So sind z.B. im Zuge des Aussiedlerzuzugs in den frühen 1990er Jahren in den Landkreisen Gifhorn, Nienburg, Cloppenburg, Vechta und Emsland – alles ländliche und sehr ländliche Kreise – Siedlungsschwerpunkte von Aussiedlern entstanden.

Die Gefahr ist allerdings die Pfadabhängigkeit der Entwicklung. Die derzeit schon vorhandenen Gemeinschaften dürften sich auf die Großstädte konzentrieren. Die wenigen uns zur Kenntnis gelangten Interviews mit Flüchtlingen weisen darauf hin, wo solche ethnische Viertel entstehen könnten: Berlin, München, Frankfurt, Hamburg werden meist genannt. Dies ist nicht weiter erstaunlich, da dort bereits syrische oder irakische Gemeinschaften existieren. Wenn diese aber weiter beträchtlich wachsen, werden sie das Wachstum von Gemeinschaften in anderen Städten verhindern. Ungesteuert könnte dies auf wenige sehr große ethnische Viertel hinauslaufen. Dies wäre fatal. Wenn hingegen in einer Klein- oder Mittelstadt und deren Umgebung erstmal eine hinreichende Zahl von ehemaligen Flüchtlingen lebt, wird sich dort auch eine kleine Diaspora mit ihren typischen Institutionen (Lebensmittelgeschäfte, Gastronomie, Vereine) bilden, ohne aber dass sie dominant wäre.

Eine ähnliche Situation gab es bereits einmal in jüngerer Vergangenheit, im Zuge des starken Zuzugs von Spätaussiedlern. In der „Gifhorner Erklärung zur Aussiedlerintegration“ vom März 1995 hieß es dazu: „Der seit 1987/1988 verstärkte Aussiedler-/Spätaussiedlerzug in die Bundesrepublik Deutschland hat von Beginn an zu Wanderungszentren und –brennpunkten geführt. Durch den fortlaufenden Nachzug in diese Zentren hat sich der Problemdruck der ungleichen Verteilung ständig erhöht. Die von den Disparitäten besonders betroffenen Kommunen können die Aufgabe der Integration nicht mehr in dem erforderlichen Umfang leisten.“

In Folge dieser Diskussion wurde das Wohnortzuweisungsgesetz novelliert. Mit der zweiten Änderung vom 26.2.1996 wurden alle danach neu zugewanderten Spätaussiedler an einen ihnen zugewiesenen Wohnort gebunden. Ausnahmen wurden nur gewährt, wenn der Betroffene am Wohnort seiner Wahl einen Arbeitsplatz und eine Wohnung nachweisen konnte. Die Wohnortbindung galt zunächst für zwei Jahre, dann unbefristet und schließlich wieder für drei Jahre. Das Wohnortzuweisungsgesetz lief zum 31.12.2009 aus.

Eine umfangreiche Studie zur Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes aus dem Jahre 2007 lieferte zum Teil erstaunliche Ergebnisse.⁶ Insbesondere überraschend ist, dass nur für die wenigsten der befragten Spätaussiedler das Wohnortzuweisungsgesetz einen spürbaren Eingriff in ihre Lebensgestaltung darstellte. Fast drei Viertel der zugewiesenen Spätaussiedler war mit dem zugewiesenen Wohnort zufrieden, drei Viertel davon wohnten wiederum während der Befragung noch am zugewiesenen Ort.

Dieses Ergebnis ist vielleicht weniger erstaunlich als es auf den ersten Blick erscheint. Vielmehr wurde gerade durch das Gesetz die zu starke Konzentration auf wenige Orte verhindert und auch in anderen Orten entstanden dadurch hinreichend große Gemeinschaften.

Wir halten es grundsätzlich für erwägenswert eine analoge und befristete Einschränkung der Freizügigkeit vorzunehmen. Zwar widerspricht dies sowohl liberalen Grundideen und auch dem von Flüchtlingen geäußerten Wunsch nach einem Wohnort in Berlin, München, Hamburg oder Frankfurt. Aber wir sind derzeit in keiner Weise davon überzeugt, dass dies tatsächlich ihrem festen Willen entspricht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass viele Flüchtlinge kaum andere Städte überhaupt auch nur mit Namen kennen.

Angesichts der immensen gesamtgesellschaftlichen Herausforderung und den damit verbundenen Risiken, halten wir eine vorübergehende Einschränkung der Freizügigkeit im Sinne aller - auch der Flüchtlinge - durchaus für vertretbar, wenn nicht sogar für geboten.

⁶ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, „Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern – Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes“, Abschlussbericht im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2007.
http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb03-wohnortzuweisungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile

2.5 Wohnungsneubau notwendig, aber wenig hilfreich für Flüchtlingsproblem

Trotz aller Bemühungen um eine stärkere Anbindung von Flüchtlingsfamilien in den schrumpfenden Regionen, wird auch der Neubau von Wohnungen in den wachsenden Städten unumgänglich sein.

Allerdings erwarten wir nicht, dass eine besondere Förderung des Wohnungsneubaus für Flüchtlinge einen größeren Beitrag zur Wohnraumversorgung oder zur Integration der Flüchtlinge leisten wird.

Zum einen benötigt der Neubau Zeit. Selbst wenn, wie aus den Stadtverwaltungen zu hören ist, derzeit Genehmigungen sehr schnell ausgesprochen werden, so ist der Bauleistungsmarkt ohnehin schon in der Nähe seiner Kapazitätsgrenze, sodass eine Ausweitung nur bedingt möglich ist. Zudem ist nicht ausreichend Bauland verfügbar. Im Ergebnis wird eine verstärkte Neubauförderung bestenfalls erst in zwei oder drei Jahren eine Wirkung erzielen können und überwiegend in höheren Preisen verpuffen.⁷

Kurzfristig werden daher Container, Zeltstädte und andere einfache Wohnkonstruktionen unumgänglich sein. Diese aber sollten nicht auf eine mittel- oder gar langfristige Bebauung ausgelegt sein. Spezielle „Flüchtlingsbauten“ halten wir insbesondere für falsch. Zum einen werden diese - da sie kostengünstig sein sollen - in hoher Dichte entstehen, sodass es zu einer Konzentration der Flüchtlinge auf kleinen Raum kommt. Die benötigten großen Familienwohnungen werden dort nicht entstehen. Diese Quartiere werden sich dann schnell zu Problemgebieten entwickeln. Vor allem aber sind die Wohnwünsche der Flüchtlinge völlig offen. Zum Zeitpunkt der letzten syrischen Volkszählung⁸ im Jahre 2004 wohnten schließlich 18 Mio. Syrer in nur 3,2 Mio. Haushalten zusammen, 45% wohnten in ländlichen („rural“) Gegenden. Der Selbstnutzeranteil betrug im Jahre 1994 (keine aktuellere Zahl verfügbar) sagenhafte 94%.⁹ Dies spricht nicht dafür, dass kleine Mietwohnungen besonders begehrt oder geeignet sein werden.

⁷ Vgl. empirica-paper Nr. [219](#) und empirica-paper Nr. [223](#).

⁸ General Census, housing and population results.

<http://www.cbssyr.sy/General%20census/census%202004/General%20census%20tab6.htm>

⁹ United Nations Center for Human Settlements (Habitat), Compendium of Human Settlement Statistics, 6. Ausgabe, New York, 2001, S. 38 und S. 62.

EMPIRICA WORKING PAPERS

Die working paper sind zu finden unter
<http://www.empirica-institut.de/empi2007/litsrch.html>.

- | Nr. | Autor, Titel |
|---------------------|--|
| 230 | BRAUN, R. UND SIMONS, H. (2015), Familien aufs Land! – Teil 2: Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien und die sind in der Kleinstadt schneller integrierbar – der Staat muss deswegen lenkend eingreifen. |
| 229 | HEISING, P. (2015), Umdenken angesichts der Flüchtlingswelle! Neue Standards und mehr soziale Effizienz – auch bei der Angemessenheit von Unterkunftskosten. |
| 228 | BRAUN, R. UND SIMONS, H (2015), Familien aufs Land! – Teil 1: Warum wir die Flüchtlinge im Leerstand unterbringen sollten und wie das funktionieren könnte. |
| 227 | BABA, L (2015), Bauen verbilligen und Horten verteuern - Widersprüche der Wohnungs- und Baulandpolitik. |
| 226 | THOMSCHKE, L. UND HEIN, S. (2015), So schnell schießen die Preußen nicht - Effekte der Mietpreisbremse in Berlin. |
| 225 | BRAUN, R. (2015), Das Riester-Märchen - Warum Geringverdiener seltener riestern und Besserverdiener eben nicht subventioniert werden. |
| 224 | HEISING, P. (2015), Kosten der Unterkunft (KdU): Vorschläge zur Vereinfachung. |
| 223 | BRAUN, R. (2015), Fünf Fallstricke für eine doppelte Dividende - Warum eine steuerliche Förderung für Wohnungsneubau gerade jetzt falsch wäre. |
| 222 | BRAUN, R. (2015), Wir brauchen eine „Billigzinsbremse“! Vorschlag zur Eindämmung von Preisblasen und zunehmender Überschuldung privater Haushalte. |
| 221 | BRAUN, R. (2014), Wer Wohnungen sät, wird Einwohner ernten - Skizze einer rationalen Wohnungspolitik. |
| 220 | HEISING, P. (2014), Unterkunftskosten: Mehr Mut zur Einfachheit - Quo vadis, Sozialstaat? |
| 219 | BRAUN, R. (2014), Mietanstieg wegen Wohnungsleerstand! Kein „zurück-in-die-Stadt“, sondern „Landflucht“. |
| 218 | BRAUN, R. (2014), Mieten oder Kaufen? Eine Frage der eigenen Ungeduld und Unvernunft! |
| 217 | BRAUN, R. (2013), Die degressive AfA kommt! Die Mietpreisbremse wird Milliarden kosten. |
| 216 | BRAUN, R. (2013), Der Kommentar zum CBRE-empirica-Leerstandsindex 2012: Neubau immer dringlicher! |

-
- [215](#) BRAUN, R. (2013), Das Märchen vom König in Monismanien - Was nicht bezahlbar ist, wird bezahlbar gemacht
- [214](#) HEISING, P. (2013), Angemessene Unterkunftskosten – Eine Überforderung des Sozialstaats?
- [213](#) BRAUN, R. (2013), CBRE-empirica-Leerstandsindex 2011 - marktaktive Quote im 5. Jahr rückläufig.
- [212](#) BRAUN, R. (2013), Noch lebt Schrödingers Katze - Droht eine Immobilienblase?
- [211](#) PFEIFFER, U. (2012), Tragfähige Argumente für Maßnahmen der Städtebauförderung - Kosten/Nutzen, Grenzen und Innovationen.
- [210](#) BRAUN, R. (2012), Der große Irrtum am Wohnungsmarkt - Wir haben nicht zu wenig „billig“, sondern das „billige“ ist zu teuer.
- [209](#) BRAUN, R. (2012), Euroangst als Blasenpflaster! - Muss man den Preisblase-Teufel an die Wand malen?
- [208](#) SIMONS, H. (2012), Zinsversuchung - Die goldene Finanzierungsregel.
- [207](#) SIMONS, H. (2012), Zur Zukunft der Großwohnsiedlungen in Ostdeutschland - eine Kurzanalyse.
- [206](#) BRAUN, R. (2012), Vereinfachungspotenziale Wohn-Riester – Mehr Wahlfreiheit, geringere Hemmschwellen.
- [205](#) BRAUN, R. (2012), Vorsicht: Sparfalle! Haken und Fußangeln bei der Bekämpfung von Altersarmut
- [204](#) PFEIFFER, U. (2012), Vortrag: Wohnungspolitik Berlin - bauen, bauen, bauen – statt Rückkehr hinter die Mauer
- [203](#) PFEIFFER, U. (2012), Wohnungspolitik Berlin - bauen, bauen, bauen – statt Rückkehr hinter die Mauer
- [202](#) BRAUN, R. (2012), Der Wohnungsmarkt ist LILA - Wo kann man heutzutage noch investieren?
- [201](#) BRAUN, R. (2011), Langfristige Trends für den deutschen Wohnungsmarkt - Wer die Wohnwünsche seiner Zielgruppe kennt, hat weniger Leerstand.
- [200](#) HEISING, P. (2011), Teurer ist nicht gleich besser - Über den Erhebungsaufwand schlüssiger Konzepte.
- [199](#) BRAUN, R. (2011), empirica-Leerstandsindex 2009 - Ergebnisse und Methodik.
- [198](#) HEISING, P. (2011), Entwicklung der Unterkunftskosten für Single-Wohnungen - Ergebnisse des Grundsicherungsrelevanten Mietpiegels (empirica).
- [197](#) HEIN, S. (2011), Ableitung von Sanierungsbedarfsquoten – eine neue Methodik.
- [196](#) BABA, L. (2011), Regionale Bürobeschäftigtenentwicklung seit dem Konjunkturhochpunkt 2002 - Kleinere Großstädte jenseits der Agglomerationen ganz groß!
-

-
- [195](#) HEISING, P. (2011), Wie leitet man richtige Richtwerte her? - Über die Herleitung angemessener Unterkunftskosten aus verschiedenen Perspektiven.
- [194](#) SIMONS, H., BABA, L. UND KRÖGER, K. (2011), Altschuldenhilfe und Stadtumbau – Analyse der bisherigen Wirkungen der Altschuldenhilfe für den Stadtumbau Ost und des zukünftigen Bedarfs an einer weiteren Entlastung.
- [193](#) BRAUN, R. (2010), Hedonische Preise - Was macht eine Regressionsschätzung mit den Mietpreisen?
- [192](#) BRAUN, R. (2010), Mietpreise in Deutschland - Warum die Neuvertragsmieten jetzt steigen und was man dagegen tun kann.
- [191](#) BABA, L. (2010), Bürobeschäftigtenquote steigt wieder rasant - Rekordniveau in diesem Jahr zu erwarten: 10 Mio.-Marke bei SVP-Bürobeschäftigung könnte erstmals geknackt werden.