

**EXPERTISE**

# Kommunale Unterbringung von Geflüchteten – Probleme und Lösungsansätze

Juli 2023

*Boris Kühn, Forschungsgruppe Migrationspolitik der Universität Hildesheim*

*Julian Schlicht, Koordinator Hilfen für Geflüchtete des Landkreises Tübingen*

Einleitung.....	2
1. Kommunale Unterbringung: ein komplexes Mosaik .....	4
1.1 Mehr als Halle, Container und Privatwohnung.....	4
2. Wie stark belastet sind die Kommunen? .....	6
2.1 Was ist mit den Unterkünften von 2015-2016 geschehen? .....	6
2.2 Was bedeutet es, wenn eine Kommune „überlastet“ ist? .....	7
3. Wie Kommunen die aktuelle Krise bewältigen .....	8
3.1 Können Kommunen Unterkünfte für die nächste Krise bereithalten? .....	9
3.2 Strategische Ansätze: „good practice“ in den Kommunen.....	9
4. Was hilft den Kommunen?.....	10
5. Gibt es genug Wohnungen für alle? .....	12
6. Die Wohnsitzauflage erschwert die Wohnungssuche .....	13
7. Sonderfall Ukraine: Wie die freie Wahl des Wohnorts die Kommunen entlastet.....	15
Fazit.....	17
Anhang 1: Gesetzliche Rahmenbedingungen der Unterbringung von Geflüchteten .....	19
Anhang 2: Mindeststandards für die Unterbringung von Geflüchteten in den Bundesländern.....	20

# Einleitung

Etwa 1,2 Millionen Personen haben im Jahr 2022 Schutz in Deutschland gesucht – rund eine Million von ihnen aus der Ukraine und etwa 200.000 aus anderen Ländern. Die Aufnahme von so vielen Schutzsuchenden in so kurzer Zeit stellt Bund, Länder und Kommunen vor zahlreiche Herausforderungen.

Seit Monaten erreichen besorgniserregende Meldungen die Öffentlichkeit: Landräte schlagen Alarm, Bürgermeister\*innen sehen „die Belastungsgrenze erreicht“ oder fordern gar Aufnahmestopps. Berichte über Zeltstädte und Sporthallen als Dauerlösung finden sich regelmäßig in der regionalen und überregionalen Presse. Auch die kommunalen Spitzenverbände verweisen auf eine Überlastung der Kommunen, fordern mehr Geld und Unterstützung von Bund und Land – teilweise auch eine Begrenzung der Zuzugszahlen.<sup>1</sup>

Unsere Recherche zum Stand der Unterbringung von Geflüchteten in Deutschland ergibt dennoch ein heterogenes Bild der kommunalen Belastungen. Die Spanne reicht von öffentlich beklagtem Notstand, herausfordernden, aber dennoch leistbaren Anforderungen, bis hin zu relativ entspannten Situationen, weit entfernt von einer Überlastung.

## Das Wichtigste in Kürze:

1. Ob Unterbringungskapazitäten aufgebraucht sind, lässt sich nur schwer beantworten: Sie sind keine fixe, vorgegebene Größe, sondern das Ergebnis von politischem Handeln.
2. Viele Kommunen sind derzeit mit der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten stark beansprucht. Unsere Gesprächspartner\*innen in den Kommunen sehen zwar keinen Notstand, keine Überlastung – aber eine Belastung bzw. eine Situation, die für die Verwaltung herausfordernd ist.
3. Es sind nicht nur die hohen Zahlen der neu ankommenden Schutzsuchenden, die das System unter Druck setzen, sondern auch die Geflüchteten, die schon lange im Aufnahmesystem sind und aufgrund des Wohnraummangels keine eigene Wohnung finden.
4. Wie gut Kommunen aktuell noch zurechtkommen, hängt auch davon ab, wie aktiv und konstruktiv sie vorgehen, zum Beispiel bei der Suche nach Wohnungen und in der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.
5. Wo Strukturen der Integrationsarbeit und Flüchtlingsaufnahme in den letzten Jahren nicht abgebaut oder sogar weiterentwickelt wurden, war man 2022 besser auf die erneute Herausforderung eingestellt.

---

<sup>1</sup> Beispielhaft: Deutscher Landkreistag: „Flüchtlingszahlen: Landkreistag warnt vor Überlastung“: [LINK](#)

6. Wenn Geflüchtete ihren Wohnort frei wählen können (wie die Geflüchteten aus der Ukraine), finden sie auch über private Kontakte Unterkunft, das kommunale Aufnahmesystem wird entlastet.
7. Die Rekordzahlen Geflüchteter im Jahr 2022 waren nur dank dieser Freiheit und der Zivilgesellschaft zu bewältigen. Ein Festhalten am üblichen Verteilsystem hätte die Kommunen massiv überlastet.
8. Aufnahmekapazitäten können nicht auf Dauer vorgehalten werden, es sind aber Schritte in Richtung eines „atmenden Systems“ denkbar. Dieses könnte kleine und mittelgroße Veränderungen der Flüchtlingszahlen abfedern und gewährleisten, dass Kommunen nicht sofort zu Notmaßnahmen greifen müssen.

## Zur Methode

Die Recherche basiert auf aktuellen Statistiken und Umfragen, auf Dokumenten kommunaler Landesverbände, wissenschaftlichen Veröffentlichungen sowie vereinzelt auch auf Presseartikeln. Zudem haben wir mit Vertreter\*innen aus Kommunen in 4 Bundesländern<sup>2</sup> Leitfadeninterviews geführt. Ein Hintergrundgespräch mit dem Vertreter eines kommunalen Spitzenverbandes sowie Rückfragen bei Kolleg\*innen aus der Forschung ergänzen das Bild. Nicht zuletzt fließen die Erfahrungen der beiden Autoren als kommunale Integrations- bzw. Flüchtlingsbeauftragte in baden-württembergischen Kommunen ein.

---

<sup>2</sup> Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern

# 1. Kommunale Unterbringung: ein komplexes Mosaik

Prinzipiell gilt: Bei der Ankunft in Deutschland werden Schutzsuchende zunächst in sogenannten **Erstaufnahmeeinrichtungen** (EA) untergebracht. Diese sind in der Zuständigkeit der Länder. Der Aufenthalt in einer EA kann zwischen wenigen Wochen und mehreren Monaten dauern.<sup>3</sup> Es handelt sich in der Regel um große Unterkünfte wie ehemalige Kasernen mit Mehrbettzimmern und Vollversorgung – also ohne eigene Kochmöglichkeit. Danach werden Schutzsuchende auf die Landkreise oder direkt in die Kommunen verteilt. Für eine ausführliche Erklärung der verschiedenen Etappen des Aufnahmesystems siehe [Anhang 1: Gesetzliche Rahmenbedingungen der Unterbringung von Geflüchteten](#).

## 1.1 Mehr als Halle, Container und Privatwohnung

Häufig wird unterschieden zwischen zentralen Unterbringungen in großen Unterkünften, Hallen und Containersiedlungen auf der einen Seite – und abgeschlossenen Wohneinheiten wie privaten Wohnungen auf der anderen. Die Gegenüberstellung fällt dabei meist plakativ aus. Die Realität ist, wie so oft, vielschichtiger. Die Übergänge zwischen Unterbringungsformen sind fließend, die Vor- und Nachteile nicht immer sofort ersichtlich. Auch die folgende Kategorisierung fasst Unterbringungen unter einem Begriff zusammen, die sich mit Blick auf die Wohnqualität und mögliche Zumutungen für die Bewohner\*innen ganz erheblich unterscheiden können.

In nahezu allen Kommunen gibt es **dauerhafte Sammelunterkünfte**, die im Gesetz meist Gemeinschaftsunterkünfte (GU) genannt werden. Der Begriff ist nicht eindeutig definiert. Es kann sich um Unterkünfte mit 30 Bewohner\*innen oder mit mehreren hundert Personen handeln. Einfache, aber freundlich gestaltete Neubauten mit Garten und Spielgeräten für Kinder, Kochmöglichkeiten in einer abgeschlossenen Wohneinheit und guter Verkehrsanbindung sind ebenso zu finden wie heruntergekommene Gebäude in Ortsrandlage, in denen sich Menschen ohne familiäre Beziehungen zueinander Vier- oder Fünfbett-Zimmer teilen müssen.<sup>4</sup>

Auf **Notunterkünften** haben Kommunen verstärkt seit dem vergangenen Jahr (wie bereits 2015-2016) zurückgegriffen. Dazu zählen:

- Sporthallen (in kleinere Kabinen unterteilt, die wenig Privatsphäre und Ruhe bieten)
- Container bzw. Container-Siedlungen
- Wohnzelte unterschiedlicher Größe
- leerstehende Firmengebäude etc.

---

<sup>3</sup> Nach einer Gesetzesverschärfung 2019 können Einzelpersonen, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, durch die Länder auf bis zu 18 Monate (statt bisher sechs Monate) zum Wohnen in einer Erstaufnahmeeinrichtung verpflichtet werden. Bei Familien mit Kindern ist der Aufenthalt auf sechs Monate beschränkt. Bereits seit 2017 gilt jedoch auch, dass die Länder eine Verweildauer von bis zu 24 Monaten in der Aufnahmeeinrichtung vorschreiben können. Überlegungen, von dieser Regelung Gebrauch zu machen gibt es derzeit im Land Brandenburg.

<sup>4</sup> Für eine Übersicht an Beispielen und zu den Gestaltungsspielräumen der Kommunen, siehe Kühn 2018: 42-44.

In der Regel sind diese Unterkünfte für die untergebrachten Personen die schlechteste Möglichkeit, vor allem, wenn aus dem Not- ein Dauerzustand wird.

Kommunen besitzen zum Teil auch **kleinere Gebäude**, die sie dauerhaft zur Unterbringung nutzen. Wenn die Einheit ausschließlich mit der eigenen Familie belegt ist, kann die Wohnsituation verhältnismäßig gut sein. Es kommt jedoch auch zu Belegungssituationen, in denen mehrere fremde Familien eine Wohnung mit Küche und Bad nutzen.<sup>5</sup>

Zahlreiche Kommunen werben um **Privatwohnungen zur Unterbringung Geflüchteter**. Die Wohnqualität hängt wiederum stark von der Belegungsdichte und der Zusammensetzung der Belegung ab. Zum Teil werden Privatwohnungen aber explizit mit dem Ziel angemietet, diese den Geflüchteten nach einer Probezeit zu übergeben. In diesen Fällen sind die Wohnungen dann meist schon von Anfang so belegt, wie es in einer privaten Anmietung der Fall wäre (also weniger dicht und nur innerhalb der Familie). Auf diese Weise müssen Geflüchtete nicht wiederholt verlegt werden.

Wirklich frei in der Entscheidung, mit wem sie zusammenleben und wie sie ihre Wohnung gestalten, sind Geflüchtete schließlich erst, wenn es ihnen gelingt, **eine private Wohnung selbst anzumieten**.

Zur genauen Art der Unterbringung existieren keine bundes- oder landesweiten Zahlen. Selbst innerhalb von Kommunen werden teilweise alle eigenen Liegenschaften als „Gemeinschaftsunterkünfte“ zusammengefasst, unabhängig davon, ob es sich um abgeschlossene Wohneinheiten handelt. Insofern bleibt auch unklar, welcher Anteil von Kommunen aktuell auf Notlösungen wie Sporthallen oder Zeltstädte zurückgreift.

Mehrere der von uns befragten Vertreter\*innen äußerten, dass sie in ihren Kommunen dies nicht tun. Wir vermuten, dass Sporthallen, Zeltstädte oder andere Notlösungen weniger genutzt werden, als es in der öffentlichen Debatte erscheint. Umgewidmete Sporthallen, Containersiedlungen und Zeltstädte rufen über- und regionale Berichterstattung eher hervor als dezentrale Unterbringungen in bestehenden Gebäuden.

---

<sup>5</sup> Derartige Wohnsituationen können unter Umständen noch konflikträchtiger sein als Sammelunterkünfte, in denen es klare Regeln gibt – sowie ausreichend großen Kochstellen und Personal.

## 2. Wie stark belastet sind die Kommunen?

Eine Umfrage von Report Mainz vom Mai 2023 gibt einen Hinweis darauf, wie sich die Lage in der Fläche darstellt: 69 Prozent der Stadt- und Landkreise gaben an, die Krise „gerade noch zu bewältigen“, in einer Minderheit der Kommunen ist die Lage entspannter, 17 Prozent sehen sich bereits „über dem Limit.“<sup>6</sup>

Unsere qualitative Befragung einzelner Kommunen bestätigt dieses Bild: Die kommunalen Gesprächspartner\*innen sehen keinen Notstand und keine Überlastung; dafür aber eine Belastung bzw. eine Situation, die für die Verwaltung herausfordernd ist. Diese Situation bedeutet zumindest für einen Teil der untergebrachten Menschen beengte Verhältnisse oder einen längeren Verbleib in provisorischen Unterkünften.

Nur die Vertreterin der Stadt Wuppertal verwies auf eine relativ entspannte Lage, was die Kapazitäten angeht.

### 2.1 Was ist mit den Unterkünften von 2015-2016 geschehen?

Als Ende des Sommers 2022 die ersten Hilferufe aus einigen Kommunen kamen, deren Aufnahmekapazitäten teils ausgeschöpft waren, stellte sich die Frage: Warum kann man nicht die Unterkünfte nutzen, die 2015 und 2016 eingerichtet wurden?

Tatsache ist: Leere Unterkünfte gab es Anfang 2022, also zu Beginn des Ukraine-Krieges, in aller Regel nicht. Dies hat vor allem zwei Gründe:

Erstens ist von den zuständigen Landesministerien nicht vorgesehen, dass die Kommunen leere **Unterkünfte** bereithalten. Als die Zahl der Ankünfte von Geflüchteten 2017 zurückging, mussten Kommunen zahlreiche (vor allem angemietete) Unterkünfte wieder zurückgeben. Eine Kostenerstattung war ausschließlich bei entsprechender Belegung möglich, wie kommunale Vertreter\*innen aus mehreren Bundesländern berichten.

Beispielsweise wurden die baden-württembergischen Landkreise im Dezember 2017 von der Landesregierung aufgefordert, zügig überschüssige Kapazitäten abzubauen und dabei strikt nach Kriterien der Wirtschaftlichkeit vorzugehen. Die Kommunen wurden angewiesen, die Auslastung der Unterkünfte schrittweise auf 80 Prozent zu steigern.<sup>7</sup> Inzwischen gibt es von diesem Grundsatz erste Abweichungen. Die Thüringer Landesregierung hat zum Beispiel beschlossen, nicht mehr nur die Kosten für tatsächlich belegte Unterbringungsplätze in den Kommunen zu erstatten, sondern eine monatliche Pauschale für alle Plätze zu zahlen.<sup>8</sup>

Parallel zum Platzabbau in den Kommunen reduzierten die Länder nach 2015/2016 die Zahl der Plätze in ihren Erstaufnahmen (EA).<sup>9</sup> Damit reduzierte sich auch die Pufferfunktion, die

---

<sup>6</sup> Angeschrieben wurden alle 401 Stadt- und Landkreise, die Antwortrate lag bei fast 50 Prozent. Unklar bleibt jedoch, wie zumeist bei solchen Befragungen, wer aus der Kommunalverwaltung geantwortet hat.

<sup>7</sup> Internes Rundschreiben des Städtetags, 19.12.2017.

<sup>8</sup> Freistaat Thüringen, Landesregierung: „Herausforderungen der Zuwanderung gemeinsam stabil bewältigen“: [LINK](#)

<sup>9</sup> Beispielsweise reduzierte Sachsen bereits Ende 2016 die Zahl seiner Erstaufnahmen. [LINK](#)

die Landeserstaufnahme für die Kommunen haben könnte: EAs mit geringen Kapazitäten laufen schnell voll, Asylbewerber\*innen werden nach kürzester Zeit an die Kommunen weiterverteilt.

Der zweite Grund für die Auslastung der Unterkünfte zu Jahresbeginn 2022 war, dass es **in vielen Gegenden sehr lange dauerte, bis Geflüchtete aus der Unterbringung in eigene Wohnungen ausziehen konnten.**

Die Unterbringungskrise ist, zumindest zum Teil und in Regionen ohne nennenswerten Leerstand, auch eine „Auszugskrise“. Der Aufenthalt in den Unterkünften dauert deutlich länger, als dies rechtlich vorgesehen ist.

Spätestens nach ihrer Anerkennung dürfen Geflüchtete unmittelbar eine private Wohnung beziehen. Doch die wenigsten haben direkt nach ihrer Anerkennung bereits einen Arbeitsplatz und die finanziellen Mittel, für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen. In diesen Fällen übernehmen die Jobcenter die Mietkosten im Rahmen der üblichen Grenzen des SGB II.

Genau dieser preisgünstige Wohnraum ist vielerorts ohnehin knapp. Zudem stoßen Geflüchtete auf dem Wohnungsmarkt häufig auf Diskriminierung und Ablehnung<sup>10</sup>. In Regionen mit angespanntem Mietmarkt zogen in den letzten Jahren mitunter nicht mehr Menschen aus der Unterbringung aus, als neu aufgenommen werden mussten – und das, obwohl die Zahl der neuankommenden Geflüchteten ab 2017 zurückgegangen ist.

Die Unterkünfte waren deshalb schon 2021 vielerorts stark belegt. Selbst jetzt, im Sommer 2023, leben noch Geflüchtete, die 2015 nach Deutschland eingereist sind, in kommunalen Unterkünften. Mehrere Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg schätzen ihren Anteil an den Untergebrachten auf etwa 25 Prozent.<sup>11</sup>

Die Unterbringungskrise ist also, zumindest zum Teil und in Regionen ohne nennenswerten Leerstand, auch eine „Auszugskrise“. Der Aufenthalt in den Unterkünften dauert deutlich länger, als dies rechtlich vorgesehen ist.

## 2.2 Was bedeutet es, wenn eine Kommune „überlastet“ ist?

Die Einschätzung der Belastungssituation beinhaltet immer auch ein subjektives Element: Sie hängt nicht zuletzt davon ab, wer (in welcher Position, mit welcher Zuständigkeit, mit

---

<sup>10</sup> In einer repräsentativen Befragung durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes aus dem Jahr 2019 geben 35 % der Befragten mit Migrationshintergrund an, Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt erlebt zu haben – Antidiskriminierungsstelle des Bundes: „Rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt“, S. 7: [LINK](#)

<sup>11</sup> Angaben basieren auf Befragungen der Autoren. Erstaunlicherweise lagen auch in den befragten Kommunen selbst keine Zahlen zur Verweildauer in Unterkünften vor.

welcher politischen Haltung) auf eine solche Umfrage antwortet. Auch können Zuständige in den Verwaltungen nur indirekt sagen, wie prekär die Lage aus Sicht der Geflüchteten ist.

Wenn Kommunen von Überlastung oder Belastung sprechen, muss es außerdem nicht immer heißen, dass Unterbringungskapazitäten fehlen. Die Anmietung sehr vieler privater Wohnungen hilft zum Beispiel, einen Notstand zu verhindern und ermöglicht gleichzeitig Chancen für eine Integration in durchmischten Nachbarschaften. Aber gerade die Verwaltung und Betreuung hunderter (kleinerer) Miet- und Unterbringungsobjekte kann eine erhebliche Belastung für die Mitarbeitenden darstellen.

### 3. Wie Kommunen die aktuelle Krise bewältigen

Wie können sich Kommunen in der Zukunft auf Situationen vorbereiten wie die, die sich 2022-2023 ergeben hat? Es gibt Strategien, die dabei helfen können und kreative Ansätze, um in Zukunft besser gewappnet zu sein.

- **Netzwerke im Integrationsbereich** und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den lokalen Wohnbaugesellschaften ermöglichen es, im Krisenfall gemeinsam Lösungen zu suchen – bei der Akquise und Ausstattung von Unterkünften ebenso wie bei der Organisation weitergehender Hilfen.
- Ein **Auszugsmanagement** in den Unterkünften erhöht den „Durchlauf“ in den Unterkünften, so dass weniger Plätze dauerhaft belegt sind.
- **Unterbringungskonzepte** etwa zur Verteilung im Stadtgebiet oder für eine Zusammenarbeit mit der Nachbarschaft können eine solide Basis und Orientierung bieten, wenn zügig Kapazitäten erweitert werden müssen.
- Eine der durch uns interviewten Kommunen hat **Kirchengemeinden** angesprochen, mit dem Ziel, dass diese im Bedarfsfall ihre Gemeindehäuser als temporäre Unterkünfte zur Verfügung stellen können.
- Eine andere Kommune schließt **Basisverträge** mit den Betreibern von Unterkünften ab, nach denen sie ein Grundbetrag zur Bereithaltung zahlen und der Betreiber sich im Gegenzug dazu verpflichtet, im Bedarfsfall innerhalb kurzer Zeit die notwendige Infrastruktur für die Unterbringung vieler Personen bereitzustellen.
- Eine weitere Option ist, **Grundstücke für Modulbauten oder Wohncontainer** so zu wählen, dass sie bei Bedarf Platz für weitere Module und Container bieten. Solche Möglichkeiten sind gegenüber Notunterkünften wie Hallen vorteilhaft. Es kann jedoch bedeuten, dass mittelgroße Unterkünfte zu großen werden – ohne dass die umliegende Infrastruktur (Arztpraxen, Kindergärten etc.) entsprechend mitwächst.

### 3.1 Können Kommunen Unterkünfte für die nächste Krise bereithalten?

Die Unterhaltskosten für leerstehende Gebäude können erheblich sein. Wie oben geschildert finanzieren die Länder bisher keine Unterkunft, die von den Kommunen vorgehalten wird. Hinzu kommt die politische Komponente: In Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt können die Kommunen den Bürger\*innen nur schwer vermitteln, dass Gebäude für eventuell ankommende Geflüchtete freigehalten werden – und nicht etwa für Studierende nutzbar gemacht werden.

Eine Kommune, mit der wir sprachen, hält dennoch eine Reserve an Plätzen vor, trotz fehlender Finanzierung durch das Land und trotz des politischen Dilemmas. Die Verantwortliche begründete dies mit dem Ziel, bei weiter bzw. schnell steigenden Zuweisungen Notmaßnahmen wie die Belegung von Sporthallen vermeiden zu können. Dabei gehe es darum, den Geflüchteten bei Bedarf eine angemessene Unterbringung anzubieten – aber auch darum, Belastungen für die lokale Bevölkerung zu vermeiden und damit Spannungen zu minimieren.

### 3.2 Strategische Ansätze: „good practice“ in den Kommunen

In [Baden-Württemberg](#) haben sich zahlreiche Städte im Netzwerk RAUMTEILER zusammengeschlossen. Das Ziel: Vermieter\*innen und Wohnungssuchende zusammenbringen. Das Projekt wurde explizit mit Blick auf Geflüchtete in Gemeinschaftsunterkünften konzipiert.<sup>12</sup>

Die Gemeinden werben um Wohnraum und vermitteln Geflüchtete aus den Unterkünften. Sie stellen Vermietenden Ansprechpersonen zur Seite, welche diese z.B. zu Miethöhe und -verträgen beraten, geeignete Mieter\*innen vorschlagen und erste Treffen organisieren. Dabei arbeiten die Verwaltungen teilweise mit ehrenamtlichen Initiativen zusammen.

Einige Kommunen zahlen Renovierungszuschüsse, um Leerstand nutzbar zu machen, andere bieten den Vermieter\*innen Mietausfallgarantien an oder schließen für die ersten Jahre den Mietvertrag. Ziel ist dann, dass die Bewohner\*innen nach einiger Zeit (üblicherweise nach 1 – 3 Jahren) selbst in den Mietvertrag eintreten.

Bis Ende 2019 wurde das Projekt durch das Staatsministerium finanziert und läuft als Netzwerk beteiligter Städte unter dem Dach des Städtetags weiter.

Im hessischen [Marburg-Biedenkopf](#) wurden nach 2015 mehrere Kompetenzen im Fachbereich Integration und Arbeit gebündelt. Außerdem wurde eine Koordinationsstelle zwischen Hauptamt und ehrenamtlichen Organisationen trotz sinkender Zugangszahlen aufgestockt.

Nach Ausbruch des Krieges in der Ukraine konnte man dieses informelle Netzwerk rasch nutzen. Engagierte unterstützen den Kreis beispielsweise bei der Besichtigung angebotener

---

<sup>12</sup> Beteiligungsportal Baden-Württemberg: [LINK](#)

Wohnungen. Hilfreich scheint auch, dass Unterbringung und Flüchtlingssozialarbeit in einem Sachgebiet zusammenarbeiten – was einen ganzheitlichen Blick auf das Thema Unterbringung fördert. Außerdem verfolgt der Landkreis eine Strategie kleiner, dezentraler Unterkünfte, die auch auf Dörfern liegen - „Keine Unterkunft größer 100 Plätze“ ist dabei das Ziel.

Im Februar 2023 erklärte das Nachrichtportal „Mittelhessen“: „In Marburg-Biedenkopf (Hessen) gibt es bislang weder Kritik noch Probleme mit der Unterbringung.“<sup>13</sup>

Die Stadt **Wuppertal** (NRW) hält einige Kapazitäten in der Unterbringung vor, um bei künftigen Stresssituationen besser gerüstet zu sein. Das macht die Stadt aus eigenen Mitteln. Bestimmte Investitionen müsse man in Kauf nehmen, um den sozialen Frieden zu wahren, so unsere Gesprächspartnerin. Gleichzeitig arbeitet die Stadt langfristig mit privaten und kommunalen Wohnungsgebern zusammen. Man mietet Wohnung zur Unterbringung in großer Zahl an, die oft nach einer Übergangsfrist auch an Geflüchtete übergeben werden können.

## 4. Was hilft den Kommunen?

Wie erfolgreich das Aufnahmemanagement einer Kommune ist, hängt aus unserer Sicht wesentlich von drei Faktoren ab.

### 1. Wieviel (leerstehender) Wohnraum existiert im eher preisgünstigen Segment?

Davon hängt entscheidend ab, in welchem Maße und wie zügig Verwaltungen **Wohnraum zur Unterbringung** akquirieren können, aber auch, ob und wie schnell es Geflüchteten gelingt, aus Unterkünften auszuziehen. Hinzu kommt, ob Hürden beim Zugang zu privatem Wohnraum bestehen. Dazu zählen

- Ablehnung aufgrund von Herkunft oder Religion,
- komplexe Verfahren der Wohnbaugenossenschaften wie etwa verpflichtende Online-Registrierung, Vorlage vieler Dokumente etc.

Dort, wo Strukturen (Netzwerke, Runde Tische, aber auch Personalstellen in der Integrations- oder Flüchtlingssozialarbeit) nach 2017 nicht abgebaut wurden, war man beim erneuten Anstieg der Flüchtlingszahlen besser gerüstet.

---

<sup>13</sup> mittelhessen.de: „Flüchtlinge: Das macht Marburg-Biedenkopf anders“ – 23.02.2023: [LINK](#)

## **2. Wie proaktiv und konstruktiv geht die Kommunalverwaltung vor?**

Zwei unserer Gesprächspartner\*innen betonten mehrfach die Rolle des **politischen Willens**. Dazu gehört, ob Kommunen zum Beispiel bereit sind, bestimmte Kosten auf sich zu nehmen, bevor eine Erstattung durch Land oder Bund geregelt ist.<sup>14</sup>

Wie oben beschrieben ist die Anmietung privater Wohnungen zur Unterbringung eine Option. Manche Kommunen generieren auf diesem Weg den Großteil der benötigten Kapazitäten, insbesondere seit Frühjahr 2022. Andere lehnen diesen Weg kategorisch ab

## **3. Wie ist die Kommune generell in den Bereichen Unterbringung und Integration personell und organisatorisch aufgestellt?**

Auch das ist letztlich eine Frage des politischen Willens bzw. der politischen Prioritätensetzung. Die Unterbringung Geflüchteter ist zwar eine Pflichtaufgabe, die Umsetzung lässt jedoch Spielräume im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Integrationsarbeit im engeren Sinne ist in Art und Umfang eine freiwillige Leistung der Kommunen.

Dort, wo Strukturen (Netzwerke, Runde Tische, aber auch Personalstellen in der Integrations- oder Flüchtlingssozialarbeit) nach 2017 nicht abgebaut wurden, war man beim erneuten Anstieg der Flüchtlingszahlen besser gerüstet.<sup>15</sup>

Einige Kommunen haben aus der Erfahrung der Jahre 2015/2016 integrierte Ämter gebildet, die verschiedene Leistungen rund um Flüchtlingsaufnahme und Integration bündeln.<sup>16</sup> Das Zusammenwirken in einem Amt kann ein zügiges und gemeinsames Vorgehen erleichtern.

---

<sup>14</sup> Eine kommunale Amtsleiterin drückte das folgendermaßen im Interview aus: „Das ist eine politische Entscheidung – keine gottgegebene“. Ein anderer Dezernent wurde noch plakativer: „Es gibt Kollegen, die haben weniger Überstunden, sind aber häufiger in Talkshows.“

<sup>15</sup> Dies wird auch von den Beteiligten des Transfer-Projektes Land.Zuhause.Zukunft berichtet: [LINK](#)

<sup>16</sup> Kühn: „Kommunale Integrationspolitik: Eine Handreichung für die kommunale Praxis“ - 2018, S. 27: [LINK](#); Schammann et al. (2020): Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land, S. 33: [LINK](#)

## 5. Gibt es genug Wohnungen für alle?

Die lokale Verfügbarkeit von Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen – zu denen zumindest am Anfang fast alle Geflüchteten zählen – hängt von demographischen Faktoren ab, aber auch von der Entwicklung des (sozialen) Wohnungsbaus.

Im Jahr 2015 prognostizierte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung aufgrund der hohen Zuwanderung des Jahres 2015 eine weitere Erhöhung des Neubaubedarfs auf 350.000 und 400.000 Wohnungen jährlich in den Folgejahren.<sup>17</sup> Die Bundesregierung aus SPD, Grünen und FDP erklärt in ihrem Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2021 – 2025, 400.000 neue Wohnungen pro Jahr bauen zu wollen<sup>18</sup>. Tatsächlich schwanken die Zahlen seit Jahren ohne große Veränderungen um 300.000.<sup>19</sup>

Auch im Bereich des sozialen Wohnungsbaus besteht eine eklatante Lücke zwischen Angebot und Bedarf<sup>20</sup>. Das Regierungsziel, 100.000 Sozialwohnungen jährlich neu zu bauen, wird mit ca. 20.000 neuen Wohnung pro Jahr sehr deutlich verfehlt. Bundesweit geht der Bestand an Sozialwohnungen seit Jahren zurück (von mehr als 1,5 Millionen Wohneinheiten 2013 auf rund 1,1 Millionen im Jahr 2022) – und das obwohl Landesregierungen immer wieder Pläne präsentieren und Programme auflegen, um diesen Trend umzukehren.<sup>21</sup> Der Bedarf an Sozialwohnungen liegt laut Sozialverband VDK bei fünf Millionen – der Bestand bei 1,1 Millionen.<sup>22</sup>

2016 wurde die Hoffnung geäußert, der Zuzug vieler Geflüchteter könnte den Wohnungsmarkt und insbesondere den Sozialen Wohnungsbau beleben. Und tatsächlich gab einen Anstieg, insbesondere beim Neubau von gefördertem Wohnraum, in den Jahren nach 2015/2016.

---

<sup>17</sup> Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: „Forschung im Blick 2015|2016“, 2015, S. 51: [LINK](#)

<sup>18</sup> SPD, Bündnis 90/Die Grünen, & FDP: „Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag 2021 – 2022, S. 88: [LINK](#)

<sup>19</sup> Pestel-Institut: „Bauen und Wohnen in der Krise“ – Januar 2023, S. 20: [LINK](#)

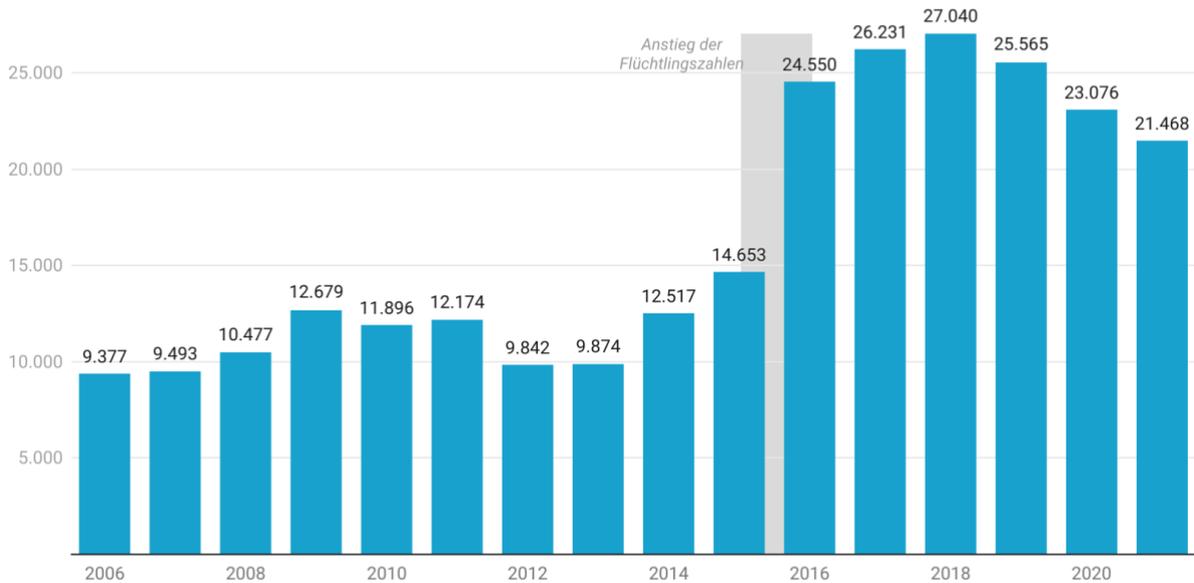
<sup>20</sup> Ebd. S. 33ff.

<sup>21</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Linksfraktion – 13.05.2022, Drucksache: 20/1449: [LINK](#)

<sup>22</sup> Peter Sonnenberg, SWR: „Millionen Sozialwohnungen fehlen“ – 12.01.2023: [LINK](#)

## Neubau von Mietwohnungen im Sozialen Wohnungsbau

Anzahl der Wohneinheiten per Jahr



Quelle: GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Daten und Trends der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft 2021/2022 • Erstellt mit Datawrapper

Einige unserer Interviewpartner\*innen bestätigen, dass das Thema sozialer Wohnungsbau in ihren Kommunen im Zuge der hohen Zuwanderungszahlen Aufwind und eine erhöhte Priorität erhalten habe. Konkrete Bauprojekte wurden in diesem Kontext beschlossen und umgesetzt. Allerdings blieb der Anstieg, bundesweit gesehen, stets hinter den politischen Zielen zurück. Der Rückgang im Bestand konnte zeitweise gebremst, aber nicht aufgehalten werden. Nun droht durch die Kostensteigerungen und den Fachkräftemangel ein erneuter Einbruch der Bautätigkeit.

## 6. Die Wohnsitzauflage erschwert die Wohnungssuche

2016 wurde mit dem sogenannten Integrationsgesetz der Paragraf 12a ins Aufenthaltsgesetz eingefügt, der die Wohnsitznahme auch von anerkannten Flüchtlingen beschränkt<sup>23</sup>. Sie dürfen in den ersten drei Jahren nach Abschluss ihres Asylverfahrens nur im Bundesland wohnen, dem sie zugewiesen wurden. Das Gesetz ermöglicht den Bundesländern, weitergehende Beschränkungen auf einen Kreis oder sogar eine konkrete Gemeinde zu erlassen. Sieben Bundesländer machen von dieser Möglichkeit Gebrauch.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Für Asylbewerber\*innen im Verfahren sowie für Geduldete galt bereits zuvor keine freie Wohnortwahl.

<sup>24</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, NRW, Saarland, Sachsen-Anhalt, ab 2019 auch Sachsen. Niedersachsen hat als einziges Bundesland die Option einer negativen Auflage gewählt; es gilt ein Zuzugsverbot für drei Städte bei ansonsten freier Wohnortwahl.

Die Wohnsitzauflage bot Kommunen eine gewisse Planungssicherheit bezüglich der Zahl der anwesenden Geflüchteten. Damit ließen sich Investitionen in Neubauten oder in Wohnraum-Vermittlungsprojekte begründen. Eine Evaluation der Wohnsitzauflage steht noch aus.<sup>25</sup>

Laut einer bundesweiten Befragung von Beratungsstellen erschwert die Auflage in vielen Fällen die Suche nach einer privaten Wohnung.<sup>26</sup> Die ohnehin schwierige Wohnungssuche der Geflüchteten ist geografisch begrenzt, Kontakte und Netzwerke in anderen Kommunen oder gar anderen Bundesländern (ein Freund, ein Bruder, eine potenzielle Arbeitgeberin, die eine Wohnung vermitteln könnten) können nicht genutzt werden. Und auch in Fällen, in denen ein Umzug rechtlich zulässig ist<sup>27</sup>, behindern teilweise langwierige Genehmigungsverfahren der Ausländerbehörden oder die schlichte Unmöglichkeit, dort einen Termin zu bekommen, dass ein Mietvertrag rechtzeitig abgeschlossen werden kann.<sup>28</sup>

Im baden-württembergischen Mössingen gelang es über mehrere Jahre hinweg nur wenigen Geflüchteten, aus den kommunalen Unterkünften auszuziehen, die Belegungszahl stagnierte. Das änderte sich 2019, als die Auflage für viele der Personen, die 2015-2016 eingereist waren, wegfiel: Die Zahl der Untergebrachten sank in weniger als einem Jahr von über 150 auf unter 100 Personen. In der Regel zogen sie in andere Kommunen, in denen Freunde, Familie oder ein Arbeitsplatz Anknüpfungspunkte boten.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Laut Gesetzesbegründung soll die Regelung unter anderem die Versorgung anerkannter Flüchtlinge mit Wohnraum fördern, ihre Wirksamkeit sollte evaluiert werden. Allerdings wurde die Wohnsitzauflage dann 2019 ohne vorherige Evaluation verlängert und auch die für Dezember 2022 angekündigte Evaluation ist vom BAMF noch immer nicht freigegeben (Stand 28.06.2023).

<sup>26</sup> Eine Einschätzung, die sich mit unseren Praxiserfahrungen und denen vieler Kolleg:innen aus dem Integrationsbereich deckt.

<sup>27</sup> Die Auflage muss aufgehoben werden, wenn ein Arbeitsvertrag, ein Studien- oder Ausbildungsplatz vorliegt.

<sup>28</sup> Zu diesen und weiteren durch die Wohnsitzauflage verursachten Problemen: Der Paritätische: „Die Wohnsitzregelung gem. § 12a AufenthG - Aktuelle Problemanzeigen und Handlungsbedarf“ - 07.04. 2022, S. 9-17: [LINK](#)

<sup>29</sup> Baden-Württemberg hat mit der Wohnsitzauflage auf Gemeinde-Ebene eine der schärfsten und unflexibelsten Regelungen getroffen.

## 7. Sonderfall Ukraine: Wie die freie Wahl des Wohnorts die Kommunen entlastet

Geflüchtete aus der Ukraine dürfen ihr Zielland frei wählen.<sup>30</sup> Auch innerhalb Deutschlands galt zunächst das Prinzip der freien Wohnortwahl: Geflüchtete zogen dorthin, wo soziale Beziehungen, persönliche Kontakte oder Hilfsangebote bestanden.<sup>31</sup> Nur eine Minderheit wurde auf zentrale Aufnahmeeinrichtungen innerhalb der Bundesländer verteilt.<sup>32</sup>

Ukrainische Kriegsflüchtlinge können bei Bedarf in öffentliche Unterbringung aufgenommen werden. Da sie kein Asylverfahren durchlaufen müssen, sind sie jedoch nicht verpflichtet, in einer Aufnahmeeinrichtung oder in kommunaler Unterbringung zu leben.

In einer groß angelegten und seither viel zitierten Befragung<sup>33</sup> gaben 74 Prozent der ukrainischen Geflüchteten an, „in privaten Wohnungen oder Häusern“ untergekommen zu sein: davon etwa 40 Prozent bei Familienangehörigen, Bekannten oder anderen Personen, 60 Prozent in eigenen (Miet-)Wohnungen. Diese Zahlen, die ausschließlich auf Selbstauskünften beruhen, sind aufgrund unserer Recherche und unserer Praxiserfahrungen ein Stück weit zu relativieren: Nicht immer ist Geflüchteten klar, ob es sich bei einer Wohnung um eine privat angemietete Wohnung oder eine von der Kommune zur Unterbringung angemietete Wohnung handelt. Ob das, was man selbst (oder das Jobcenter) zahlt, eine Mietzahlung oder eine Gebühr für die Unterkunft ist, macht mit Blick auf die erlebte Wohnsituation in der Regel auch zunächst keinen Unterschied.

Trotzdem kann man davon ausgehen, dass deutlich über die Hälfte der ukrainischen Geflüchteten privat wohnen. Das bedeutet, dass 2022 zwar rund eine Million Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland angekommen sind, jedoch nur etwa ein Viertel von ihnen Kapazitäten im klassischen Unterbringungssystem beansprucht hat.

Nur dank der Befreiung von der Unterbringungspflicht und dank der Möglichkeit zur freien Wohnortwahl konnte die hohe Aufnahmebereitschaft aus der Bevölkerung voll genutzt und die hohe Zahl der Ankünfte bewältigt werden.

---

<sup>30</sup> Am 4. März 2022 aktivierte der Rat der Europäischen Union die sogenannte „Richtlinie zum vorübergehenden Schutz“ (Richtlinie 2001/55/EG): Personen, die aufgrund des Krieges aus der Ukraine in die EU geflohen sind, wird Schutz gewährt, ohne dass sie ein Asylverfahren durchlaufen müssen. In Deutschland wurde die Richtlinie über §24 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) umgesetzt. Siehe Mediendienst Integration (2023), Rechtliche Situation für Flüchtlinge aus der Ukraine in Deutschland: [LINK](#)

<sup>31</sup> Für Person ohne privates Unterbringungsangebot oder lokale Bezüge, wurde jedoch bereits ab Mitte März 2022 eine Verteilung angestrebt. Ab 1.6. 2022 gilt zudem, dass für diejenigen Personen, die von Sozialleistungen abhängig sind, eine Wohnsitzauflage nach §12a AufenthG für das Bundesland der Zuweisung bzw. der zunächst gefundenen Wohnung gilt.

<sup>32</sup> Dies bestätigt auch die repräsentative Befragung „Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Ergebnisse der ersten Welle der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP Befragung“, die im Spätsommer 2022 stattfand: 84 Prozent der Ukrainer\*innen gaben an, ihren Wohnort selbst gewählt zu haben (S. 53): [LINK](#)

<sup>33</sup> Ebd. 53-54.

Zusammen mit den rund 200.000 anderen Geflüchteten ergibt sich mit etwa 450.000 Personen zwar eine hohe Zahl – sie liegt jedoch deutlich unter dem Unterbringungsbedarf von 2015/2016. Wenn also die kommunale Unterbringung – und ebenso die Aufnahmeeinrichtungen vieler Bundesländer – an der Belastungsgrenze sind, so ist klar: Die Unterbringung der Gesamtheit von einer Million Ukrainer\*innen hätte die Systeme von Land und Kommunen vor deutlich gravierendere und womöglich unlösbare Herausforderungen gestellt.

Nur dank der Befreiung von der Unterbringungspflicht und dank der Möglichkeit zur freien Wohnortwahl konnte die hohe Aufnahmebereitschaft aus der Bevölkerung voll genutzt und die hohe Zahl der Ankünfte bewältigt werden.<sup>34</sup>

Auch wenn es gerade am Anfang Gebiete gegeben hat, in denen sich Geflüchtete – zumindest vorübergehend – regional sammelten, haben sich Geflüchtete aus der Ukraine inzwischen unter den Bundesländern ungefähr so verteilt, wie der Verteilungsschlüssel für Schutzsuchende es vorsieht.

Seit Mai 2022 erfolgt eine Erfassung und Verteilung ukrainischer Geflüchteter über die vom BAMF eigens für diesen Zweck entwickelte IT-Anwendung „FREE“<sup>35</sup>. Das Verteilsystem greift zwar nur, wenn neuankommende ukrainische Geflüchtete keine private Unterkunft oder persönliche örtliche Bezüge haben, orientiert sich dann aber daran, welche Länder ihre Quote über- oder untererfüllt haben. Dies hat zur schrittweisen Angleichung beigetragen.

Auch innerhalb der Länder dürfte es meist zur schrittweisen Angleichung gekommen sein, da Zuweisungen aus den Erstaufnahmeeinrichtungen nun an Kommunen mit geringeren Aufnahmezahlen erfolgten. Die Zahlen, die uns für Baden-Württemberg vorliegen, weisen jedenfalls auf eine Angleichung an die Quoten auch zwischen den Kommunen im Zeitverlauf hin. Mehrere andere Bundesländer verfahren nach demselben System der schrittweisen Angleichung.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Der Migrationsforscher Dietrich Thränhardt formuliert im Fazit seiner aktuellen Expertise: „Die Erfahrungen des vergangenen Jahres haben gezeigt, dass es leichter war, 1 Million Menschen in Deutschland im System des „Vorübergehenden Schutzes“ unterzubringen als 200.000 im Asylsystem“. Siehe Dietrich Thränhardt (2023): Mit offenen Armen – die kooperative Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in Europa Eine Alternative zum Asylregime?, S. 35: [LINK](#)

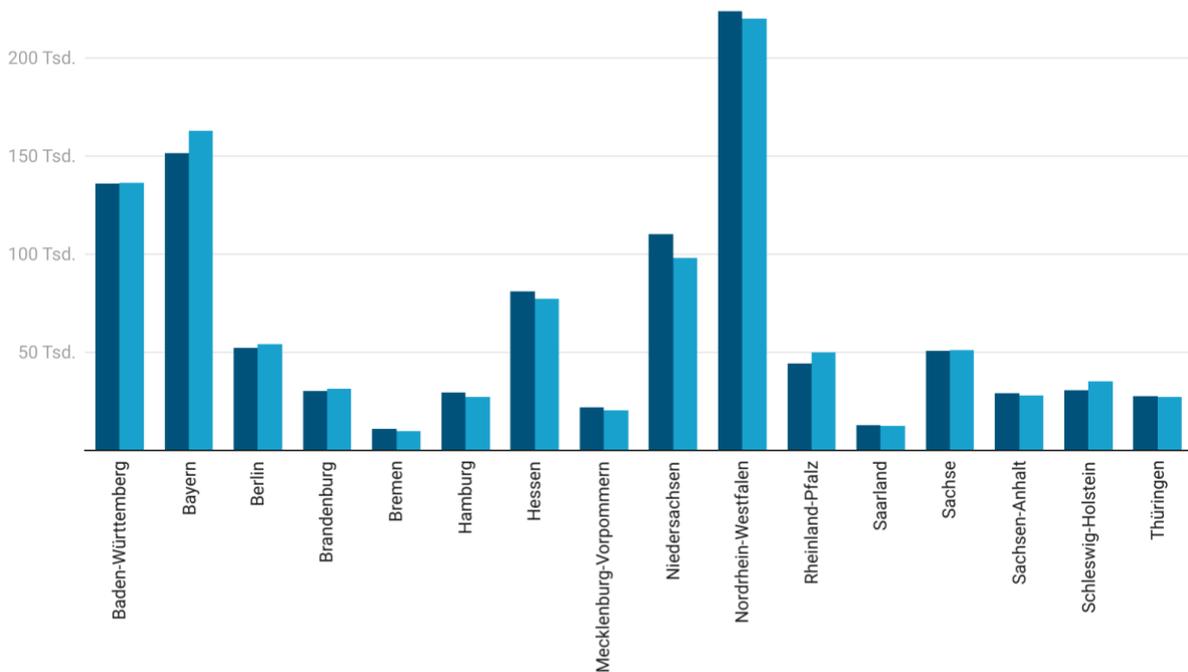
<sup>35</sup> BAMF, IT-Fachanwendung FREE im Einsatz: [LINK](#)

<sup>36</sup> Siehe z.B. für Rheinland-Pfalz: Newsletter vom 6.5.: [LINK](#)

## Verteilung von Geflüchteten aus der Ukraine

Zahl der Geflüchtete aus der Ukraine nach Bundesländern zum 1.1.2023

■ Personen, die tatsächlich aufgenommen wurden ■ Personen, die nach dem Königsteiner Schlüssel hätten aufgenommen werden sollen



Quelle: Zahl der Geflüchtete aus der Ukraine in den Bundesländern nach dem Ausländerzentralregister, Angaben des Innenministeriums auf Anfrage, eigene Berechnung • Erstellt mit Datawrapper

## Fazit

Viele Kommunen sind mit der Aufnahme von Geflüchteten aktuell stark beansprucht. Ob Unterbringungskapazitäten aufgebraucht sind, lässt sich nur schwer beantworten: Unterbringungskapazitäten sind keine fixe, vorgegebene Größe. Sie müssen laufend neu gebaut, akquiriert, angemietet, übergeben und umgeschichtet werden. Sie sind also (zumindest in Teilen) ein Ergebnis von Verwaltungshandeln und politischer Steuerung. Je aktiver, kommunikativ geschickter und flexibler eine Kommune vorgeht, desto besser gelingt es ihr, auch in Krisensituationen zügig neue Unterkünfte zu akquirieren.

Es mutet tatsächlich etwas ernüchternd an: Einer Phase der Ruhe folgt – nun zum zweiten Mal in wenigen Jahren – ein hektischer Aufbau von Notunterkünften, dringende Appelle der Verwaltungen und schließlich ein Diskurs der Überlastung. Und darauf womöglich wieder ein zügiger Abbau der Kapazitäten.

Da es weder finanziell darstellbar noch politisch vertretbar ist, Unterkünfte in großen Rahmen vorzuhalten, wird sich das nicht ganz vermeiden lassen. Jedenfalls dann nicht, wenn sich die Ankunftszahlen binnen weniger Monate vervielfachen.

Schritte in Richtung eines „atmenden Systems“ sind jedoch denkbar. Dieses könnte zumindest kleine und mittelgroße Wellen abfedern und gewährleisten, dass Kommunen nicht sofort zu Notmaßnahmen greifen müssen.

Dazu gehören eine (kleine) Reserve an Plätzen, die idealerweise aus Bundes- oder Landesmitteln erstattet wird, belastbare Netzwerke mit Wohnbaugesellschaften, das Vorhandensein von Grundstücken, die bei Bedarf mit weiteren Containern bestückt werden können, sowie ein solides Datenmanagement, das es erlaubt, alle Wohnungsgeber\*innen bei erneutem Bedarf zügig wieder zu kontaktieren.

Nicht zuletzt bedarf es der Bereitschaft, das Thema auch in „entspannteren Zeiten“ nicht völlig aus den Augen zu verlieren: In Regionen mit angespanntem Mietmarkt braucht kommunale Unterbringung auch Auszugskonzepte, die dazu beitragen, dass Unterkünfte nicht dauerhaft belegt sind<sup>37</sup>. Dies setzt auch eine enge Zusammenarbeit voraus zwischen Verwaltungseinheiten, die für die Unterbringung und solchen, die für Integration zuständig sind.

Die Unterbringung Geflüchteter wird ein Dauerthema bleiben. Sie wird umso besser gelingen, je weniger angespannt die allgemeine Lage auf dem Mietmarkt im niedrigen Preissegment ist.

Es braucht nachhaltige Strategien und Förderprogramme, die sowohl den Bau von angemessenen (idealerweise bei Bedarf flexibel umnutzbaren) Unterkünften ermöglichen, als auch eine Stärkung des sozialen Wohnungsbaus. Am ehesten möglich wird das, wenn Förderprogramme von Bund und Ländern auf weniger starre Vorgaben setzen und Kommunen die Bedarfe und Gegebenheiten vor Ort berücksichtigen können.

Doch auch unter verbesserten Rahmenbedingungen wird gelten: Eine plötzliche Verzehnfachung der ankommenden Personen, wie bei diesem Krieg in der europäischen Nachbarschaft, wird immer eine Notlage darstellen, deren (reibungslöse) Bewältigung nicht von ohnehin oft ausgelasteten kommunalen Verwaltungen erwartet werden darf. Genau für solche Notlagen gibt es die Zivilgesellschaft, die im Jahr 2022 wieder ihr humanitäres Potenzial gezeigt hat.

---

<sup>37</sup> Was in aller Regel auch nicht der Wunsch der Geflüchteten ist, die sich eine private Wohnmöglichkeit wünschen und für weitere Schritte des Ankommens auch brauchen.

## Anhang 1: Gesetzliche Rahmenbedingungen der Unterbringung von Geflüchteten

Geflüchtete werden zunächst in Erstaufnahmeeinrichtungen aufgenommen. Die Zuständigkeit liegt dort bei den Bundesländern. Mit der Weiterverteilung aus den Erstaufnahmeeinrichtungen wechselt die Zuständigkeit für die Unterbringung auf die kommunale Ebene. Durch Bundes- und Landesgesetz sind die Kommunen verpflichtet, die ihnen zugewiesenen Flüchtlinge aufzunehmen, unterzubringen und zu versorgen, wofür sie auf unterschiedliche Weise vom Land finanzielle Erstattungen erhalten.

Kommunalvertreter\*innen haben oftmals diese Erstattungen als nicht auskömmlich kritisiert.<sup>38</sup> Ausnahmen bilden die Stadtstaaten Berlin und Hamburg, wo auch für die weitere Unterbringung und Versorgung die Landesverwaltung verantwortlich bleibt.

In der Mehrzahl der Bundesländer ist nur eine kommunale Verwaltungsebene für die Unterbringung zuständig: In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen werden Geflüchtete direkt den Gemeinden zugewiesen, in neun weiteren Ländern geht die Zuständigkeit auf die Landkreise und kreisfreien Städte über und verbleibt dort. In Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein werden Asylbewerber\*innen zunächst auf die Landkreise verteilt. Anschließend bringen die kreisangehörigen Gemeinden die Geflüchteten unter.

Die Landkreise verfügen über keine Grundstücke oder Gebäude. Diese sind in der Zuständigkeit der Gemeinden. Den Gemeinden fehlen wiederum oftmals Expertise und personelle Ressourcen. Das stellt besonders kleine Gemeinden vor massiven Herausforderungen.

Den Kommunen ist vorgegeben, wie sie Geflüchtete unterzubringen haben: Sie erfüllen eine „Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“. Alle Bundesländer haben Landesgesetze oder Verordnungen erlassen, in denen näher geregelt wird, wie Geflüchtete zu verteilen und unterzubringen sind. Regelungen zu Mindeststandards für Unterkünfte sind oft nur als Soll-Vorschrift formuliert oder werden, falls nicht, in Krisensituation – oftmals ausgesetzt.

Auch bei der Frage nach dezentraler Unterbringung und Sammelunterkünften, hat sich gezeigt, dass die Spielräume der Kommunen groß sind und Entscheidungen zu Unterbringungsformen eher unabhängig von Soll-Vorschriften der Bundes- und Landesebene getroffen werden – auf Basis politischer Überzeugungen und faktischer Zwänge<sup>39</sup>.

Landesrechtlich unterschiedlich geregelt ist, wie lange Geflüchtete in kommunalen Unterkünften leben müssen. Hier gelten Mindestfristen von drei Monaten (Berlin)<sup>40</sup> bis zu

---

<sup>38</sup> Beispielhaft: „Offenbach: Erstattung reicht nicht“ – 20.10.2012: [LINK](#); Frankfurter Rundschau: „Städtetag fordert mehr Geld für Flüchtlinge“ – 23.04.2016: [LINK](#); Deutscher Städtetag, Städtetag fordert neuen Flüchtlingsgipfel – 13.09.2022: [LINK](#)

<sup>39</sup> Siehe zu diesen kommunalen Spielräumen und deren Nutzung Hannes Schammann, Boris Kühn Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, S. 12-13: [LINK](#)

<sup>40</sup> In Brandenburg gibt es auf gesetzlicher Ebene gar keine Regelung zur (Mindest-)Dauer der Unterbringung.

vier Jahren (Bayern). Die Vorgaben fallen in der Regel weniger strikt aus, wenn es sich um Familien mit Kindern handelt.

Diese Regelungen betreffen gleichwohl nur die Personen, deren Asylverfahren noch andauert oder die nach einem abgelehnten Asylantrag mit Duldung in Deutschland leben. Grundsätzlich gilt: Mit dem positiven Abschluss des Asylverfahrens dürfen und sollen Geflüchtete aus den Unterkünften ausziehen. Dort, wo der Wohnungsmarkt angespannt ist, gelingt dies jedoch zunächst nur den wenigsten. Hier offenbart sich ein Problem, das für die fehlende UnterkunftsKapazität mitverantwortlich ist, und auf das wir unter 3) näher eingehen.

## Anhang 2: Mindeststandards für die Unterbringung von Geflüchteten in den Bundesländern

### Baden-Württemberg

Das baden-württembergische Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) verordnet seit dem 1. Januar 2016 mindestens sieben Quadratmeter durchschnittliche Wohn- und Schlaflfläche pro Person in den vorläufigen Unterbringungen der Landkreise. Außerdem *soll* aufgrund der Lage und Beschaffenheit der Unterkünfte eine Beteiligung der Bewohner\*innen am gesellschaftlichen Leben ermöglicht werden. „In besonderen Zugangssituationen“, so das Gesetz weiter, könne die oberste Aufnahmebehörde (das Ministerium der Justiz und für Migration Baden-Württemberg) von dieser Regelung abweichen<sup>41</sup>. Tatsächlich gilt seit dem Juni 2022 eine Mindestgröße von 4,5 Quadratmetern als ausreichend<sup>42</sup>.

### Bayern

Das Land Bayern hat keine bindenden Mindeststandards für Unterkünfte. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration gibt aber Leitlinien zur Art, Größe und Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften und vergleichbaren dezentralen Unterkünften für Asylbewerber aus. Diese geben laut Präambel „den Rahmen vor für eine nach zeitgemäßen humanitären Maßstäben angemessene Unterbringung von Asylbewerbern“. Nach den Leitlinien soll die durchschnittliche Wohn- und Schlafräumfläche von sieben Quadratmetern pro vorgehaltenen Platz nicht unterschritten, und nicht mehr als vier Personen pro Raum untergebracht werden<sup>43</sup>.

### Berlin

Das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten in Berlin (LAF) hatte Mindeststandards in seinen Leistungs- und Qualitätsbeschreibungen<sup>44</sup> geregelt. Noch 2021 wurde in einer mehrsprachigen Broschüre zu Rechten Pflichten und Ansprüchen von Bewohner\*innen in

---

<sup>41</sup> FlüAG -BW: §8 Abs. 1 & 2

<sup>42</sup> Siehe Anfrage an das Ministerium der Justiz und für Migration Baden-Württemberg, Reduzierung der Schlaf-Wohnfläche in der vorläufigen Unterbringung von 7m<sup>2</sup> auf 4,5m<sup>2</sup>: [LINK](#). Das Ministerium schreibt in seinem Erlass, dass davon auszugehen sei, dass die ursprüngliche Flächenvorgabe des FlüAG ohnehin nicht mehr einzuhalten war. Mit der neuen Vorgabe wolle man dieser Realität Rechnung tragen. De facto führt diese Regelung dazu, dass Zimmer, die bisher der Vorgabe von 8 qm entsprachen, nun mit zwei, statt mit einer Person belegt werden. Gleichzeitig erlauben mitunter Familienkonstellationen nicht, dass die verfügbaren Quadratmeter voll ausgenutzt werden, weil unter Umständen je nach Zuschnitt einer Unterkunft keine weiteren fremden Personen zu einem bestehenden Familienverbund hinzuziehen kann (wobei auch dies nicht immer ausgeschlossen ist).

<sup>43</sup> Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, 8. Infobrief vom 4. September 2020 für alle haupt- und ehrenamtlich Tätigen sowie Projektträger in den Bereichen Asyl und Integration: [LINK](#)

<sup>44</sup> Siehe: Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, Berlin, Anlage 1: Leistungs- und Qualitätsbeschreibung Aufnahmeeinrichtung zum Betreibervertrag Flüchtlingsunterbringung: [LINK](#)

LAF-Unterkünften unter anderem Mindestgröße von Zimmern benannt<sup>45</sup>. Die Größe für ein Ein-Bett-Zimmer beträgt neun Quadratmeter und steigt pro weiteres Bett im Zimmer um sechs Quadratmeter bis zu einer Größe von vier Betten und 27 Quadratmetern. In einem Raum sollen dabei nicht mehr als vier Personen leben. Bereits im Juli 2022 erklärte die damalige Sozialsenatorin Kipping jedoch, Qualitätsabstriche nicht ausschließen zu können<sup>46</sup>. Inzwischen ist der Platz in Berliner Gemeinschaftsunterkünften so knapp geworden, dass Geflüchtete sogar im Schnitt vier Monate im Ukraine-Ankunftszenrum am Flughafen Tegel leben bleiben müssen<sup>47</sup>, oder Menschen in Tempohomes genannten Wohncontainern unterkommen<sup>48</sup>.

## Brandenburg

In Paragraf 5 Abs. 6 seiner Landesaufnahmegesetz-Erstattungsverordnung (LaufnGErstV) räumt das Land Brandenburg sich die Möglichkeit ein, die Erstattung von Unterbringungskosten der Kommunen zu kürzen, wenn diese bestimmte Mindestbedingungen für Gemeinschaftsunterkünfte nicht umsetzen<sup>49</sup>. Die Mindeststandards sehen unter anderem vor, dass für jede Person mindestens sechs Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung stehen sollen, wobei „nach Möglichkeit“ nicht mehr als vier Personen in einem Wohnraum untergebracht werden sollen.<sup>50</sup>

Um die Kommunen zu entlasten, plant das Land jedoch, zukünftig weniger Menschen auf die Kommunen zuzuweisen und Geflüchtete stattdessen länger in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen des Landes unterzubringen. Ab Juli 2023 könnten Geflüchtete in Brandenburg ohne sichere Bleibeperspektive 18 statt wie bisher sechs Monate in einer Landeserstaufnahmeeinrichtung untergebracht werden<sup>51</sup>, „geprüft wird, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um auch die nach Bundesrecht möglichen in Einzelfällen 24 Monate ausschöpfen zu können“, sagte außerdem Innenminister Michael Stübgen Anfang Juni<sup>52</sup>.

---

<sup>45</sup> Koordinierungsstelle Flüchtlingsmanagement, Broschüre Rechte, Pflichten, Ansprüche von BewohnerInnen in LAF-Unterkünften: [LINK](#)

<sup>46</sup> MIGAZIN, In Berlin werden Schlafplätze für Flüchtlinge knapp: [LINK](#)

<sup>47</sup> Tagesspiegel, Vier Monate und länger: Tegel wird für Geflüchtete in Berlin zur langfristigen Unterkunft: [LINK](#)

<sup>48</sup> LAF, Wohncontainerdörfer und Tempohomes: [LINK](#)

<sup>49</sup> Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Landesaufnahmegesetz für die Aufnahme von Flüchtlingen, spätausgesiedelten und weiteren aus dem Ausland zugewanderten Personen (Landesaufnahmegesetz-Erstattungsverordnung - LAufnGErstV): [LINK](#)

<sup>50</sup> Verordnung über die Durchführung des Landesaufnahmegesetzes (Landesaufnahmegesetz-Durchführungsverordnung - LAufnGDV, Anlage 3 - Mindestbedingungen für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften: [LINK](#)

<sup>51</sup> RBB, Geflüchtete sollen länger in Erstaufnahmezentren bleiben: [LINK](#)

<sup>52</sup> Tagesspiegel, Brandenburg prüft Voraussetzungen: Flüchtlinge bald bis zu zwei Jahre lang in Erstaufnahme? [LINK](#)

## Bremen

Im Land Bremen existieren keine festgeschriebenen Standards für die Unterbringung von Geflüchteten. „Im Idealfall verfügt jede Wohneinheit über eigene Sanitäreinrichtungen“ so der Senat im Jahr 2015 in seiner Antwort auf eine große Anfrage der Fraktion Die Linke<sup>53</sup>. Der Flüchtlingsrat Bremen beklagt, die Unterbringungssituation sei in Bremen „schon seit Jahren katastrophal schlecht“<sup>54</sup>.

## Hamburg

Die Hansestadt Hamburg hat keine bindenden Standards für die Qualität von Unterbringungen in öffentlich-rechtlicher Unterbringung veröffentlicht, regelt aber bestimmte Qualitätsansprüche in einer Leistungsvereinbarung mit der Anstalt öffentlichen Rechts f & w – Fördern und Wohnen. Danach stehen pro Person mindestens sieben Quadratmeter zur Verfügung. Soweit möglich werden Zimmer mit zwei Personen belegt. Dies geht aus der Antwort des Senats auf eine große Anfrage mehrerer Abgeordneten im Jahr 2009 hervor<sup>55</sup>, welche der Senat im Jahr 2019 in seiner Antwort auf eine weitere Anfrage als weiterhin gültig bezeichnet hat<sup>56</sup>.

Auch in Hamburg waren die Plätze in Unterkünften jedoch im Zuge der Zuwanderung aus der Ukraine nicht ausreichend, sodass neu angekommene Geflüchtete in Notunterkünften unterkommen.

## Hessen

Das Land Hessen legt keine verbindliche Mindeststandards fest. Das Aufnahmegesetz des Landes spricht von „Unterkünften, die einen menschenwürdigen Aufenthalt ohne gesundheitliche Beeinträchtigung gewährleisten“ (§3 Abs. 1)<sup>57</sup>. Im Jahr 2020 bemängelte der Hessische Flüchtlingsrat die hohe Zahl der Personen, die in großen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind<sup>58</sup>.

## Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern schreibt die Gemeinschaftsunterkunftsverordnung – GUVO M-V vom 6. Juli 2021 eine ganze Reihe von Ausstattungsmerkmalen für kommunale

---

<sup>53</sup> Bremische Bürgerschaft, Drucksache 18/1759: [LINK](#)

<sup>54</sup> Flüchtlingsrat Bremen, Pressemitteilung vom 02. Februar 2023: [LINK](#)

<sup>55</sup> Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache 19/3572 – Abrufbar unter: [LINK](#)

<sup>56</sup> Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache 21/17795 – Abrufbar unter: [LINK](#)

<sup>57</sup> Landesaufnahmegesetz Hessen: [LINK](#)

<sup>58</sup> Hessischer Flüchtlingsrat, Pressemitteilung 15.10.2020: [LINK](#)

Unterbringungen vor. Ziel ist dabei, eine „menschenwürdige“ Unterbringung, in der „insbesondere Gesundheit und sittliches Empfinden der Bewohner [...] nicht beeinträchtigt werden [dürfen]“ (§2). Der Paragraph 3 Abs. 1 -2 regelt: „Pro Bewohner soll die Wohn- und Schlafräumfläche von sechs Quadratmetern nicht unterschritten werden. In einem Raum sollen nicht mehr als sechs Bewohner untergebracht werden“. Paragraph 9 der GUVVO M-V räumt schließlich dem Landesamt für Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten Mecklenburg-Vorpommern Entscheidungsfreiheit über Ausnahmen von den Mindestanforderungen nach der Verordnung ein<sup>59</sup>.

## Niedersachsen

Es gibt in Niedersachsen keine landesweiten bindende Mindeststandards für die Unterbringung von Geflüchteten. Die Stadt Hannover hat in einer Verwaltungsvorschrift Standards für verschiedene Unterbringungsformen geregelt. Es gilt eine Mindestgröße pro Person von 10 Quadratmetern mit Ausnahme von Notunterkünften, in denen eine Größe von sechs Quadratmetern ausreicht<sup>60</sup>.

Auch die Stadt Osnabrück regelt einige Standards in ihrem Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen und strebt beispielsweise eine maximale Anzahl von zwei Personen pro Wohn- und Schlafräum in Gemeinschaftsunterkünften an<sup>61</sup>. Im Zuge der Zuwanderung von Geflüchteten aus der Ukraine eröffnete auch die Stadt Osnabrück Notunterkünfte.

## Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen gibt es keine bindenden Mindeststandards für die Unterbringung von Geflüchteten. Die Stadt Köln hat im Juli 2017 *Mindeststandards zur Flüchtlingsunterbringung* beschlossen, in denen vor allem Betreuungsschlüssen und eine bessere Koordinierung ehrenamtlicher Unterstützer\*innen vor Ort geregelt sind<sup>62</sup>.

## Rheinland-Pfalz

Das Land macht keine Vorschriften für Mindeststandards in der Unterbringung von Geflüchteten und argumentierte in der Vergangenheit damit, das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nicht einschränken zu wollen<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> GUVVO M-V: [LINK](#)

<sup>60</sup> Verwaltungsvorschrift für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden – Stadt Hannover: [LINK](#)

<sup>61</sup> Konzept zur Wohnraumversorgung und Integration von Flüchtlingen der Stadt Osnabrück: [LINK](#)

<sup>62</sup> Die jeweiligen Beschlussvorlagen sind abrufbar unter folgendem [LINK](#) unter dem Stichwort „Mindeststandards zur Flüchtlingsunterbringung“. Siehe auch: Kommunales Integrationszentrum Köln: [LINK](#)

<sup>63</sup> Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/2943 – abrufbar unter: [LINK](#)

## Saarland

Im Saarland existieren keine Vorgaben oder Empfehlungen zu Mindeststandards<sup>64</sup>.

## Sachsen

Das Land gibt einige Vorschriften und Empfehlungen in einer Verwaltungsvorschrift Unterbringung. Dazu gehört die soll-Empfehlung von mindestens sechs Quadratmeter Schlaf- und Wohnraum pro Person. Es sollen außerdem nicht mehr als fünf Personen pro Raum untergebracht werden.<sup>65</sup>

## Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt geben *Leitlinien* von 2013 Empfehlungen bezüglich der Lage und Größe von Gemeinschaftsunterkünften. Die empfohlene Mindestgröße beträgt darin sieben Quadratmeter pro Person. Jedoch wurden die Mindeststandards nach diesen Leitlinien sowohl 2015 und 2016 als auch ab 2022 ausgesetzt<sup>66</sup>.

## Schleswig-Holstein

In einem Erlass des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom Februar 2014 sind Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte verbindlich geregelt. Danach stehen jeder Person sechs Quadratmeter für den persönlichen Gebrauch zu<sup>67</sup>.

## Thüringen

In Thüringen regelt die *Verordnung über Mindestbedingungen von Gemeinschaftsunterkünften* verbindliche Vorgaben. Darin ist eine Wohn- und Schlafläche von mindestens sechs Quadratmetern pro Person geregelt. Außerdem sollen „in der Regel“ nicht mehr als vier Personen pro Zimmer untergebracht werden<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Siehe beispielsweise: Saarbrücker Zeitung, Flüchtlingslager Ens Dorf: Innenminister Jost erntet Kritik aus eigener Partei: [LINK](#)

<sup>65</sup> Verwaltungsvorschrift Unterbringung – Sachsen: [LINK](#)

<sup>66</sup> Zeit Online, Land setzt Mindeststandards für Flüchtlingsunterbringung aus: [LINK](#)

<sup>67</sup> Siehe Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 18/2190 S. 8 ff. – abrufbar unter: [LINK](#)

<sup>68</sup> Thüringer Gemeinschaftsunterkunfts- und Sozialbetreuungsverordnung - ThürGUSVO - vom 15. August 2018: [LINK](#)

## Schutzkonzepte

Einige Bundesländer oder Städte verfügen ergänzend oder anstelle von gesetzlichen Mindeststandards über ein Schutzkonzept für ihre Unterkünfte<sup>69</sup>. Grundlage bietet dabei zumeist die Bundesinitiative *Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften* aus dem Jahr 2016<sup>70</sup>.

*Diese Expertise wurde aus Mitteln des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds kofinanziert.*



---

<sup>69</sup> Für eine Übersicht existierender Schutzkonzepte siehe: Bundesinitiative Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, Schutzkonzepte: [LINK](#)

<sup>70</sup> Bundesministerium für Familie, Mindeststandards zum Schutz von Geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften: [LINK](#)