

BEFRAGUNG

Am Limit?

Kommunale Unterbringung von Geflüchteten

Boris Kühn (Forschungsgruppe Migrationspolitik der Universität Hildesheim)

November 2023

| | |
|---|---|
| Einleitung..... | 2 |
| Wie schätzen die Kommunen ihre Lage ein?..... | 3 |
| Wie bringen Kommunen Geflüchtete unter?..... | 4 |
| Notunterbringung ist nicht gleich Überlastung..... | 6 |
| In welchen anderen Bereichen gibt es „Überlastungen“? | 7 |
| Was würde den Kommunen helfen? | 7 |
| Fazit..... | 8 |

Einleitung

Seit Monaten sind die Herausforderungen der Kommunen bei der Flüchtlingsaufnahme ein mediales und politisches Thema. Im Fokus stehen dabei meistens Einzelfälle, der Debatte fehlte bisher eine Datengrundlage. Um diese Lücke zu schließen, haben die Forschungsgruppe Migrationspolitik der Universität Hildesheim und der Mediendienst Integration zwischen dem 4. und 20. Oktober eine bundesweite Online-Umfrage durchgeführt. Mehr als 600 Kommunen haben die Befragung vollständig beantwortet.¹

Einige zentrale Erkenntnisse:

- Knapp 60 Prozent der befragten Kommunen beschreiben die Lage als „herausfordernd, aber (noch) machbar“; 40 Prozent berichten hingegen von einer „Überlastung“ beziehungsweise sehen sich „im Notfallmodus“
- Etwa 45 Prozent der Kommunen nutzen aktuell Notunterkünfte, vor allem Container. Sporthallen sind dagegen sehr selten belegt (in 6 Prozent der Kommunen).
- Als hilfreich zur Bewältigung der Lage werden vor allem folgende Maßnahmen genannt: eine Begrenzung der Zuwanderung, eine bessere Finanzierung sowie Unterstützungen und Erleichterungen bei Baumaßnahmen und der Akquise von Unterkünften für Geflüchtete.

Verbreitung der Umfrage und Auswertung

Die Umfrage wurde als Online-Link direkt an die Pressestellen aller Landkreise und kreisfreien Städte versendet sowie an die Kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene mit Bitte um Weiterleitung an die kreisangehörigen Gemeinden. Über 700 Kommunen haben geantwortet. Um die Validität zu erhöhen, musste der Name der Kommune angegeben werden. Nach einer Bereinigung der Daten um Dopplungen und anonyme Antworten blieben 616 vollständig ausgefüllte Umfragen zur Auswertung. Die Ergebnisse sind nicht repräsentativ. Insbesondere haben uns etwa die Hälfte aller Antworten aus Baden-Württemberg erreicht. Die Antworten sind jedoch ansonsten über die Bundesländer und Gemeindegrößen breit genug gestreut, um eine Einschätzung der Lage zu erlauben. Aus ostdeutschen Kommunen haben uns wenige Antworten erreicht. Aussagen zu einzelnen ostdeutschen Bundesländern sind deshalb nicht möglich.

¹ An der Auswertung der Daten haben Narges Bartetzko und Ivie Ojo mitgewirkt.

Wie schätzen die Kommunen ihre Lage ein?

"Wie schätzen Sie die Lage der Unterbringung von Geflüchteten in Ihrer Kommune ein?"

Antworten der Kommunen in Prozent (n=616)



Grafik: Universität Hildesheim, Mediendienst Integration 2023 • Erstellt mit Datawrapper

Es ist nicht überraschend, dass eine Mehrheit der Kommunen die Lage angespannt sieht. Seit zwei Jahren steigt die Zahl der Geflüchteten, die sie unterbringen müssen. Dabei spielen auch ukrainische Geflüchtete eine entscheidende Rolle. Obwohl zwischen zwei Drittel und drei Viertel von ihnen privat untergekommen sind, bleiben etwa 300.000 weitere Personen, für die die Kommunen seit 2022 Unterkünfte bereitstellen mussten.²

Die Einschätzungen unterschieden sich mit Blick auf die Größe der Kommune – allerdings nicht sehr stark:

- Rund 30 Prozent der Großstädte sehen sich als „überlastet, im Notfallmodus“.
- Zwischen Kleinstädten (bis 20.000 Einwohner*innen) und Mittelstädten (bis 100.000 Einwohner*innen) gibt es keine Unterschiede: Jeweils rund 37 Prozent sehen die eigene Kommune als „überlastet“ an.
- Etwas höher ist der Anteil der Befragten, die von „Überlastung“ sprechen, bei kleinen Kommunen unter 5.000 Einwohner*innen und bei den Landkreisen: jeweils rund 44 Prozent.

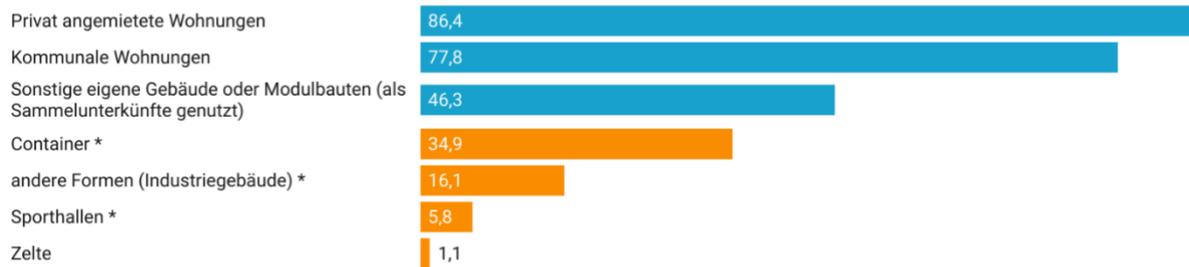
Wie die Lage vor Ort beurteilt wird, hängt zum Teil davon ab, wer aus einer Kommune die Befragung ausfüllt. Bürgermeister*innen oder Landrät*innen schätzen die Lage tendenziell negativer ein: Zu 53 Prozent sehen sie die eigene Kommune als „überlastet“ an. Bei Mitarbeitenden der Fachabteilungen ist das nur bei 37,5 Prozent der Fall. Dieser Effekt bleibt in der Tendenz über alle Kommunengrößen hinweg bestehen.

² Zur Unterbringung von ukrainischen Geflüchteten siehe Mediendienst Integration (2023): Ukrainische Flüchtlinge aus der Ukraine in Deutschland [LINK](#)

Wie bringen Kommunen Geflüchtete unter?

"Auf welche Unterbringungsformen greift Ihre Kommune derzeit zurück?"

Umfrage-Antworten der Kommunen (n=616, Mehrfachnennungen möglich)



* Verschiedene Notunterkünfte

Grafik: Universität Hildesheim, Mediendienst Integration 2023 • Erstellt mit Datawrapper

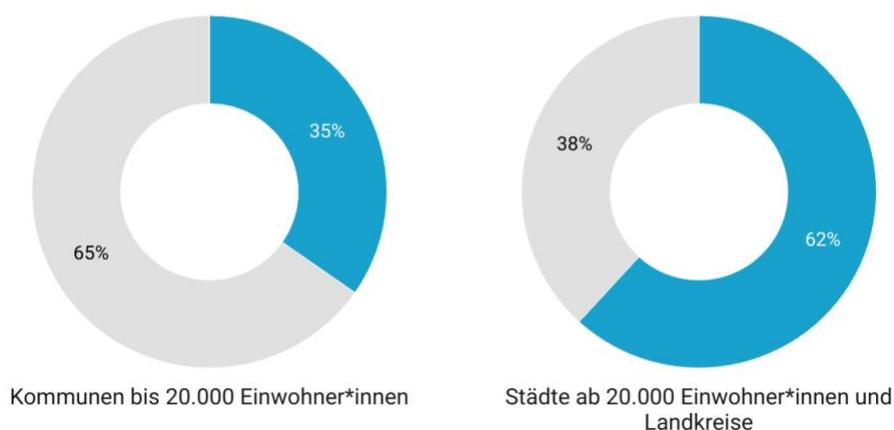
Etwas überraschend in Anbetracht der medialen und politischen Debatte ist, dass über die Hälfte der Kommunen (55 Prozent) derzeit (noch) keine Notunterkünfte nutzt. Bei den Notunterkünften, die Kommunen nutzen, handelt es sich vor allem um Container.³ Sporthallen werden hingegen nur in 6 Prozent aller antwortenden Kommunen belegt.

Insgesamt werden Container und andere Notunterbringungen in kleineren Städten und Gemeinden deutlich seltener genutzt als in größeren Städten oder im Zuständigkeitsbereich der Landkreise.

Kleinere Kommunen nutzen weniger Notunterkünfte

Antworten der Kommunen in Prozent (n=616, Mehrfachnennungen möglich)

■ Anteil der Kommunen, die Notunterkünfte nutzen ■ Anteil der Kommunen, die keine Notunterkünfte nutzen



Grafik: Universität Hildesheim, Mediendienst Integration 2023 • Erstellt mit Datawrapper

³ Es gibt auch Kommunen, in denen Container zur Dauerlösung geworden sind und entsprechend nicht erst seit 2022 (bzw. für die seitdem ankommenden Flüchtlinge) aufgestellt wurden. Dies haben wir in der Befragung nicht differenziert. Das bedeutet, dass die Anzahl der Kommunen, die Container aktuell als Notunterkunft nutzen, (etwas) kleiner sein könnte – und damit auch insgesamt die Zahl der Kommunen mit Notunterkünften.

Auch dauerhafte gemeindeeigene Sammelunterkünfte und Modulbauten werden in Kommunen bis 20.000 Einwohner*innen seltener genutzt. Vielerorts scheint es nach wie vor zu gelingen, Geflüchtete in eigenen oder angemieteten Wohnungen unterzubringen. Rund 90 Prozent der kleineren Kommunen geben an, dass sie Geflüchtete in angemieteten Wohnungen unterbringen. Auch in größeren Städten und Landkreisen ist das in etwa 80 Prozent der Fall.

Dass so viele Kommunen Wohnungen zur Unterbringung nutzen, ist überraschend, denn das Bundesgesetz favorisiert Sammelunterkünfte.⁴ Manche Bundesländer haben diese Soll-Vorschrift sogar noch durch eigene Regelungen verstärkt.⁵

Bei den in Wohnungen untergebrachten Geflüchteten muss es sich jedoch nicht zwingend mehrheitlich um Neuankömmlinge handeln. Oft bringen Kommunen auch Menschen unter, die bereits seit mehreren Jahren in Deutschland und als Flüchtlinge anerkannt sind – in der Regel, weil sie keine Wohnung auf dem Wohnungsmarkt finden.⁶

Eine Unterbringung in einer Wohnung bedeutet außerdem nicht immer, dass diese auch wie eine private Wohnung genutzt werden kann. Über die Belegung entscheidet die Kommune: Sie kann dichter oder weniger dicht ausfallen. Möglich ist auch, dass mehrere Familien sich eine Wohnung teilen müssen. Die Unterbringung in Wohnungen ist daher auch nicht immer „angenehmer“ als in einer Sammelunterkunft.

Zuständigkeiten bei der Unterbringung Geflüchteter

Die Unterbringungssysteme unterscheiden sich zwischen den Bundesländern: Teils geht die Zuständigkeit nach der Erstaufnahme der Länder direkt auf die Gemeinden über, teils bringen die Landkreise die Geflüchteten unter. In einzelnen Bundesländern wechselt die Zuständigkeit nach einer bestimmten Frist von den Kreisen auf die kreisangehörigen Kommunen (dreistufiges Verfahren).

⁴ Siehe § 53 Asylgesetz [LINK](#). Als sogenannte Soll-Vorschrift lässt die Regelung den Ländern und Kommunen Spielräume.

⁵ Was für die kommunale Praxis oft bedeutungslos bleibt. Für die Wahl der Unterbringungsformen scheinen eher politische Überzeugungen und pragmatische Überlegungen vor Ort entscheidend, siehe: H. Schammann, B. Kühn (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik [LINK](#).

⁶ Siehe B. Kühn, J. Schlicht (2023): Kommunale Unterbringung von Geflüchteten – Probleme und Lösungsansätze, Seite 7 [LINK](#)

Zusammenhang von Notunterbringung und „Überlastung“

Uns interessiert auch die Frage, in welchem Zusammenhang die „empfundene“ Belastungslage und die tatsächliche Nutzung von Notunterkünften stehen. Die vorliegenden Zahlen zeigen: in einem relativ schwachen.

45 Prozent der Kommunen, die eine Form von Notunterbringung nutzen, sagen, sie seien überlastet. Aber auch 36 Prozent der Kommunen, die keine Form von Notunterbringung nutzen, sehen sich als „überlastet, im Notfallmodus“.

Das macht deutlich, dass es sich bei der Beantwortung der Befragung um die Sicht der Verwaltungen handelt. Wenn 55 Prozent der Kommunen, die Notunterkünfte nutzen, sagen, dass sie nicht überlastet sind, bedeutet das nicht, dass diese Form der Unterbringung für die Geflüchteten selbst nicht belastend ist.

Gleichzeitig ist die mit Abstand am häufigsten genutzte Notunterbringungsform Container. Diese können unterschiedlich ausgestaltet werden, zentral oder dezentral verteilt aufgestellt sein – und auch Raum für Familieneinheiten bieten. Sie sind im Vergleich zu Turnhallen oder gar Zelten in geringerem Maße eine Notfall-Lösung. Denn auch ihre Beschaffung und Aufstellung erfordern Vorplanung. Container-Unterkünfte können aus Sicht der Verwaltungen auch der Baustein sein, weswegen die Lage als „(noch) machbar“ eingeschätzt werden kann.

Dass umgekehrt auch ein gutes Drittel der Kommunen, die gar keine Notunterkünfte nutzen, von „Überlastung“ und „Notfallmodus“ sprechen, kann unterschiedliche Erklärungen haben:

- Auch die Anmietung und aufwändige Verwaltung und Betreuung vieler kleiner Wohneinheiten kann zu Überlastungen führen, insbesondere, wenn ohnehin Personalmangel in der Verwaltung herrscht. Die Suche nach weiteren Unterkunstmöglichkeiten kann sich außerdem zunehmend schwierig gestalten und perspektivisch unmöglich scheinen. Das wurde auch in einer Reihe von Kommentaren geäußert.
- Die Einschätzungen von Bürgermeister*innen und Verwaltungsebenen bilden sich nicht im luftleeren oder politikfreien Raum. Es ist denkbar, dass neben der konkreten Lage vor Ort auch Debatten in Medien und Politik sowie im eigenen persönlichen und beruflichen Umfeld die Bewertung der Belastungslage beeinflussen.

In welchen anderen Bereichen gibt es „Überlastungen“?

Wir haben in einer offenen Frage auch erfasst, welche Bereiche mit Blick auf die Aufnahme und Integration Geflüchteter als überlastet wahrgenommen werden.

Neben der Unterbringung und – damit verbunden – der allgemeinen Situation auf dem Wohnungsmarkt⁷ wurden hier insbesondere die Kindertagesstätten und die Verwaltung im Allgemeinen am häufigsten genannt. Rund ein Drittel der Kommunen, die hier geantwortet haben (n=476), sehen diese Bereiche als „überlastet, im Notfallmodus“.

Seltener, aber ebenfalls zahlreich, werden Schulen, Sprachkurse, Beratungsangebote und ganz allgemein „Integration“ genannt. Dass die erstgenannten Bereiche häufiger überlastet sind als die folgenden, lässt sich aus der Befragung jedoch nicht schließen: Kommunalverwaltungen dürften die Themen in eigener Zuständigkeit einfach deutlich häufiger und besser im Blick haben als solche, für die meist andere Träger verantwortlich sind, wie Sprachkurse und Beratungsleistungen.

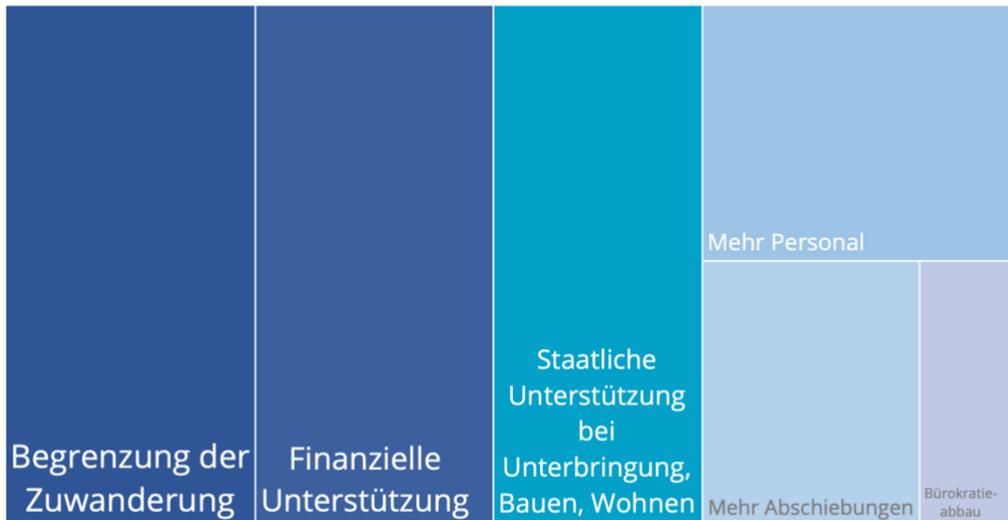
Was würde den Kommunen helfen?

Aus den Freitextantworten auf die Frage, was der eigenen Kommune bei der Bewältigung der Unterbringung helfen würde, lassen sich mehrere Kategorien bilden, von denen drei besonders häufig (und in ähnlicher Zahl) genannt wurden:

- Eine Begrenzung der Zuwanderung nach Deutschland und damit geringere (oder gar keine) Zuweisungen mehr in die eigene Kommune.
- Eine bessere Finanzierung der kommunalen Flüchtlingsaufnahme – mit unterschiedlichen Schwerpunkten: Teilweise auf höheren Zahlungen, teilweise auf Dauerhaftigkeit der Finanzierung.
- Unterstützung bei der Unterbringung und der Versorgung der Geflüchteten mit Wohnraum; konkret wurden hier insbesondere Vereinfachungen bei gesetzlichen Vorschriften, eine stärkere Verantwortung von Bund und Land für Unterkünfte, aber auch eine Förderung des sozialen Wohnungsbaus genannt.

⁷ Viele Kommunen haben betont, dass es an verfügbarem Wohnraum mangelt.

Was würde Ihrer Kommune bei der Unterbringung von Geflüchteten helfen?



N=616 (Freitext Antwort)
Universität Hildesheim, Mediendienst Integration 2023

Fazit

Die Lage ist aus Sicht der Kommunen flächendeckend angespannt. Das lässt sich mit Blick auf die vorliegenden Zahlen nicht leugnen. Es überwiegt noch immer die Einschätzung einer „machbaren Herausforderung“ gegenüber dem „Notfallmodus“. Erstaunlich viele Kommunen kommen nach wie vor ohne Notunterkünfte aus.

Die Gründe, weshalb Kommunen stark belastet oder überlastet sind, sind vielfältig. Die Kommunen mussten sich in den vergangenen Jahren mit mehreren Krisen auseinandersetzen: Fachkräftemangel, Pandemie-Nachwirkungen, Digitalisierungsrückstand, Flüchtlingsaufnahme. Die unteren Ebenen der Verwaltung haben in dieser Zeit immer mehr Aufgaben übernommen.

Die kommunalen Bedarfe zu hören und zu transportieren, ohne zu dramatisieren – und ohne die Perspektive der Geflüchteten selbst aus den Augen zu verlieren – bleibt eine Herausforderung für die mediale und politische Debatte.