



**Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation Nr. 07/2017

## **Nutzung von Nichtwohngebäuden zur Unterbringung und Wohnraumversorgung von Flüchtlingen**

Ein Sondergutachten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes  
„Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien“

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

ISSN 1868-0097

## IMPRESSUM

### **Herausgeber**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31– 37  
53179 Bonn

### **Wissenschaftliche Begleitung**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung  
Referat II 13 – Wohnungs- und Immobilienwirtschaft  
Karin Lorenz-Hennig  
karin.lorenz-hennig@bbr.bund.de

### **Auftragnehmer**

empirica ag, Berlin  
Dr. Marie-Therese Krings-Heckemeier, Katrin Wilbert, Johanna Neuhoff, Jana Süße

### **Stand**

April 2017

### **Vervielfältigung**

Alle Rechte vorbehalten  
Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

### **Zitierweise**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Nutzung von Nichtwohngebäuden zur Unterbringung und Wohnraumversorgung von Flüchtlingen. Ein Sondergutachten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien“. BBSR-Online-Publikation 07/2017, Bonn, April 2017.



Liebe Leserinnen und Leser,

Bürgerkriege, Naturkatastrophen und schlechte wirtschaftliche Perspektiven veranlassen viele Menschen, ihr Heimatland zu verlassen und in anderen Ländern Schutz zu suchen. Die Zahl der Flüchtlinge erreichte im Jahr 2015 einen außerordentlichen Höhenpunkt. Die Flüchtlingszuwanderung ist zwar inzwischen zurückgegangen, bleibt aber weiterhin ein Thema in Bund, Ländern und Kommunen.

Die Flüchtlingszahlen stellen die Kommunalverwaltungen vor große Herausforderungen: Die Flüchtlinge müssen kurzfristig untergebracht und langfristig mit Wohnraum versorgt werden. 2015 mussten für annähernd eine Million geflüchtete Menschen Unterkünfte bereitgestellt werden. Diese Forschungsarbeit bietet einen Überblick darüber, wo die Flüchtlinge untergekommen sind und inwieweit Nichtwohngebäude dafür genutzt wurden. Grundlage ist eine Befragung von Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern.

Die Befragung zeigt, dass die Städte und Gemeinden kurzfristig umfangreiche zusätzliche Möglichkeiten zur Unterbringung von Flüchtlingen geschaffen haben. Die meisten Gemeinschaftsunterkünfte wurden in umgewandelten Nichtwohngebäuden wie Bürogebäuden, Verwaltungsbauten oder Kasernen errichtet. Darüber hinaus wurden Provisorien wie Container und Zelte, bestehende Gemeinschaftsunterkünfte sowie Wohngebäude genutzt. Die Umfrage macht aber auch deutlich: In den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten bleibt es schwierig, anerkannte und geduldete Flüchtlinge auf dem regulären Wohnungsmarkt mit einer dauerhaften Bleibe zu versorgen.

In dieser Veröffentlichung stellen wir Ihnen die Ergebnisse unserer Kommunalbefragung und aus vier Fallstudien vor. Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "H. Herrmann". The signature is fluid and cursive.

Direktor und Professor Harald Herrmann

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	Hintergrund, Forschungsfragen und Methodik	1
2.	Geflüchtete in Deutschland	3
2.1	Vorbemerkung	3
2.2	Zahl und Herkunft der geflüchteten Menschen	3
2.3	Verteilung und Unterbringung von Geflüchteten	5
3.	Ergebnisse der Befragung der Kommunen	9
3.1	Methodik und Rücklauf	9
3.2	Ergebnisse	12
3.2.1	Anzahl zugewiesener Geflüchteter	12
3.2.2	Unterbringung in zentralen Gemeinschaftsunterkünften	13
3.2.3	Unterbringung in umgewandelten Nichtwohngebäuden	25
3.2.4	Übergang in den regulären Wohnungsmarkt	32
4.	Vertiefende Analyse anhand von Fallstudien	35
4.1	Auswahl der Fallstudienstädte	35
4.2	Fallstudie Bonn	36
4.2.1	Überblick über Wohnungsmarkt und Unterbringung der Geflüchteten	36
4.2.2	Rahmenbedingungen für die Unterbringung von Geflüchteten	37
4.2.3	Nichtwohngebäude im Fokus	39
4.3	Fallstudie Düsseldorf	46
4.3.1	Überblick über Wohnungsmarkt und Unterbringung der Geflüchteten	46
4.3.2	Rahmenbedingungen für die Unterbringung von Geflüchteten	47
4.3.3	Nichtwohngebäude im Fokus	49
4.4	Fallstudie Leipzig	52
4.4.1	Überblick über Wohnungsmarkt und Unterbringung der Geflüchteten	52
4.4.2	Rahmenbedingungen für die Unterbringung von Geflüchteten	53
4.4.3	Nichtwohngebäude im Fokus	56
4.5	Fallstudie Nürnberg	63
4.5.1	Überblick über Wohnungsmarkt und Unterbringung der Geflüchteten	63
4.5.2	Rahmenbedingungen für die Unterbringung von Geflüchteten	64
4.5.3	Nichtwohngebäude im Fokus	66
5.	Querschnittsanalyse	76
5.1	Unterbringungsstrategien für Asylbewerber im laufenden Verfahren	76
5.2	Übergang in den regulären Wohnungsmarkt	76
5.3	Relevanz von Nichtwohngebäuden für die Unterbringung von Geflüchteten	77
5.4	Hemmende und fördernde Rahmenbedingungen	78
5.5	Nutzungsdauer und Perspektive von Nichtwohngebäuden	82
6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	84
	<b>ANHANG</b>	<b>86</b>
1.	Das deutsche Asylbewerbersystem mit Begrifflichkeiten, Rechten und Pflichten	86
2.	Literaturverzeichnis	89

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Zahl der Asylanträge, 1986 – 2015	4
Abbildung 2:	Zahl der Registrierungen von Geflüchteten und der Asylanträge, Januar 2015 bis Oktober 2016	4
Abbildung 3:	Asylerstanträge der zehn zuwanderungsstärksten Herkunftsländer, 2010, 2015 und Jan bis Okt 2016 (absolut)	5
Abbildung 4:	Ablauf Asylverfahren mit Status und Unterbringungsform	6
Abbildung 5:	Regionale Verteilung Rücklauf Befragung der Kommunen	9
Abbildung 6:	Überblick über Rücklauf	11
Abbildung 7:	Anzahl Asylbewerber sowie Schutz- und Bleibeberechtigte zum Stichtag 31.05.2016	12
Abbildung 8:	Zusätzlich erwartete Geflüchtete nach dem 31.05.2016	13
Abbildung 9:	Kommunen nach überwiegender Unterbringungsart	14
Abbildung 10:	Anzahl Gemeinschaftsunterkünfte pro Kommune	15
Abbildung 11:	Immobilientyp nach Anzahl Gemeinschaftsunterkünfte und Anzahl untergebrachter Geflüchteter	16
Abbildung 12:	Anzahl Plätze und untergebrachte Geflüchtete nach Immobilientyp	18
Abbildung 13:	Auslastungsgrad nach BBSR-Wohnungsmarktregion	18
Abbildung 14:	Vorheriger Leerstand nach Immobilientyp	19
Abbildung 15:	Nutzungsdauer und Nachnutzung nach Immobilientyp	20
Abbildung 16:	Nachnutzung für überwiegend temporäre Immobilientypen	20
Abbildung 17:	Überwiegende Nutzung im Umfeld nach Immobilientyp	21
Abbildung 18:	Lage nach Immobilientyp	22
Abbildung 19:	Wohnungen für die dezentrale Unterbringung nach Eigentümer	23
Abbildung 20:	Lage der Wohnungen für die dezentrale Unterbringung	24
Abbildung 21:	Kapazitäten für die dezentrale Unterbringung nach Mietniveau	24
Abbildung 22:	Umwandlungstyp nach Anzahl Gemeinschaftsunterkünfte und Anzahl untergebrachter Geflüchteter	25
Abbildung 23:	Anzahl Plätze und untergebrachte Asylbewerber nach Umnutzungstyp	26
Abbildung 24:	Größe der Unterkunft nach Umnutzungstyp	27
Abbildung 25:	Vorheriger Leerstand nach Umwandlungstyp	27
Abbildung 26:	Ausgewählte Nachnutzungen nach Umwandlungstypen	28
Abbildung 27:	Voraussichtliche Nutzungsdauer nach Umnutzungstyp	28
Abbildung 28:	Voraussichtliche Nachnutzung nach Umwandlungstyp	29
Abbildung 29:	Immobilientyp und BBSR-Wohnungsmarktregion	30
Abbildung 30:	Überwiegende Nutzung im Umfeld nach Umnutzungstyp	31
Abbildung 31:	Lage nach Umnutzungstyp	31
Abbildung 32:	Anzahl wohnender Schutz- und Bleibeberechtigter nach Stadttyp	33
Abbildung 33:	Unterstützungsleistungen bei der Wohnungssuche	33
Abbildung 34:	Probleme bei der Wohnraumversorgung	34
Abbildung 35:	Verteilung der Unterkunftstypen in Bonn*	38
Abbildung 36:	Nichtwohngebäude für die Unterbringung von Asylbewerbern in Bonn	40
Abbildung 37:	Gebietstypen von Nichtwohngebäuden in Bonn	41
Abbildung 38:	Eindrücke aus der Gemeinschaftsunterkunft, Karl-Finkelburg-Straße	44
Abbildung 39:	Verteilung der Unterkunftstypen in Düsseldorf	48
Abbildung 40:	Nichtwohngebäude für die Unterbringung von Asylbewerbern in Düsseldorf	50
Abbildung 41:	Gebietstypen von Nichtwohngebäuden in Düsseldorf	51
Abbildung 42:	Organisationsstruktur	53
Abbildung 43:	Verteilung der Unterkunftstypen in Leipzig	54
Abbildung 44:	Beispiel für nicht modernisierte Wohngebäude in Leipzig	55
Abbildung 45:	Nichtwohngebäude für die Unterbringung von Asylbewerbern in Leipzig	57

---

Abbildung 46:	Gebietstypen von Nichtwohngebäuden in Leipzig	58
Abbildung 47:	Eindrücke aus der GU Zweenfuther Straße (Teil 1)	61
Abbildung 48:	Eindrücke aus der GU Zweenfuther Straße (Teil 2)	62
Abbildung 49:	Verteilung der Unterkunftstypen in Nürnberg	65
Abbildung 50:	Nichtwohngebäude für die Unterbringung von Asylbewerbern in Nürnberg	67
Abbildung 51:	Gebietstypen von Nichtwohngebäuden in Nürnberg	68

## 1. Hintergrund, Forschungsfragen und Methodik

### Ausgangslage

Eine Vorstudie zum Thema „Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien“ hat gezeigt, dass die Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnraum zur Entlastung von angespannten Wohnungsmärkten beitragen kann. Die Ergebnisse der Studie zeigen allerdings auch, dass mit den meisten Umwandlungsprojekten Wohnungen im gehobenen Preissegment geschaffen werden. Anknüpfend an der Vorstudie wurden in einem ExWoSt-Forschungsfeld sieben Modellvorhaben vertiefend untersucht, um Erkenntnisse zu gewinnen, wie Umwandlungsprozesse stimuliert und mit Umwandlungsvorhaben bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden kann.

### Zusätzliche Herausforderung durch Flüchtlingszuwanderung

Angesichts des Anwachsens der Flüchtlingszuwanderung und der damit verbundenen zusätzlichen Nachfrage nach Wohnraum hat sich die Situation auf den Wohnungsmärkten noch verschärft. In angespannten Wohnungsmarktregionen ist die Unterbringung und Wohnraumversorgung von Geflüchteten eine große Herausforderung, weil kaum noch verfügbare Flächen für Wohnungsneubau zur Verfügung stehen. Außerdem gibt es nur wenige Leerstände, die zur Unterbringung genutzt werden können. Insofern gewinnt die Umwandlung von Nichtwohngebäuden sowohl in Bezug auf die Erstunterbringung als auch als Lösung für die dauerhafte Wohnraumversorgung an Bedeutung.

### Zielsetzung und Forschungsfragen

Vor diesem Hintergrund stellten sich im Kontext des ExWoSt-Forschungsfeldes folgende Fragen, die in dem vorliegenden Sondergutachten beantwortet werden:

- Inwieweit kann die Umwandlung von Nichtwohngebäuden zur Unterbringung und Wohnraumversorgung von Geflüchteten beitragen?
- In welcher Weise beeinflusst die aktuelle Entwicklung die bisherige Dynamik der Umwandlung bzw. tritt sie in Konkurrenz dazu? Falls ja, in welcher Weise?
- Führt die Nachfrage nach schnell verfügbaren Unterkünften zu Entwicklungen, welche die bisherigen Tendenzen modifiziert? Ist eine Beschleunigung, Ausweitung oder Verdrängung der bisherigen Prozesse zu beobachten?
- Beeinflussen politische Rahmenbedingungen und ökonomische Anreize das Umwandlungsgeschehen?
- Welchen Zeithorizont haben die Umwandlungen für Geflüchtete? Sind sie kurzfristige Lösungen oder tragen sie zur dauerhaften Schaffung von Wohnraum bei? Welche Einflussfaktoren spielen dabei eine Rolle?
- Welche Akteure forcieren diese Umwandlungsprozesse und setzen sie um?

Ziel der Fachexpertise ist es, zunächst einen bundesweiten Überblick über die für die Unterbringung und Wohnraumversorgung von Geflüchteten tatsächlich genutzten Gebäude zu erhalten, um dann die Entwicklungen in besonders stark betroffenen Städten genauer zu analysieren.

---

## Konzeption und Methodik

Das Studiendesign umfasst die folgenden drei Arbeitsschritte:

- **Internet- und Literaturrecherche zum Stand der Forschung:** Ziel war es, verfügbare Publikationen und Diskurse zum Thema „Unterbringung von Geflüchteten“ zusammenzustellen und auszuwerten, um einen Überblick über den Untersuchungsgegenstand zu erhalten.
- **Befragung von Kommunen:** In der zweiten Stufe wurde mithilfe einer schriftlichen Befragung der Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern ein quantitativer Überblick über die Unterbringung und Wohnraumversorgung von Geflüchteten gewonnen. Dabei lag ein Schwerpunkt auf der Nutzung von Nichtwohngebäuden.<sup>1</sup>
- **Vertiefungsstudien:** Die Strategien und das Vorgehen wurden in vier Großstädten mit angespannten Wohnungsmärkten tiefergehend analysiert. Die Fallstudien wurden bereist und Vor-Ort-Expertengespräche geführt. Die Informationen wurden in übersichtlichen Profilen dokumentiert. Ergänzend hierzu wurden Telefoninterviews in ausgewählten Großstädten mit angespannten Wohnungsmärkten geführt. Die Erkenntnisse wurden in einer Querschnittsauswertung entsprechend der Forschungsfragen ausgewertet.

---

<sup>1</sup> Die schriftliche Befragung behandelte ein breiteres Spektrum als die Unterbringung von Geflüchteten in Nichtwohngebäuden, da die Befragungsergebnisse auch Erkenntnisse für andere Forschungsvorhaben von BMUB und BBSR liefern sollten.

## 2. Geflüchtete in Deutschland

### 2.1 Vorbemerkung

Die Begriffe für geflüchtete Menschen in unterschiedlichen Situationen werden in der Alltagssprache sehr verschieden gebraucht.

In dieser Studie wird der Begriff „Geflüchtete“ als Oberbegriff verwendet. Als Synonym dafür wird auch „geflüchtete Menschen“ genutzt.

Der Begriff „Flüchtling“ wird im Verständnis des Asylrechts nur für Personen eingesetzt, die gemäß der Genfer Flüchtlingskommission anerkannt sind. Dabei handelt es sich um Personen, die nach Abschluss eines Asylverfahrens den Flüchtlingschutz erhalten.

Als Asylsuchende gelten Personen, die beabsichtigen, einen Asylantrag zu stellen und noch nicht als Asylantragstellende beim Bundesamt erfasst sind.

Asylbewerber sind Asylantragstellende, die sich im Asylverfahren befinden und deren Verfahren noch nicht entschieden ist.

Schutzberechtigte und Bleiberechtigte sind Personen, die eine Asylberechtigung, einen Flüchtlingschutz oder subsidiären Schutz erhalten oder aufgrund eines Abschiebeverbots in Deutschland bleiben dürfen.

Als sogenannte „Fehlbeleger“ werden in der Studie alle Schutz- und Bleibeberechtigten bezeichnet, die auf Grund des abgeschlossenen Verfahrens eine Wohnung auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt beziehen können, aber immer noch in Gemeinschaftsunterkünften leben.

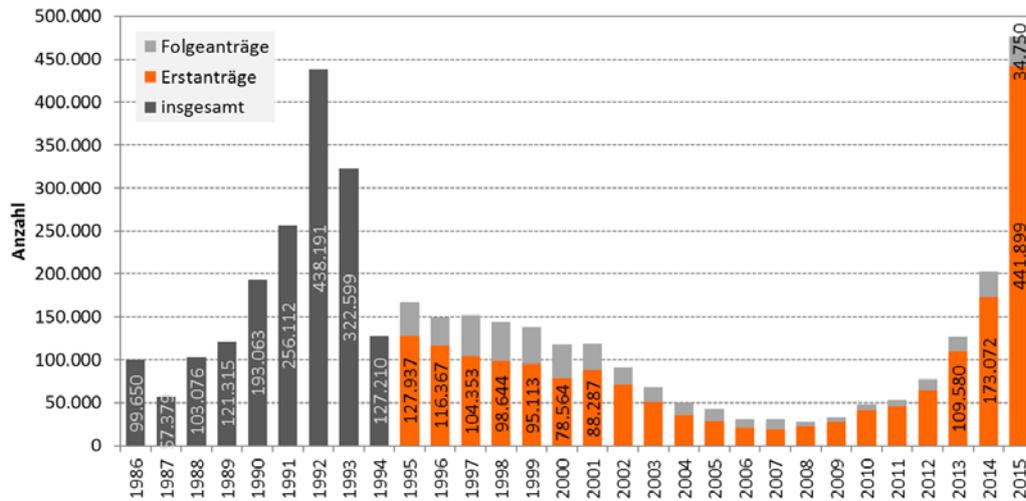
### 2.2 Zahl und Herkunft der geflüchteten Menschen

#### Zahl der Geflüchteten in Deutschland

Die Phase der sehr hohen Auslandszuwanderung im Jahr 2015 weist bezogen auf Einzeljahre historisch die höchste Dynamik auf. Grund hierfür ist die hohe Zahl der nach Deutschland Geflüchteten. Die Zahl der im EASY-System registrierten geflüchteten Menschen lag für das Jahr 2015 bei 1.091.894 und damit deutlich über der Zahl der Asylantragstellungen. Allerdings wird davon ausgegangen, dass die Zahl der sich tatsächlich in Deutschland aufhaltenden Geflüchteten auf Grund von Fehl- und Doppelerfassungen sowie Weiterreisenden bei 890.000 liegt.

Wegen der sehr hohen Zahl Geflüchteter in 2015 war es nicht möglich, die Asylanträge im Zusammenhang mit der Registrierung anzunehmen, so dass die Antragszahlen den tatsächlichen Umfang des Asylbegehrens nicht widerspiegeln. Die Zahl der Asylanträge ist in Deutschland kontinuierlich seit 2008 gestiegen (vgl. Abbildung 1). Von 2012 bis 2014 hat sich die jährliche Zahl der Anträge fast verdoppelt. Im Jahr 2015 wurden mit 476.649 die meisten Anträge gestellt.

Abbildung 1: Zahl der Asylanträge, 1986 – 2015



Quelle: BAMF, BMI eigene Darstellungen

empirica

Gegenüber 2015 ist die Zahl der bislang im Jahr 2016 nach Deutschland geflüchteten Menschen deutlich rückläufig. Die Anzahl der Registrierungen im EASY-System erreichte im November 2015 ihren Höhepunkt, fällt seit März 2016 deutlich ab und hat sich derzeit auf einem Niveau von rd. 15.000 monatlichen Registrierungen stabilisiert (vgl. Abbildung 2). Beeinflusst wurde dies unter anderem durch die Schließung der „Balkanroute“ im März 2016. Insgesamt wurden im Jahr 2016 bis Ende Oktober 287.363 Geflüchtete registriert.

Abbildung 2: Zahl der Registrierungen von Geflüchteten und der Asylanträge, Januar 2015 bis Oktober 2016



Quelle: BAMF, BMI eigene Darstellungen

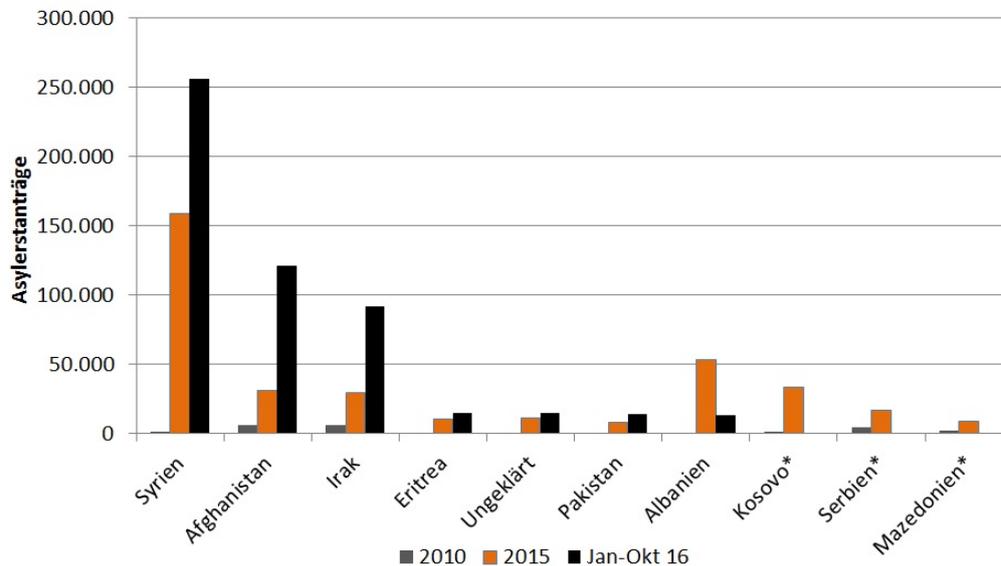
empirica

### Herkunft der Asylantragstellenden

Die überwiegende Mehrheit der Asylbewerber im Jahr 2015 kam aus dem Nahen Osten (Syrien, Afghanistan, Irak, Pakistan) oder der Balkanregion (Albanien, Kosovo, Serbien, Mazedonien). Etwa ein

Drittel aller Asyleranträge wurde im Jahr 2015 von Syrien gestellt. 2016 überwiegen weiterhin Asyleranträge aus Syrien, Afghanistan und dem Irak. Anträge aus Kosovo, Serbien und Mazedonien sind nicht mehr unter den zehn zuzugsstärksten Herkunftsländern (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Asyleranträge der zehn zuwanderungsstärksten Herkunftsländer, 2010, 2015 und Jan bis Okt 2016 (absolut)



\*Die Länder waren 2016 nicht mehr unter den zehn zuwanderungsstärksten Herkunftsländern.  
Quelle: BAMF, eigene Darstellungen

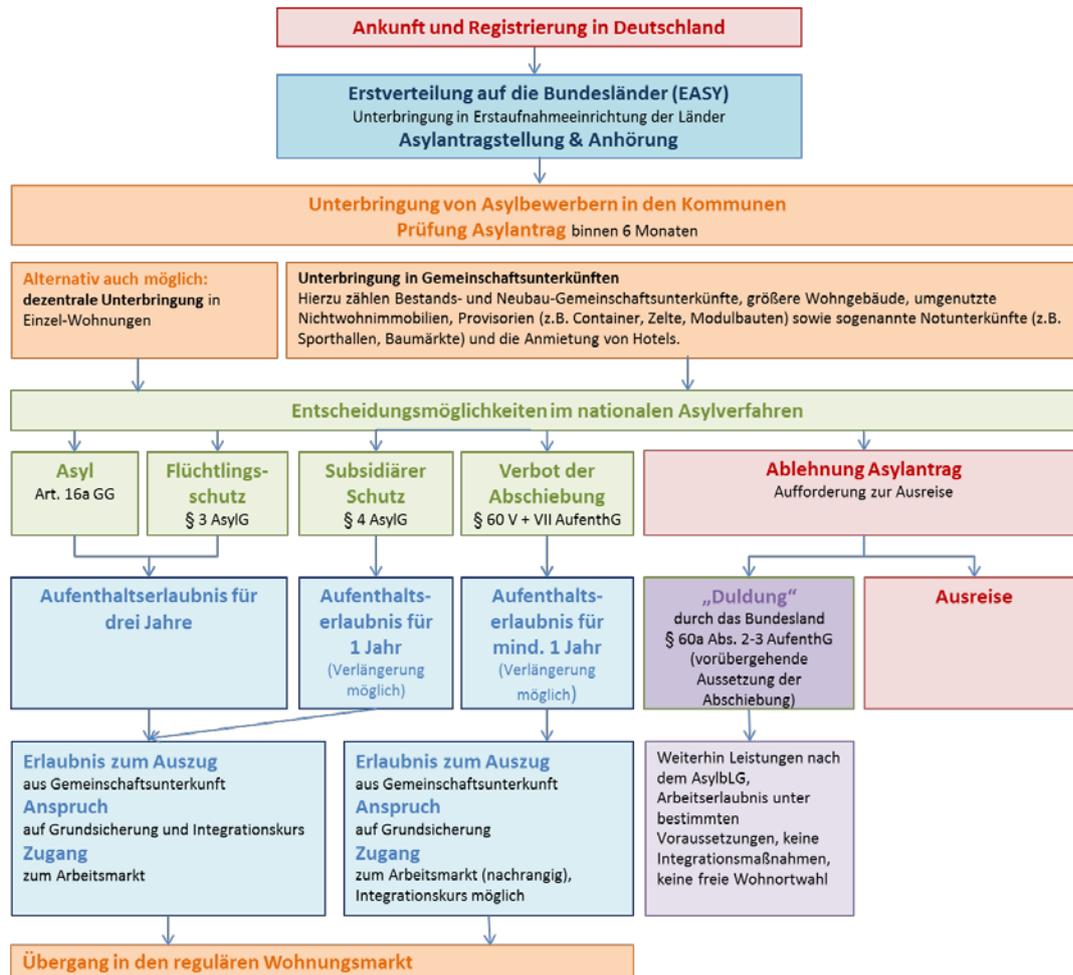
empirica

## 2.3 Verteilung und Unterbringung von Geflüchteten

### Überblick

Vereinfacht dargestellt, werden die geflüchteten Menschen bei ihrer Ankunft in Deutschland in Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) der Länder untergebracht. Nach Zuweisung in die Landkreise und kreisfreien Städte (bzw. Regierungsbezirke) erfolgt die Unterbringung entweder zentral in Gemeinschaftsunterkünften oder dezentral in Wohnungen. In dieser Phase übernehmen ebenfalls noch die Länder die Kosten der Unterbringung. Sobald Asylbewerber einen Schutzstatus erhalten, startet der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt. Dann sind die Kommunen und Jobcenter für die Kosten der Unterbringung verantwortlich. Auf dem regulären Wohnungsmarkt konkurrieren die Schutz- und Bleibeberechtigten dann mit anderen einkommensschwachen Haushalten. Solange sie noch in kommunalen Unterkünften leben, werden sie als „Fehlbeleger“ bezeichnet. Asylbewerber, deren Asylantrag abgelehnt bzw. deren Abschiebung vorübergehend ausgesetzt wurde („Duldung“), müssen bis zur Abschiebung in den kommunalen Unterkünften wohnen bleiben.

Abbildung 4: Ablauf Asylverfahren mit Status und Unterbringungsform



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

empirica

### Von der Einreise in die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder

Nach Ankunft in Deutschland sollen sich die Geflüchteten direkt zur nächsten Erstaufnahmestelle begeben. Beim Termin in der Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) erfolgt über das sogenannte EASY-System (Erstverteilung der Asylbegehrenden) die Zuweisung zu einer festgelegten Erstaufnahmeeinrichtung in einem bestimmten Bundesland. Die Verteilung auf die Bundesländer erfolgt dabei anhand des Koenigsteiner Schlüssels<sup>2</sup>, der Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft der Bundesländer berücksichtigt.

Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder sind i.d.R. große Gemeinschaftsunterkünfte, die zur Registrierung und Verteilung der Asylsuchenden dienen. Asylbewerber haben zunächst kraft Gesetz die Pflicht bis zu sechs Wochen dort zu verweilen. Die maximale Aufenthaltsdauer soll nicht mehr als drei Monate betragen (für Asylbewerber ohne Bleibeperspektive sechs Monate) (§47 Abs. 1 S. 1 AsylVfG). Ausnahmen bestehen für Menschen, die aus sicheren Herkunftsländern einreisen bzw. für deren Asylantrag nach Dublin-III-Verordnung ein anderes EU-Land zuständig ist: Sie bleiben i.d.R. bis zu ihrer Wiederausreise in der Erstaufnahmeeinrichtung.

<sup>2</sup> www.gwk-bonn.de/themen/koenigsteiner-schluessel/, aktuelles Basisjahr 2013

Seit dem Sommer 2015 sind neue EAE vielfach in Bestandsimmobilien, z.B. in Turnhallen oder leeren Wohngebäuden, entstanden. Aufgrund mangelnder Kapazitäten wurden auch beheizbare Zelte und Leichtbauhallen für die Errichtung von EAE verwendet. Die großen Hallen und Räume werden durch Abtrennungen in mehrere Bereiche wie Schlaf- und Wohnbereiche unterteilt. In diesen Einrichtungen erhalten die Asylbewerber vorrangig Sachleistungen.

### Von den Erstaufnahmeeinrichtungen in die Landkreise und kreisfreien Städte

Die Bundesländer verteilen die Asylbewerber dann nach eigenen Schlüsseln auf die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte, zum Teil erst auf Regierungsbezirke<sup>3</sup>. Diese Länderschlüssel richten sich meist nach der Einwohnerzahl, zum Teil spielen auch andere Kriterien eine untergeordnete Rolle. So berücksichtigt das Land Nordrhein-Westfalen mit einem Gewicht von 10 % auch die Fläche der Kreise und Hessen reziprok den Anteil ausländischer Staatsbürger. Die Weiterverteilung der Asylbewerber von den Kreisen (bzw. Regierungsbezirken) auf die Kommunen erfolgt wiederum nach verschiedenen Schlüsseln, wobei diese sehr häufig ad hoc nach verfügbaren Kapazitäten angepasst werden.

Während die Kommunen für zugewiesene Asylbewerber meist eine pauschale Kostenerstattung durch das Land erhalten (Wohnunterbringung und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)), sind für die Schutzberechtigten die Kommunen und Jobcenter u.a. für die Kosten der Unterkunft zuständig.

### Zentrale und/oder dezentrale Unterbringung in den Kommunen

Generell gilt für Asylbewerber eine pauschale Verpflichtung zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften (§53 Abs. 1 AsylVfG). Die Kommunen handhaben dies allerdings sehr unterschiedlich je nach konkreter Situation vor Ort. Während der Prüfung des Asylantrags bringen Kommunen die Asylbewerber in zentralen Gemeinschaftsunterkünften (auch Übergangseinrichtungen oder Notunterkünfte genannt) und/oder dezentral in Wohnungen unter. In der Praxis zeigt sich, dass kaum eine Kommune nur eine zentrale oder dezentrale Unterbringung verfolgt bzw. verfolgen kann. Insbesondere Kommunen in angespannten Wohnungsmärkten setzen Maßnahmen beider Ansätze parallel um. Die Wohnungsquote im Jahr 2013 reicht von nur einem Drittel in Baden-Württemberg bis zu gut 90% in Schleswig-Holstein (Deutschland gesamt 55%).<sup>4</sup>

Eine Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach zwischen Ende November 2015 und Mitte Januar 2016 von Landkreisen und Kommunen (349 strukturierte Interviews) hat ergeben, dass rd. 50% der befragten Landkreise und Kommunen die Asylbewerber vorwiegend dezentral unterbringen. 30% greifen vorwiegend auf Gemeinschaftsunterkünfte zurück, die übrigen nutzen beide Unterbringungsmöglichkeiten parallel. Dabei werden in den ländlichen Kreisen und Kommunen weitaus mehr dezentrale Unterbringungsmöglichkeiten genutzt. Zwei Drittel der ländlichen Kreise und Kommunen bringen bisher die Asylbewerber überwiegend dezentral unter, dagegen nur jede dritte kreisfreie Großstadt.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Für eine Übersicht siehe: Müller, Andreas, *Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland*, Working Paper 55, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2013, S. 21. Download unter: [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp55-emn-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp55-emn-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>4</sup> Wendel, K. (2014): *Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich*. Hrsg. Förderverein PRO ASYL e.V. Frankfurt am Main.

<sup>5</sup> Institut für Demoskopie Allensbach (2016): *Situation und Strategien in den Kommunen. Zum Umgang mit der aktuellen Zuwanderung von Asylsuchenden*. Gefördert durch die Robert Bosch Stiftung.

## Übergang in den regulären Wohnungsmarkt

Sobald ein Asylbewerber einen Schutzstatus erhält, kann und sollte er sich selbständig eine Wohnung suchen und diese auch selbst anmieten. Einige Städte sind allerdings darauf ausgerichtet, dass Schutz- und Bleibeberechtigte in den bisher bewohnten Wohnungen bleiben können. In diesen Fällen erfolgt eine Umwidmung des Mietvertrages. Insbesondere der Übergang von der temporären Unterbringung zur dauerhaften Versorgung auf dem regulären Wohnungsmarkt stellt die Kommunen vor große Herausforderungen.

Es häufen sich Meldungen, dass auch Schutz- und Bleibeberechtigte zum Teil über längere Zeiträume noch in der Gemeinschaftsunterkunft verblieben, da für sie auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt keine Wohnungen verfügbar sind (sog. „Fehlbeleger“). Dort stehen sie in Konkurrenz mit anderen einkommensschwachen Haushalten. Daher bieten viele Kommunen oder auch private Organisationen zahlreiche Unterstützungsleistungen an (z.B. aktive Ansprache von Eigentümern/ Akquise von Wohnungen etc.).

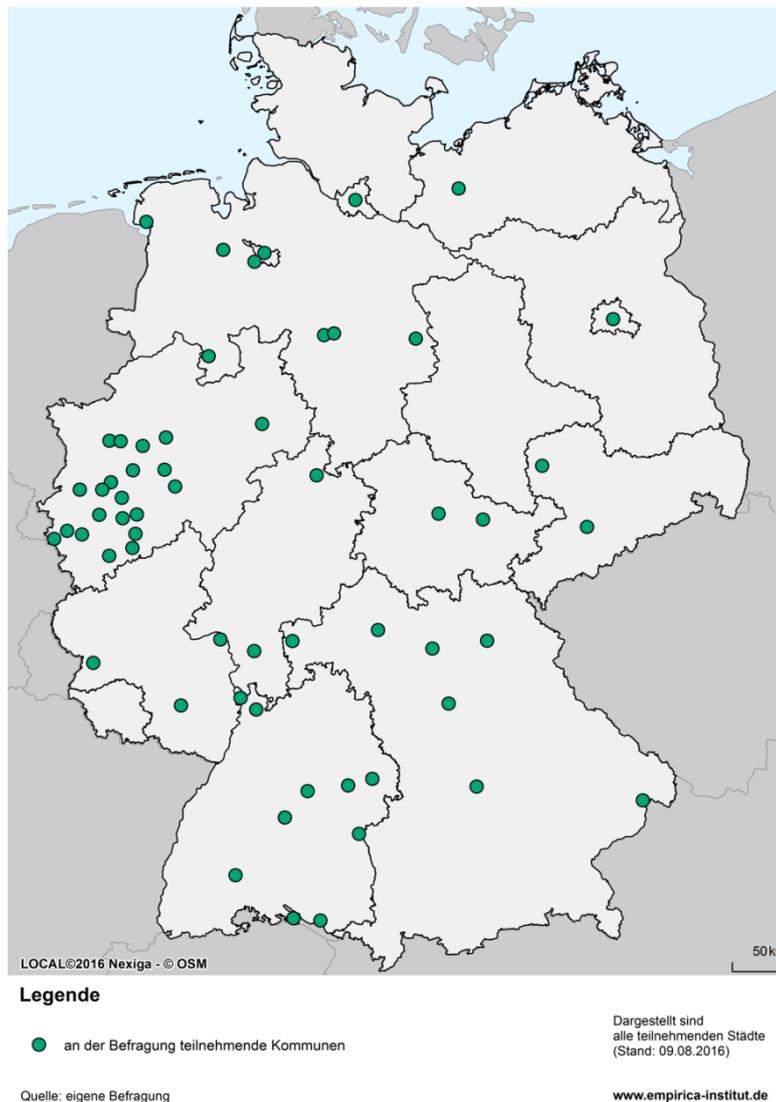
Sobald die Asylbewerber anerkannt sind, erhalten sie keine Leistungen mehr nach AsylbLG, sondern beziehen Leistungen des Jobcenters (SGB II). Somit fallen sie aus der statistischen Beobachtung und der systematischen sozialen Betreuung der Kommunen heraus. Dann sind dies „Kunden des Jobcenters“. In diesem Fall gibt es häufig nicht mehr die aufsuchende Beratung, sondern die Schutzberechtigten müssen bei Fragen selbständig die Hilfestrukturen aufsuchen („Komm-Struktur“).

### 3. Ergebnisse der Befragung der Kommunen

#### 3.1 Methodik und Rücklauf

Im Rahmen der Befragung wurden alle Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern angeschrieben. Hierfür wurden insgesamt 184 Ansprechpartner in den Kommunen telefonisch recherchiert und per Mail angeschrieben. Zusätzlich wurde eine Mail mit der Bitte um Unterstützung der Umfrage an alle Oberbürgermeister versandt. Insgesamt 58 Kommunen haben geantwortet. Dies entspricht einem Rücklauf von ca. 32 %. Die regionale Verteilung ist Abbildung 5 zu entnehmen.

Abbildung 5: Regionale Verteilung Rücklauf Befragung der Kommunen



Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

**empirica**

Der Fragebogen wurde in einem Pre-Test mit vier Kommunen geprüft und überarbeitet. Dennoch führte die Komplexität des Themas, die Bandbreite der Unterbringungsstrategien und der Mangel an einheitlichen Begrifflichkeiten zu Unstimmigkeiten bei der Beantwortung des Fragebogens. Deshalb wurden ca. 90 % der abgegebenen Fragebögen nachrecherchiert. Hierzu wurden die angegebenen Ansprechpartner per Mail angeschrieben oder telefonisch kontaktiert, um die Angaben im Fragebogen zu verifizieren und teilweise zu ergänzen. Dabei wurden insbesondere die Angaben aus dem Jahr 2016 überprüft, da hierzu in den meisten Kommunen die verlässlicheren Zahlen vorlagen. Nachfolgend

wird daher größtenteils Bezug auf die Angaben zum Stichtag 31.05.2016 genommen. Vier Kommunen haben abweichend den Stichtag 30.06.2016 gewählt. Da es sich nur um einen Monat handelt, wird dies im Rahmen der Auswertung nicht weiter berücksichtigt.

Keine Frage wurde von allen Kommunen beantwortet. Folgende Informationen lassen sich zusammenfassen:

- Insgesamt vier Kommunen haben keine Aussagen zu einzelnen Gemeinschaftsunterkünften getätigt. Dies sind kreisangehörige Kommunen, bei denen der zuständige Landkreis den Fragebogen nicht beantwortet hat. Bei den weiteren 18 kreisangehörigen Kommunen konnten entweder die Kommunen selbst Angaben zu den Gemeinschaftsunterkünften machen oder der entsprechende Landkreis hat den Fragebogen ergänzt.
- Zwei Kommunen haben keine Asylsuchende aufgenommen. In beiden Städten befindet sich eine Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) des Landes. Aufgrund der großen Zahl an Asylsuchenden in der EAE sind die Städte von der weiteren Aufnahme ausgenommen. Zusätzlich berücksichtigt Hessen bei der Verteilung den bestehenden Ausländeranteil in den Kommunen. Dieser Aspekt kam bei einer Kommune hinzu.
- Sobald Asylbewerber das Asylverfahren beenden, liegen den antwortenden Stellen kaum noch Informationen vor – weder zu Anzahl der Schutz- und Bleibeberechtigten noch zu ihrem Wohnort. Allerdings werden Schutz- und Bleibeberechtigte, die in städtischen Unterkünften (Gemeinschaftsunterkünfte oder durch Stadt angemietete Einzelwohnungen) leben, weiterhin in der Statistik erfasst. Schutz- und Bleibeberechtigte, die privat den Wohnort wechseln, geraten aber offensichtlich aus dem systematischen Beobachtungsfeld. Hier hat jeweils ein sehr hoher Anteil an Kommunen keine Angaben machen können.
- I.d.R. werden unbegleitete minderjährige Asylbewerber nicht in den angegebenen Gesamtzahlen an Asylbewerbern berücksichtigt. Diese Angaben werden meist separat in den Jugendämtern geführt.
- Es gibt kaum eine Kommune, die den Status der geflüchteten Menschen nach Unterbringungsform erfasst. Zusätzlich stimmt bei fast keinem Fragebogen die Gesamtanzahl an angegebenen Geflüchteten mit der Gesamtanzahl an angegebenen Geflüchteten in den einzelnen Unterbringungsformen überein. Teilweise wurden innerhalb eines Fragebogens widersprüchliche Angaben zur gleichen Fragestellung gemacht.
- Angaben zur Anzahl der Haushalte der Geflüchteten sind ebenfalls kaum gemacht worden. 74 % der Kommunen haben diese Frage nicht beantwortet. Teilweise wurde die Frage außerdem missverstanden, sodass die Anzahl der Familienmitglieder und nicht die Anzahl der Haushalte angegeben wurde. Eine Auswertung der Variable ist deshalb nicht möglich.
- Während die aktuelle Nutzung von Nichtwohngebäuden sehr gut darstellbar ist, liegen nur sehr wenige Angaben zur zukünftigen Nutzung von Nichtwohngebäuden vor. Für die zukünftige Nutzung können nur 15 Kommunen einschätzen, wie viele umwandlungsfähige Nichtwohngebäude über die bisher genutzten hinaus es in der Kommune für die Unterbringung und Wohnraumversorgung von Geflüchteten noch gibt. Immerhin 34 Kommunen wissen aber, wie viele Nichtwohngebäude im Jahr 2016 für die Unterbringung und Wohnraumversorgung voraussichtlich zusätzlich genutzt werden.

- Nicht zuletzt fiel es den Kommunen schwer, die Anzahl der noch zugeteilten Asylbewerber für das restliche Jahr 2016 einzuschätzen. Hierzu machten 43 % der Kommunen keine Angaben.

In Abbildung 6 sind einige wichtige Kennzahlen zum Rücklauf im Überblick dargestellt. Insgesamt wird die Bandbreite der in die Befragung einbezogenen Kommunen im Rücklauf gut abgebildet.

Abbildung 6: Überblick über Rücklauf

Variable	Ausprägungen	Häufigkeit	Anteil
Stadttyp	Mittelstadt (bis unter 100.000 Einwohner)	28	48%
	Großstadt (100.000 Einwohner und mehr)	30	52%
Kreisangehörigkeit	kreisangehörig	22	38%
	kreisfrei	36	62%
Bundesland	NRW	21	36%
	BW	10	17%
	BY	7	12%
	NI	7	12%
	RLP	3	5%
	HE	2	3%
	SN	2	3%
	TH	2	3%
	BE	1	2%
	HB	1	2%
	HH	1	2%
Osten/ Westen	Osten (inkl. Berlin)	6	10%
	Westen	52	90%
BBSR-Wohnungsmarktregion	schrumpfend	8	14%
	keine eindeutige Entwicklungsrichtung	4	7%
	wachsend	30	52%
	überdurchschnittlich wachsend	16	28%
Miete	bis 7 EUR/qm	14	24%
	über 7 bis 8 EUR/qm	18	31%
	über 8 bis 9 EUR/qm	11	19%
	über 9 EUR/qm	15	26%
Leerstandsquote	bis 3 Prozent	20	34%
	über 3 bis 4 Prozent	18	31%
	über 4 Prozent	20	34%
Anzahl an Nichtwohngebäuden	bis zu 5	32	59%
	mehr als 5 bis 10	11	20%
	mehr als 10 bis 20	7	13%
	mehr als 20	4	7%

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

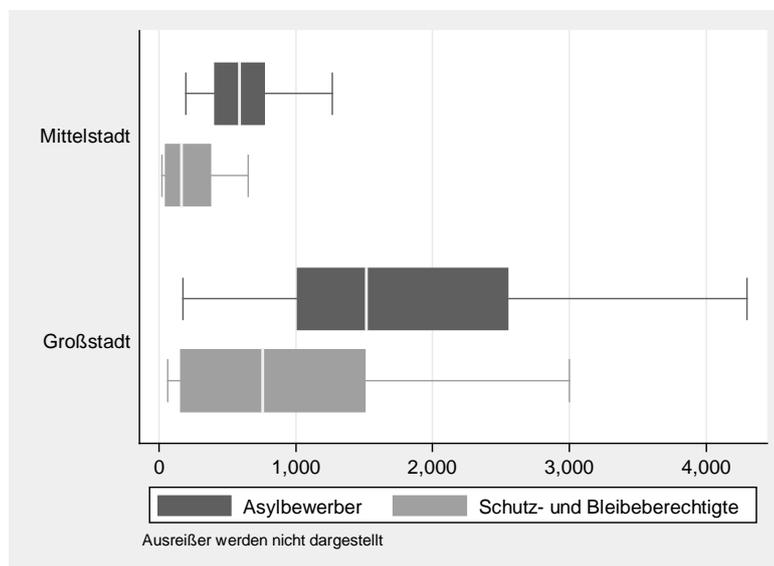
**empirica**

## 3.2 Ergebnisse

### 3.2.1 Anzahl zugewiesener Geflüchteter

Aufgrund der Ungenauigkeiten bei den Angaben zur Anzahl der Geflüchteten insgesamt und nach Status (vgl. Kap. 2) werden in Abbildung 7 Boxplots dargestellt. Es wird deutlich, dass die Anzahl der Geflüchteten – sowohl in als auch nach Beendigung des Verfahrens – stark streut. Zudem variiert die Anzahl signifikant mit der Größe der Stadt. 50 % der Mittelstädte wiesen Asylbewerber in einer Größenordnung zwischen 410 und 775 Personen aus, Großstädte zwischen 1.014 und 2.556 Personen. Die Anzahl der Schutz- und Bleibeberechtigten streut sehr stark und zeigt die damit verbundene unklare Datenlage. Deutlich wird aber auch, dass sich die Mehrheit der zugewiesenen Geflüchteten noch im Asylverfahren befindet und der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt noch bevorsteht.

Abbildung 7: Anzahl Asylbewerber sowie Schutz- und Bleibeberechtigte zum Stichtag 31.05.2016



N=54 Kommunen (Asylbewerber) bzw. 37 Kommunen (Schutz- und Bleibeberechtigte)  
Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

**empirica**

Vergleicht man – mit aller Vorsicht – die Anzahl der Asylbewerber zwischen den beiden Stichtagen 31.12.2015 und 31.05.2016 ist keine eindeutige Entwicklung ersichtlich. In rd. 50 % der Kommunen nimmt die Anzahl der Asylbewerber zu, in den anderen 50 % der Fälle sinkt sie. Die Tendenz bei den Schutz- und Bleibeberechtigten ist hingegen nur in vier Städten rückläufig. Dies entspricht den Erwartungen, da die Anzahl der Geflüchteten, die das Verfahren beenden haben, wegen der zunehmenden Abarbeitung von Asylanträgen zunimmt.

Nur 33 Kommunen geben an, wie viele Geflüchtete sie in 2016 noch erwarten (vgl. Abbildung 8). In der Großstadt rechnet man im Median noch mit ca. 500 Geflüchteten, in der Mittelstadt mit 175. Dies entspricht in etwa 70 Personen pro Monat in der Groß- und 25 in der Kleinstadt.

**Abbildung 8:      Zusätzlich erwartete Geflüchtete nach dem 31.05.2016**

	Noch erwartete Flüchtlinge in 2016			
	25%-Quartil	50%-Quartil	75%-Quartil	Mittelwert
Großstadt	375	500	600	23.975
Mittelstadt	50	175	375	225

N=33 Kommunen

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

**empirica**

Nicht enthalten sind dabei die Schätzungen zum Familiennachzug. Allerdings liegt auch nur 14 Kommunen (25 %) eine entsprechende Schätzung vor. Liegen Schätzungen vor, variieren diese von 0,25 bis 4 Familienmitgliedern pro Asylbewerber mit Schutzstatus. Im Median rechnet man mit 1,60 Familienmitgliedern pro Asylbewerber mit Schutzstatus. Alleine die Bandbreite zeigt allerdings, wie viel Unsicherheit bei der Schätzung besteht.

### 3.2.2 Unterbringung in zentralen Gemeinschaftsunterkünften

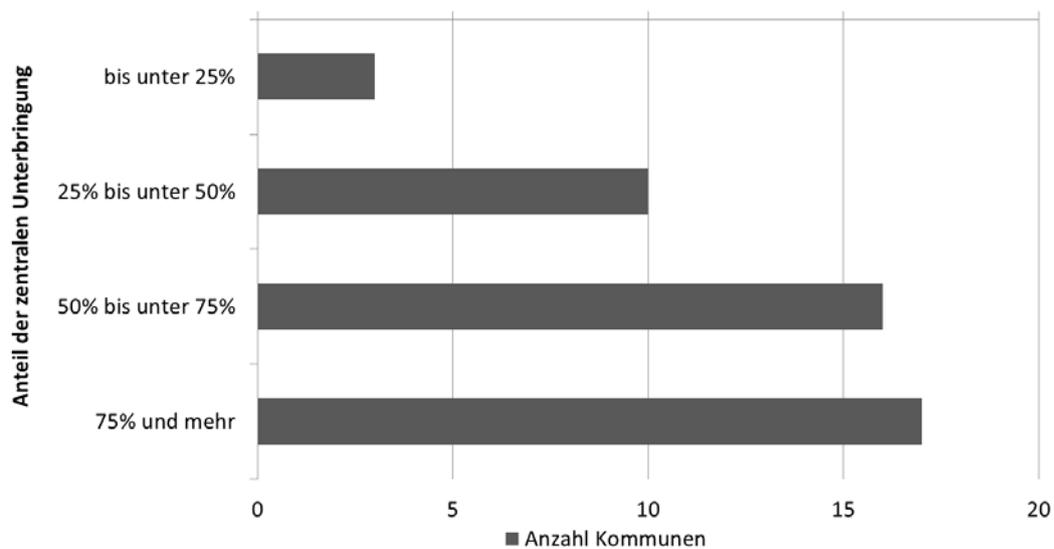
Generell gilt für Asylbewerber im laufenden Verfahren eine pauschale Verpflichtung zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften (§53 Abs. 1 AsylVfG). Die Kommunen handhaben dies allerdings sehr unterschiedlich je nach konkreter Wohnungsmarktsituation vor Ort. Die Unterbringung erfolgt in den Kommunen sowohl in zentralen Gemeinschaftsunterkünften als auch in dezentralen Wohnungen. Wie bereits bei den Angaben zur Anzahl und zum Status der Geflüchteten gab es im Fragebogen auch Unklarheiten bei der Zuordnung der Asylbewerber zu den unterschiedlichen Unterbringungsformen. Es war für einige Kommunen schwierig, die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünfte und dezentrale Wohnungen klar voneinander abzutrennen. In einer Kommune werden beispielsweise Asylbewerber dezentral in abgeschlossenen Wohnungen untergebracht. Diese befinden sich aber in größeren Wohnkomplexen und Gebäudezügen, so dass in der Summe z.T. mehrere hundert Asylbewerber untergebracht und zentral betreut werden. Sie wurden den zentralen Gemeinschaftsunterkünften zugeordnet. Abgrenzungsprobleme gab es auch bei größeren Einfamilien- oder Mehrfamilienhäusern, die mit einer WG-ähnlichen Struktur belegt wurden. Problematisch ist, dass in den Kommunen jeweils eine eigene Definition zur zentralen und dezentralen Unterbringung existiert. Zum anderen liegen den Kommunen auch nur Daten nach ihrer eigenen Abgrenzung vor bzw. die Zuordnung erfolgte nach subjektiven Einschätzungen. Die Vergleichbarkeit der Angaben ist daher eingeschränkt. Im Rahmen der telefonischen Nachfassaktion wurde versucht, die kommunalen Kategorien in die Systematik der Befragung zu überführen. Dennoch kann es in Einzelfällen noch Zuordnungsungenauigkeiten geben, die nicht durch Widersprüchlichkeiten im Fragebogen oder durch gezielte Nachfragen der Kommunen auf fielen.

Generell bringen die antwortenden Kommunen die Asylbewerber eher zentral in Gemeinschaftsunterkünften unter (vgl. Abbildung 9). Nur in rd. 28 % der Kommunen werden die Asylbewerber überwiegend in dezentralen Wohnungen untergebracht. Lediglich drei Kommunen bringen bis zu 75% dezentral unter. Damit ergeben sich deutlich andere Werte als bei der Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach zwischen Ende November 2015 und Mitte Januar 2016 ermittelt. Nach deren Erhebung

haben nur 30 % der befragten Kommunen vorwiegend auf Gemeinschaftsunterkünfte zurückgegriffen.<sup>6</sup> Über alle befragten Kommunen gerechnet, kommen 84 % der Asylbewerber in zentralen Gemeinschaftsunterkünften und 16 % dezentral in Wohnungen unter. Allerdings überschätzt die für dieses Gutachten durchgeführte Befragung wahrscheinlich die zentrale Unterbringung, da nur Städte ab 50.000 Einwohner einbezogen wurden.

Ein signifikanter Zusammenhang der Unterbringungsart mit Wohnungsmarktsituation, Größe oder Leerstandsquote ist entgegen der Annahmen nicht zu erkennen. Die Hypothese, dass eine dezentrale Unterbringung insbesondere in weniger angespannten Wohnungsmärkten mit mehr Leerstand oder in ländlichen Regionen erfolgt, kann nicht bestätigt werden. Ein signifikanter Zusammenhang ergibt sich nur mit dem Mietniveau – je höher das Mietniveau, desto eher erfolgt die Unterbringung zentral.

Abbildung 9: Kommunen nach überwiegender Unterbringungsart



N=46 Kommunen

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Die hohe Quote der Unterbringung von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften ist vor allem durch die in kurzer Zeit stark angestiegenen Zahlen an Geflüchteten zu erklären. Da die räumlichen Unterbringungsmöglichkeiten in vielen Kommunen gänzlich erschöpft waren, wurden im Jahr 2015 auch sogenannte Notunterkünfte (u.a. Turnhallen, Hotels, Lagerhallen, Zelte, Container) eingesetzt.

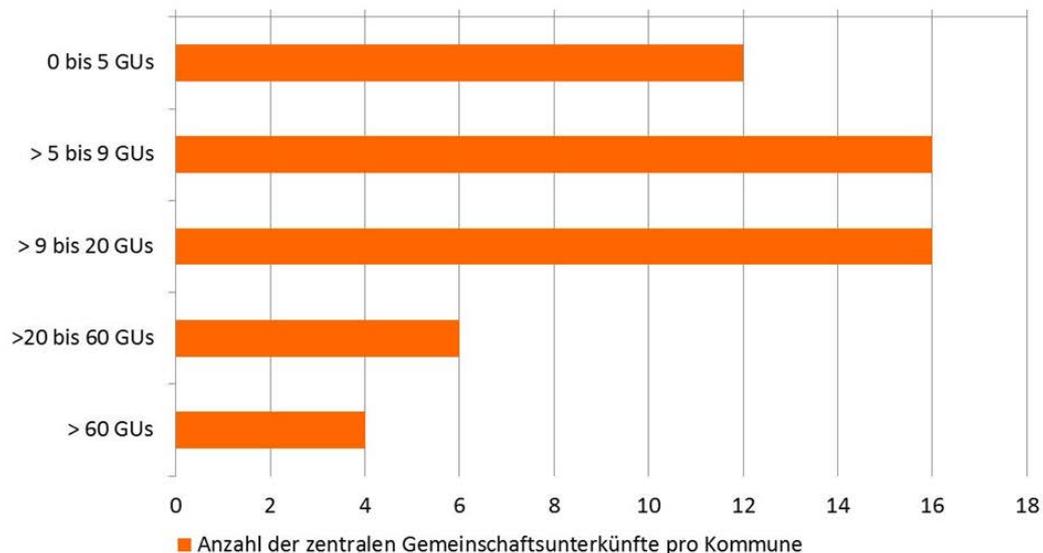
<sup>6</sup> Institut für Demoskopie Allensbach (2016): Situation und Strategien in den Kommunen. Zum Umgang mit der aktuellen Zuwanderung von Asylsuchenden. Gefördert durch die Robert Bosch Stiftung.

## Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und dezentralen Wohnungen

### Kapazitäten und Immobilientyp

Für die Auswertung der Gemeinschaftsunterkünfte wurden in jeder Kommune Angaben zu jeder einzelnen Gemeinschaftsunterkunft abgefragt. Insgesamt haben 54 Kommunen zu 1.176 Gemeinschaftsunterkünften Angaben gemacht. Die Anzahl der Gemeinschaftsunterkünfte je Kommune variiert zwischen zwei und 175. 50 % der Kommunen haben bis zu neun Gemeinschaftsunterkünften. Vier Kommunen haben über 60 Gemeinschaftsunterkünfte angegeben (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Anzahl Gemeinschaftsunterkünfte pro Kommune



N = 1.176 GUs

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Im Durchschnitt haben die Einrichtungen ca. 140 Plätze. 25 % haben bis zu 35 Plätze, die mittleren 50 % zwischen 35 und 190 Plätze und ein Viertel hat mehr als 190 Plätze. Mehr als 1.000 Plätze gibt es in Erstaufnahmeeinrichtungen oder in umgenutzten Kasernen. 81 genannte Unterkünfte haben weniger als 10 Plätze und scheinen demnach eher einer „dezentralen Unterbringung“ ähnlich zu sein.

Die Gemeinschaftsunterkünfte verteilen sich auf unterschiedliche Immobilientypen. Zu insgesamt 936 der 1.176 Unterkünfte wurden Angaben zum Immobilientyp gemacht. Je nachdem, ob man den Immobilientyp nach dem Anteil der untergebrachten Geflüchteten oder nach der Anzahl der Einrichtungen betrachtet, ergeben sich unterschiedliche Gewichte der einzelnen Typen (vgl. Abbildung 11).

**Abbildung 11: Immobilientyp nach Anzahl Gemeinschaftsunterkünfte und Anzahl untergebrachter Geflüchteter**



N = 936 GUs

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

**empirica**

Mit 433 GUs befinden sich die meisten in umgewandelten Nichtwohngebäuden (46 %, 37 % exklusive Turnhallen). In diesen kommen rd. 51.070 Geflüchtete (69 %) unter (39.840 Personen (54 %) in „reinen“ Nichtwohngebäuden ohne Turnhallen). In Turnhallen wohnen damit alleine zum Zeitpunkt der Befragung rd. 11.230 Geflüchtete in 91 Objekten. 140 GUs sind Provisorien, die Raum für 7.679 Geflüchtete bieten. Die Provisorien sind zu 56 % Container, zu 17 % Zelte, zu 14 % Provisorien in Holzständerbauweise und zu 13 % sonstige Bauten. Drei der 18 sonstigen Unterkünfte wurden als Leichtbauhallen und Fertigbauten spezifiziert. Der Anteil an Bestands-Wohngebäuden liegt mit 22 % höher als ihr Beitrag zur Unterbringung von Geflüchteten (nur 8 %).

## Größe und Auslastungsgrad

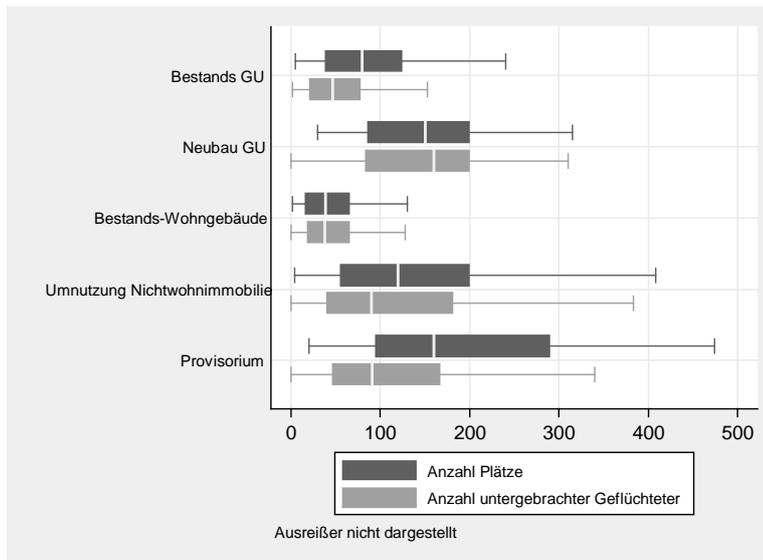
Bereits aus dem Vergleich von Anzahl der Einrichtungen und Anzahl der untergebrachten Geflüchteten wird die Varianz zwischen den Größen der Immobilientypen deutlich. In Abbildung 12 ist die Verteilung der möglichen Plätze und der de facto untergebrachten Geflüchteten auf die verschiedenen Unterkunftsformen dargestellt. Besonders die Größe der umgenutzten Nichtwohngebäude und der Provisorien variiert sehr stark. 50 % der Nichtwohngebäude haben eine Platzanzahl von 56 bis 200 Plätzen (Median: 120 Plätze). Ohne Turnhallen variiert die Platzanzahl von 50% der Nichtwohngebäude zwischen 45 und 210 Plätzen (Median: 100 Plätze). Turnhallen haben im Median 194 Plätze. Bei den Provisorien reicht die Platzanzahl der mittleren 50% von 95 bis 290 Plätze (Median: 160 Plätze). An dritter Stelle stehen die neu gebauten Unterkünfte. Hier sind im Median 150 Plätze entstanden. Bestehende Gemeinschaftsunterkünfte bieten im Mittel hingegen nur rund 80 Plätze und sind daher kleiner. Offensichtlich werden derzeit größere Gemeinschaftseinrichtungen gebaut als noch vor dem starken Zuzug seit 2015. Die Unterbringung in bestehenden Wohngebäuden erfolgt im Mittel mit nur rund 39 Plätzen. Hier ist wahrscheinlich auch die Abgrenzung zur dezentralen Unterbringung am unschärfsten.

Abbildung 12 zeigt neben den Plätzen auch die Anzahl der untergebrachten Geflüchteten als Indikator für die Auslastung der Gemeinschaftsunterkünfte. Provisorien haben noch deutliche Kapazitäten. Man arbeitet offensichtlich bereits am Leerzug und am Rückbau nach dem starken Rückgang der Geflüchtetenzahlen. Ähnliches gilt – wenn auch in geringerem Maße – für umgenutzte Nichtwohngebäude.<sup>7</sup> Erstaunlicherweise haben auch Bestands-GUs noch Kapazitäten. Der exakt berechnete Auslastungsgrad für alle angegebenen 856 GUs beträgt im Median rd. 85 %. Am wenigsten ausgelastet sind im Vergleich bestehende GUs mit einer mittleren Auslastung von 85 %. Umgenutzte Nichtwohngebäude sind im Mittel zu je rd. 86 % (inkl. und exkl. Turnhallen) ausgelastet. Bestands-Wohngebäude sind zu 93 % belegt. Die höchste mittlere Auslastung haben neu gebaute Unterkünfte mit 98 % - wahrscheinlich da hier die Unterbringungsbedingungen am besten sind.

---

<sup>7</sup> Dies ist nicht allein durch den Leerzug von Turnhallen zu erklären. Im Median werden in Nichtwohngebäuden mit Turnhallen 90 Geflüchtete und ohne Turnhallen 72 Geflüchtete untergebracht

Abbildung 12: Anzahl Plätze und untergebrachte Geflüchtete nach Immobilientyp

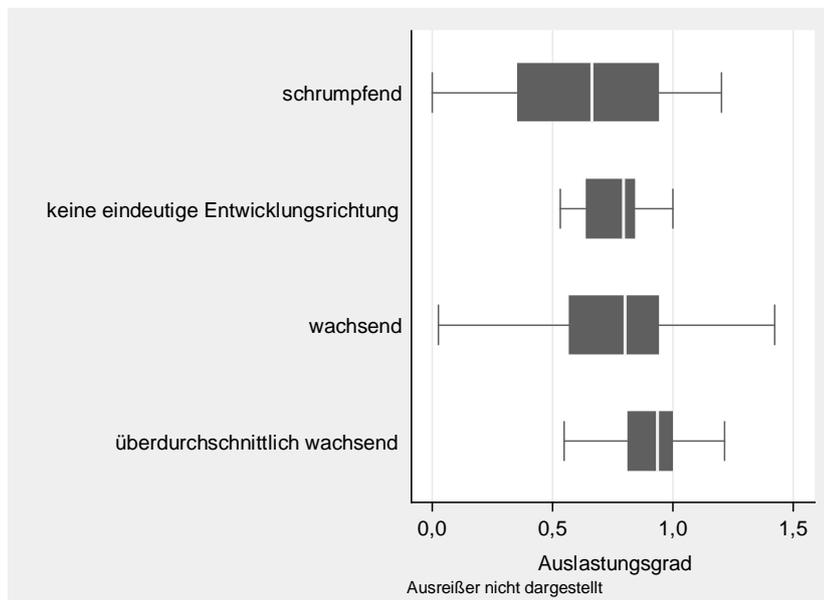


N = 900 GUs (Anzahl Plätze) und 662 GUs (Anzahl untergebrachte Geflüchtete)  
 Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Zwischen der Auslastung von Unterkünften und den BBSR-Wachstumsregionen besteht ein signifikanter Zusammenhang. Der Übergang in die nächste Kategorie erhöht den Auslastungsgrad um ceteris paribus 10 %.( vgl. Abbildung 13). Der Median des Auslastungsgrad nimmt mit dem Wachstum der Wohnungsmarktregion stetig zu.

Abbildung 13: Auslastungsgrad nach BBSR-Wohnungsmarktregion



N= 856 GUs  
 Quelle: Befragung der Kommunen, BBSR, eigene Auswertung

empirica

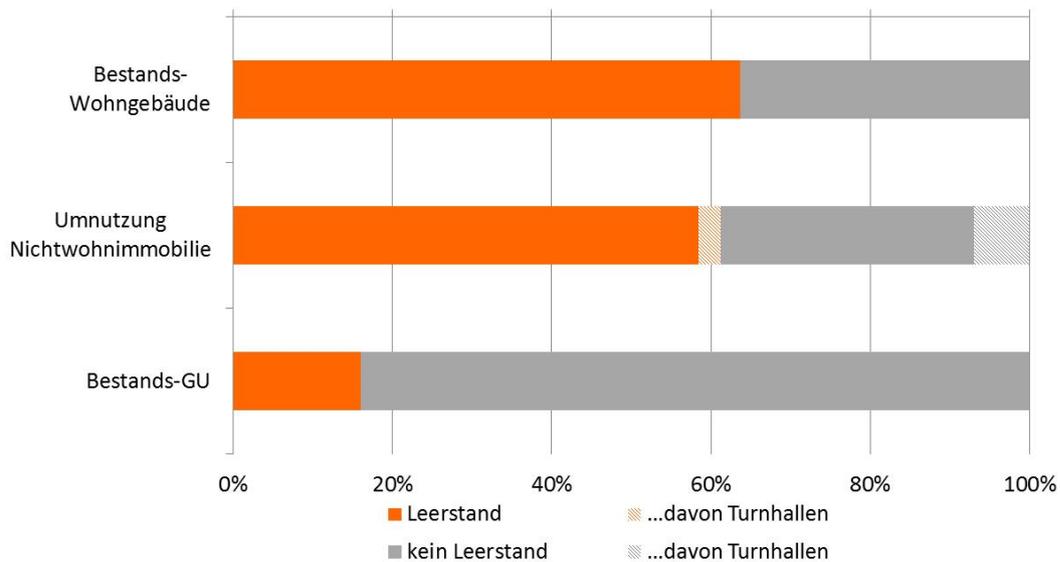
Die Ausweitung der Kapazitäten und die Abnahme des starken Flüchtlingszuzugs machen sich bereits bemerkbar. 65 % der Kommunen haben bereits Gemeinschaftsunterkünfte wieder geschlossen. 12 Kommunen (38 %) haben je eine Unterkunft geschlossen. 50 % der Kommunen haben bis zu zwei

Unterkünfte geschlossen. Vier Kommunen (13 %) haben sogar schon zwischen sieben und 30 Gemeinschaftsunterkünfte wieder aufgegeben. Im Mittel wurden die UnterkunftsKapazitäten um bis zu 200 Plätze reduziert. Bei den geschlossenen GUs handelt es sich überwiegend um Sport- und Turnhallen. Vereinzelt wurden aber auch Nichtwohngebäude wie Hotels, Schullandheime und Einzelhandelsgebäude sowie provisorische Wohncontainer wieder aufgegeben. Als Hauptgrund wurden die sinkenden Flüchtlingszahlen (12 Nennungen) und die nun anderweitig mögliche Unterbringung bzw. Nutzung als ausschließliche Interimslösung angeführt (acht Nennungen). Weitere acht Kommunen verweisen darauf, insbesondere vorher genutzte Nichtwohngebäude wieder prioritär für die ursprüngliche Nutzung freizuziehen (z.B. Turnhalle/ Schullandheim). Weitere, seltener genannte Gründe sind das Auslaufen der Mietverträge sowie die schlechten Unterbringungsbedingungen. Eine Kommune nennt die Überplanung im Stadtteil als Schließungsgrund.

### Vorheriger Leerstand, Nutzungsdauer und geplante Nachnutzung

Nicht alle Unterkünfte standen vor der heutigen Nutzung leer. Abbildung 14 zeigt, dass vor allem Bestands-Wohngebäude akquiriert wurden, die vor der Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft leer standen. Auch Umwandlungsobjekte waren zu 62 % leerstehend (bzw. knapp 60 % exklusive Turnhallen). Bestehende GUs hatten vor der Unterbringung überwiegend keinen Leerstand.

Abbildung 14: Vorheriger Leerstand nach Immobilientyp



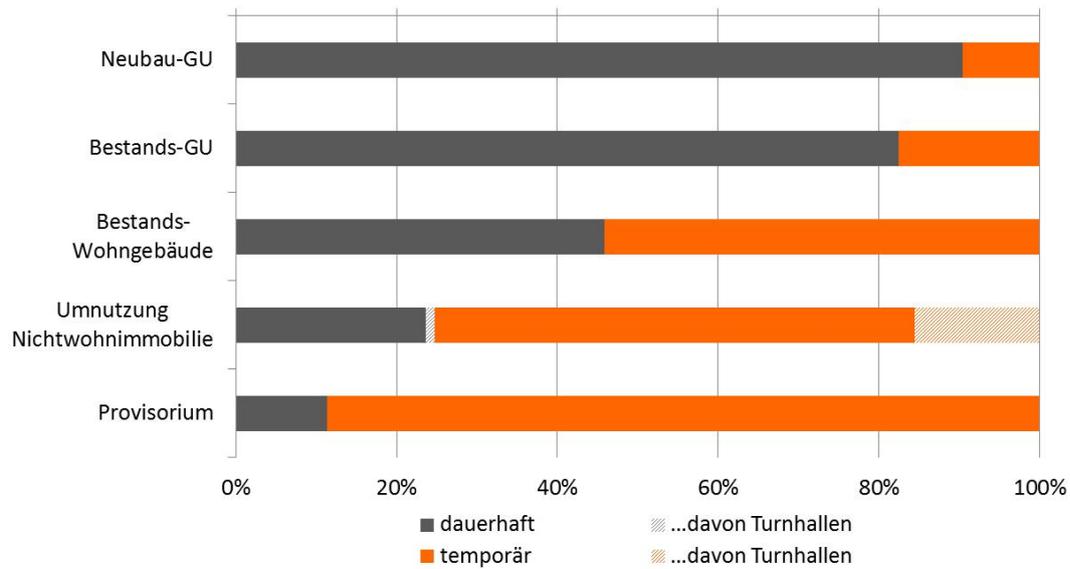
N= 382 GUs

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

In Abbildung 15 wird die Nutzungsdauer nach Immobilientyp gezeigt. Den höchsten Anteil an dauerhaft geplanter Nutzung als Flüchtlingsunterkunft haben erwartungsgemäß neu gebaute und bestehende Gemeinschaftsunterkünfte (90 % bzw. 82 %). Ist die Nutzung nur als temporär angegeben, werden die bestehenden GUs überwiegend rückgebaut. Bestands-Wohngebäude, umgenutzte Nichtwohngebäude und Provisorien werden überwiegend temporär zur Unterbringung genutzt. 11 % der Provisorien werden sogar dauerhaft genutzt. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Containersiedlungen, die weiterhin zur Unterbringung genutzt werden sollen.

Abbildung 15: Nutzungsdauer und Nachnutzung nach Immobilientyp



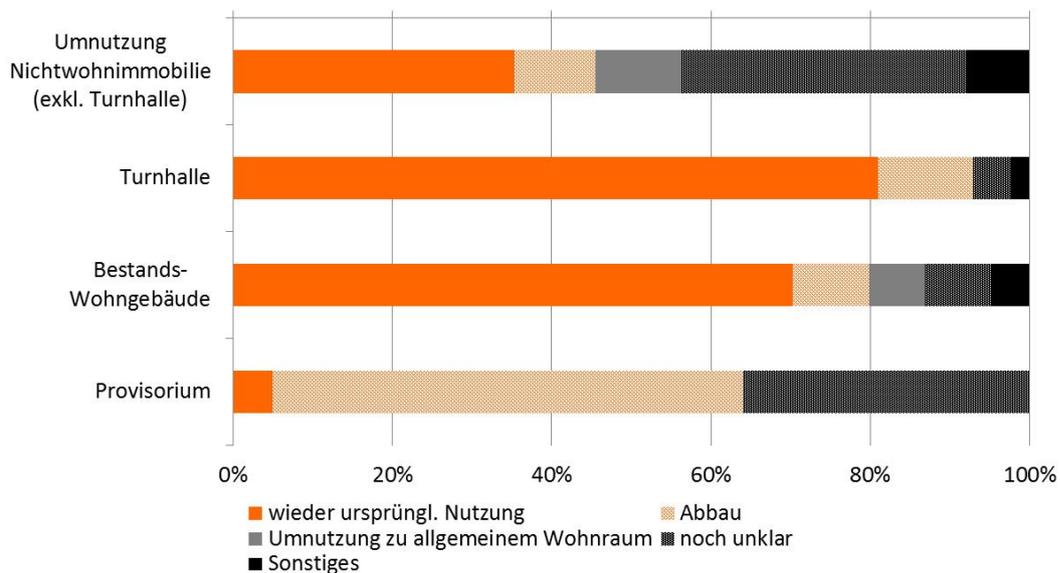
N=630 GUs

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Bestands-Wohngebäude werden zu 70 % wieder der ursprünglichen Nutzung zugeführt und Provisorien zu 59 % abgebaut (vgl. Abbildung 16). Das Bild bei den umgewandelten Nichtwohngebäuden ist nicht so eindeutig: Turnhallen werden zu 81% wieder als Turnhalle genutzt. Bleiben Turnhallen unberücksichtigt, wird etwa ein Drittel aller Nichtwohngebäude (35%) wieder zur ursprünglichen Nutzung zurückgeführt, bei 44 % ist die Nachnutzung noch unklar bzw. die Nachnutzung ist nicht spezifiziert, 11 % sollen zu allgemeinem Wohnraum umgewandelt werden. Weitere 10% werden rückgebaut. Eine differenzierte Auswertung erfolgt in Kapitel 3.

Abbildung 16: Nachnutzung für überwiegend temporäre Immobilientypen



N=363 GUs

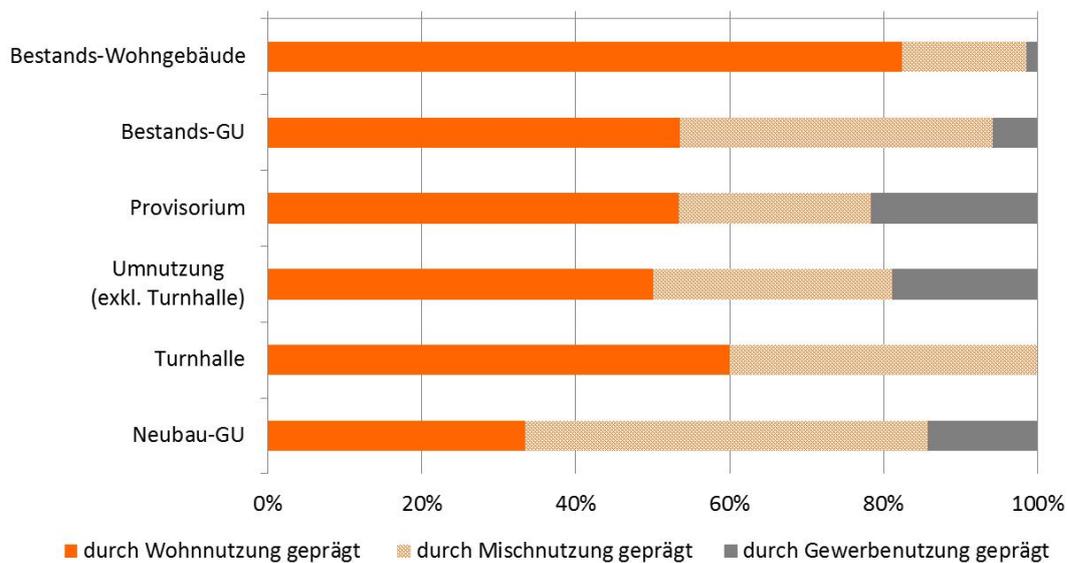
Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

## Umfeld und Lage

59 % aller Gemeinschaftsunterkünfte liegen in Gebieten, die überwiegend von Wohnnutzung geprägt sind. 29 % befinden sich in durch Mischnutzung geprägten Gebieten und nur 12 % in durch Gewerbenutzung geprägten Gebieten. Lediglich zwei Unterkünfte liegen in sonstigen Gebieten. Hierbei handelt es sich um eine Bundeswehr- und eine Sonderfläche. Bestehende Wohngebäude – und auch Bestands-GUs – liegen erwartungsgemäß in Wohn- oder Mischgebieten. Provisorien liegen hingegen zu 22 % in Gewerbegebieten, umgenutzte Nichtwohngebäude und neue GUs zu 19 % bzw. 17 %. (vgl. Abbildung 17). Differenziert man nach dem Gebietstyp so sind 62% der GUs in Gewerbegebieten umgenutzte Nichtwohngebäude, gefolgt von 22 % Provisorien und 8 % bestehenden GUs. Turnhallen liegen zu 57% in Wohn- und zu 38% in Mischgebieten.

Abbildung 17: Überwiegende Nutzung im Umfeld nach Immobilientyp



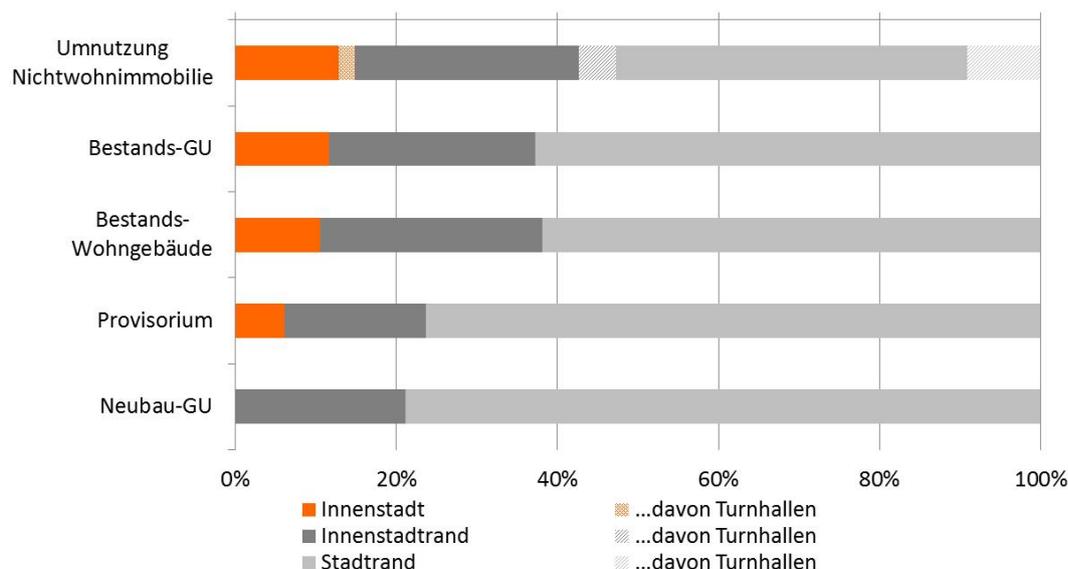
N=521 GUs

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

61 % von 765 GUs mit Adressangabe liegen am Stadtrand, 27 % am Innenstadtrand und nur 11 % in der Innenstadt. Die meisten GUs in der Innenstadt und am Innenstadtrand sind umgenutzte Nichtwohngebäude. Hier scheint es noch Potenziale in zentraleren Lagen zu geben. Am Stadtrand sind hingegen alle Typen vertreten. Auch die Unterbringung in bestehenden Wohngebäuden erfolgt zu nahezu zwei Dritteln am Stadtrand. Ebenso befinden sich 58 % der Turnhallen am Stadtrand (vgl. Abbildung 18).

Abbildung 18: Lage nach Immobilientyp



N=765 GUs

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

## Kosten

Die Frage nach den Unterbringungskosten je Platz in € pro Monat haben nur 15 Kommunen überhaupt beantwortet. Die Angaben sind daher kaum auswertbar. Sie beziehen sich auf unterschiedliche Zeiträume (Tag, Monat) und wurden unterschiedlich berechnet (je Person, je Unterkunft, inkl./exkl. Nebenkosten, inkl./exkl. Bauinvestitionen etc.). Vage geschätzt variieren die Kosten zwischen 50 bis 750 € pro Monat pro Person, der Schwerpunkt liegt zwischen 250 und 500 €. Anhand der angegebenen Werte lassen sich kaum Rückschlüsse auf Kostenunterschiede zwischen Immobilientypen ziehen. Die Kosten je Immobilientyp variieren zwischen den Kommunen sehr stark. Allerdings liegen die Kosten bei den Bestands-GUs bei allen antwortenden Kommunen am niedrigsten. Auch Bestands-Wohngebäude liegen mit den angegebenen Kosten eher niedrig.

## Dezentrale Unterbringung in Wohnungen

Selbst Städte und Landkreise, die seit rund einem Jahrzehnt auf das Modell der dezentralen Unterbringung setzen, mussten aufgrund der hohen Zahlen an Geflüchteten vermehrt Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften unterbringen. Bei der dezentralen Unterbringung kommen unterschiedliche Varianten zum Einsatz:

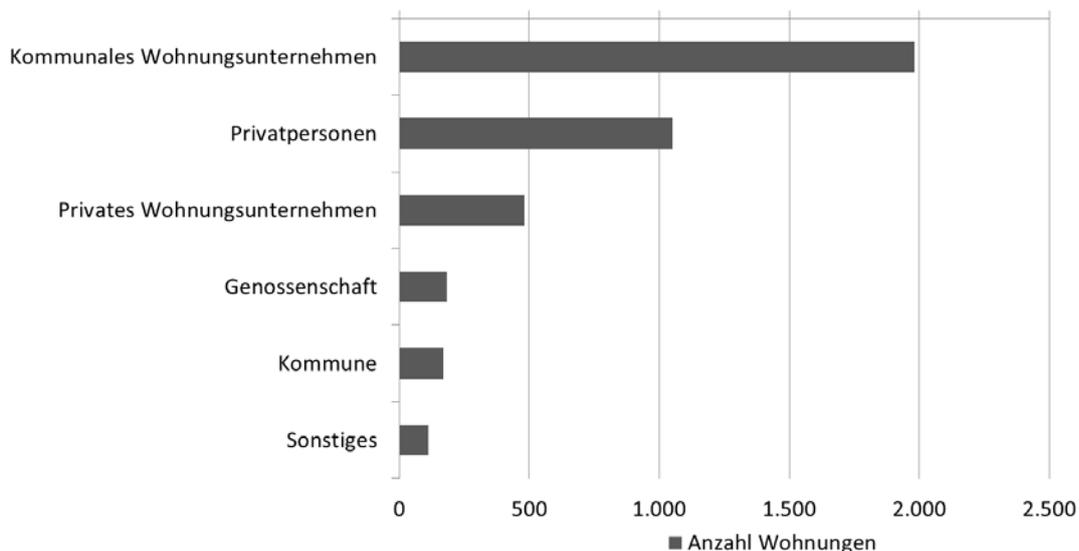
- Die Kommune mietet Wohnungen bzw. kleinere Mehrfamilienhäuser an und besetzt diese mit Asylbewerbern (häufig als WG). Die Kommune ist Mietvertragspartner. Nach Beendigung des Asylverfahrens müssen die Schutz- und Bleibeberechtigten i.d.R. die Wohnung verlassen.
- Die Kommune vermittelt Wohnungen an Asylbewerber. Zwischen Asylbewerber und Vermieter wird ein Mietvertrag zu den ortsüblichen Mieten abgeschlossen. Die Kommune übernimmt Kauttionen und sichert für die Dauer der Unterbringung eine Mietdirektüberweisung (Leistungen nach AsylbLG) zu. Bei WG-Belegungen kümmert sich die Kommune um eine Nachbesetzung.

- Die Eigentümer bieten der Kommune ihre Immobilie (z.B. kleine Pension, Mehrfamilienhaus) an. Die Eigentümer statten die Räume mit dem erforderlichen Mobiliar und E-Geräten aus, tragen alle Nebenkosten und sind „Ansprechpartner“ für die Asylbewerber. Zwischen Asylbewerber und Eigentümer wird ein Nutzungsvertrag geschlossen (Tagespauschale), der von der Kommune als Unterkunftskosten akzeptiert wird.

Sobald das Asylverfahren beendet ist, können und sollen sich Schutz- und Bleibeberechtigte eine Wohnung auf dem regulären Wohnungsmarkt suchen. Einige Städte sind hingegen darauf ausgerichtet, dass Schutz- und Bleibeberechtigte in den bisher bewohnten Wohnungen bleiben können. In diesen Fällen erfolgt eine Umwidmung des Mietvertrages.

Die meisten der dezentral untergebrachten Asylbewerber werden in Wohnungen von kommunalen Wohnungsunternehmen untergebracht. 44 % der antwortenden Kommunen gaben das kommunale Wohnungsunternehmen als Eigentümer an. Von deren Wohnungsbestand wurden insgesamt 1.981 Wohnungen für die Unterbringung zur Verfügung gestellt. An zweiter Stelle rangieren 1.052 Wohnungen von Privatpersonen. Mehr als die Hälfte der antwortenden Kommunen kooperieren mit privaten Immobilieneigentümern. Bei privaten Wohnungsunternehmen werden 481 Wohnungen und bei Genossenschaften 182 angegeben. Bei 170 Wohnungen handelt es sich um Wohnungen im unmittelbaren Eigentum der Kommunen. Weitere 112 Wohnungen gibt es in den Beständen sonstiger Eigentümer. Angegeben wurden beispielsweise die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sowie Kirchen.

Abbildung 19: Wohnungen für die dezentrale Unterbringung nach Eigentümer



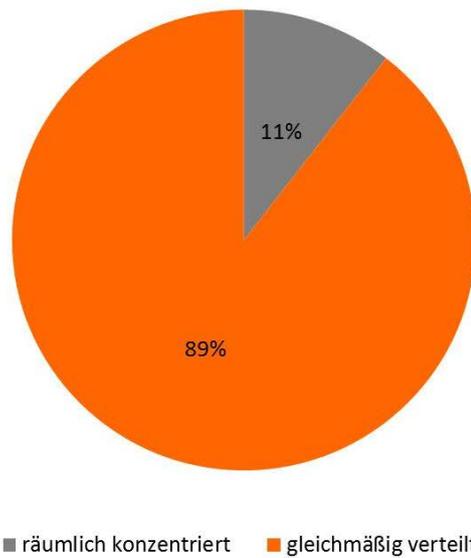
N=55 Kommunen

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Die Wohnungen für die dezentrale Unterbringung sind Angabe gemäß zu nahezu 90 % räumlich verteilt über das gesamte Stadtgebiet, nur 11 % sind räumlich konzentriert (vgl. Abbildung 20). Des Weiteren machen fünf Kommunen die Angabe, dass die Wohnungen vorrangig in benachteiligten Stadtteilen liegen.

Abbildung 20: Lage der Wohnungen für die dezentrale Unterbringung



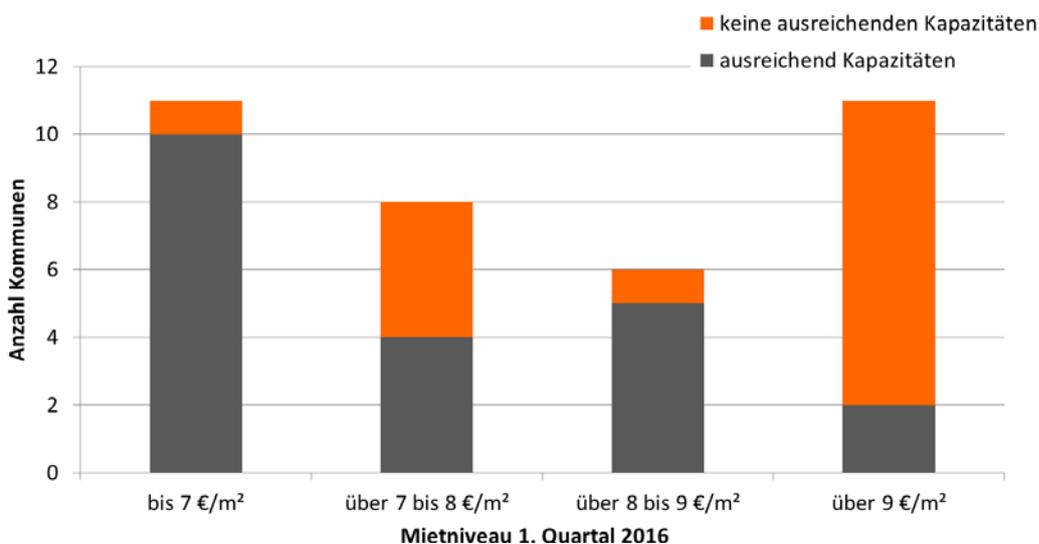
N=38 Kommunen

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Insgesamt 36 Kommunen haben Aussagen zur weiteren Kapazität in dezentralen Wohnungen gemacht. Rd. 58 % geben an, noch ausreichende Kapazitäten zur Verfügung zu haben. 42 % haben hingegen keine ausreichenden Kapazitäten mehr. Diese Aussage korreliert signifikant mit der Miethöhe und der Leerstandsquote. Je höher die Miete, desto weniger zusätzliche Kapazitäten sind vorhanden und je höher der Leerstand, umso häufiger gibt es weitere Kapazitäten für die dezentrale Unterbringung. Abbildung 10 zeigt beispielhaft, wie der Anteil der Kommunen, die keine ausreichenden Kapazitäten für die dezentrale Unterbringung haben, mit steigendem Mietniveau zunimmt. So haben zwei Drittel der Kommunen mit ausreichenden Kapazitäten ein Mietniveau bis zu 7 €/m<sup>2</sup>. Ebenso haben 76 % der Kommunen mit ausreichenden Kapazitäten eine Leerstandsquote von mehr als 3 %.

Abbildung 21: Kapazitäten für die dezentrale Unterbringung nach Mietniveau



N=36 Kommunen

Quelle: Befragung der Kommunen, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme.de)

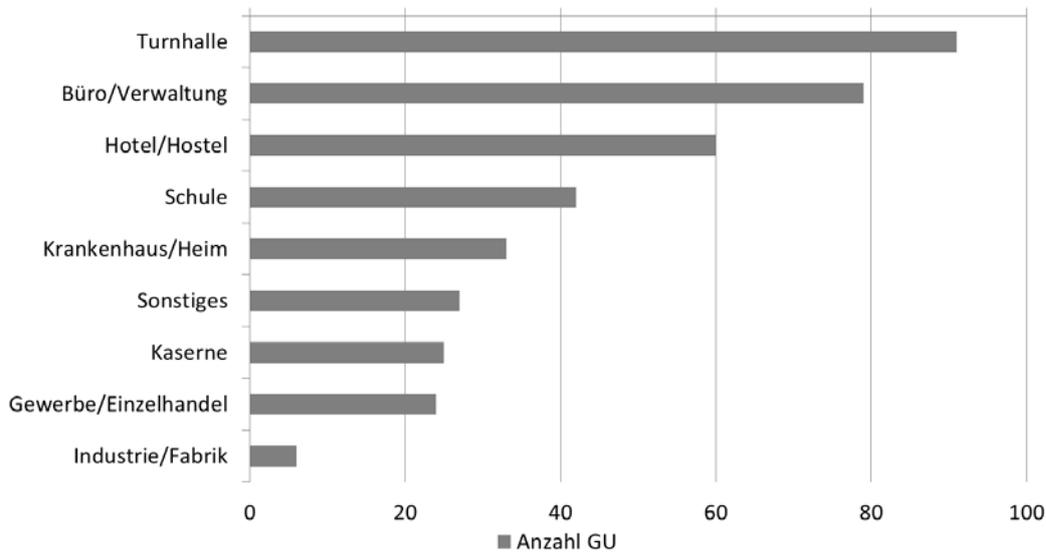
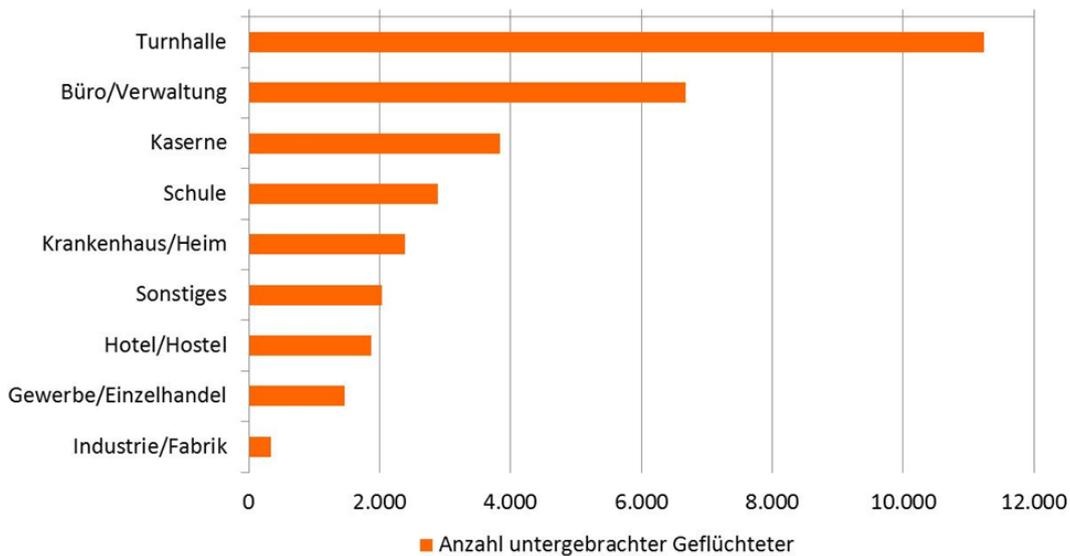
empirica

### 3.2.3 Unterbringung in umgewandelten Nichtwohngebäuden

#### Umnutzungstyp und Kapazitäten für die Unterbringung

Wie bereits erwähnt sind die meisten Gemeinschaftsunterkünfte umgewandelte Nichtwohngebäude (vgl. Kap. 3.2.2). Diese tragen mit der Unterbringung von insgesamt 51.070 Asylbewerbern in 433 Unterkünften in erheblichem Umfang zur Unterbringung von Geflüchteten bei. Abbildung 22 zeigt auf, wie sich die Anzahl der Gebäude und die Anzahl der untergebrachten Geflüchteten auf die verschiedenen Typen der Nichtwohngebäude verteilen.

Abbildung 22: Umwandlungstyp nach Anzahl Gemeinschaftsunterkünfte und Anzahl untergebrachter Geflüchteter



N=315 GUs (Anzahl untergebrachte Geflüchtete) bzw. 387 GUs (Anzahl GU)

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

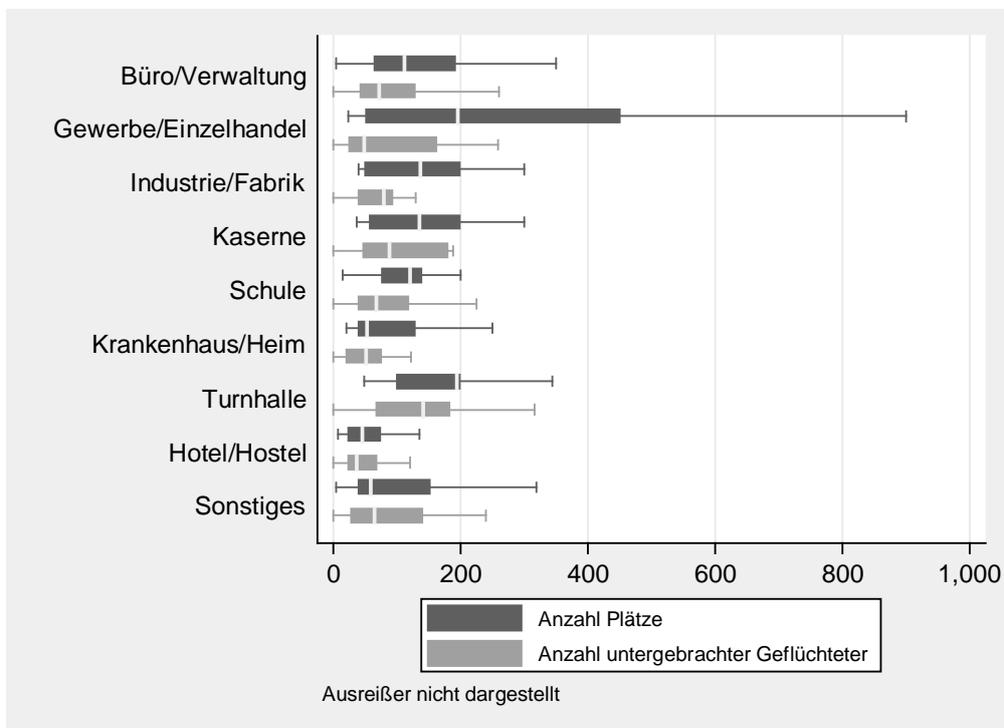
Klarer Spitzenreiter für die Unterbringung sind Turnhallen: In den 91 Turnhallen werden 11.229 Asylbewerber untergebracht. Gefolgt werden diese vom Umnutzungstyp „Büro/ Verwaltung“, der je 20 %

der Unterkünfte und der untergebrachten Asylbewerber ausmacht. Zwar werden nur 25 Kasernen umgewandelt, ihre Größe führt aber zu einer Unterbringungszahl von 3.833 Asylbewerbern. Hotels und Hostels sind hingegen eher weniger große Unterkünfte. In 60 Einzelunterkünften werden nur 6 % aller Asylbewerber untergebracht. Ebenfalls wichtig für die Flüchtlingsunterbringung sind Schulen. Bei den 27 sonstigen Umnutzungen werden zu neun nähere Angaben gemacht. Hier handelt es sich bei vier Unterkünften um Hallen, bei zwei um Kirchen, des Weiteren je um ein Kloster, eine Messehalle und ein Wohnschiff.

### Größe und Auslastungsgrad

Abbildung 23 und Abbildung 24 verdeutlichen jeweils die Größen der Unterkünfte nach Umnutzungstyp. Die im Mittel größten Unterkünfte befinden sich in Gewerbe- und Einzelhandelsgebäuden. Hier ist aber auch die Varianz am größten. An zweiter Stelle stehen Turnhallen mit einem von Median rd. 194 Plätzen. Eher kleinere Unterkünfte befinden sich in Krankenhäusern und Heimen sowie in Hotels und Hostels.

Abbildung 23: Anzahl Plätze und untergebrachte Asylbewerber nach Umnutzungstyp



N=375 GUs (Anzahl Plätze) bzw. 315 GUs (Anzahl untergebrachte Geflüchtete)  
Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Abbildung 24: Größe der Unterkunft nach Umnutzungstyp

Umwandlungstyp	Anzahl Plätze			Anzahl untergebrachte Geflüchtete		
	25%-Quartil	Median	75%-Quartil	25%-Quartil	Median	75%-Quartil
Gewerbe/Einzelhandel	52	196	450	26	49	162
Turnhalle	100	194	200	67	141	183
Kaserne	58	135	200	47	88	180
Schule	77	120	140	39	67	117
Büro/Verwaltung	65	112	191	43	72	130
Sonstiges	39	59	152	28	65	142
Krankenhaus/Heim	39	53	128	20	51	77
Hotel/Hostel	24	45	75	24	37	69
Industrie/Fabrik	*nur 6 Fälle					

N=375 GUs (Anzahl Plätze) bzw. 315 GUs (Anzahl untergebrachte Geflüchtete)  
Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

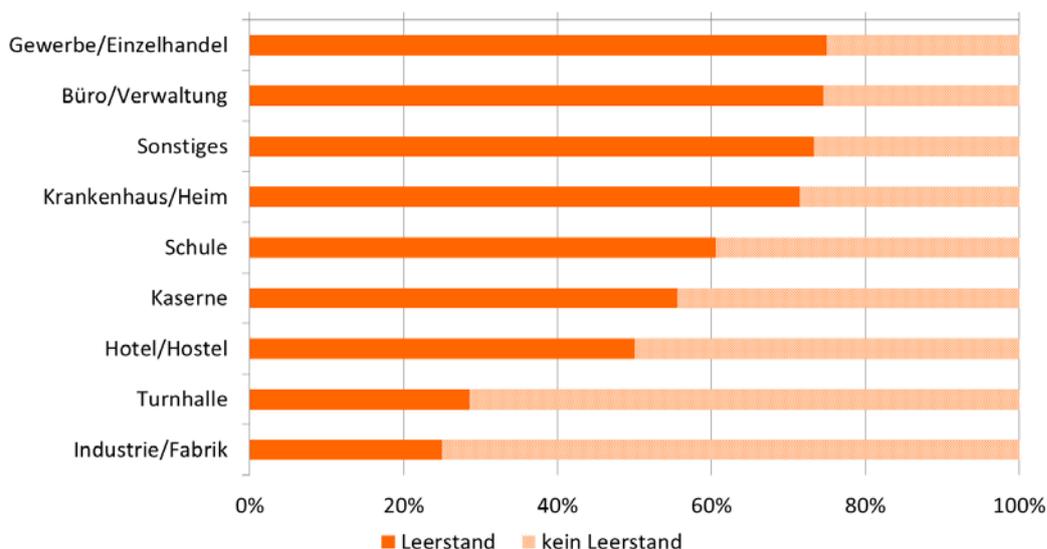
empirica

Die geringste Auslastung haben mit 61 % Industrie- und Fabrikgebäude. Schulen sind zu 73 % ausgelastet. Besonders hoch ausgelastet und deshalb möglicherweise beliebt sind Unterkünfte in Kasernen sowie in Krankenhäusern und Heimen. Diese weisen meist eine wohnähnliche Nutzung auf und sind deshalb auch für die Unterbringung gut geeignet. Die restlichen Umnutzungstypen sind jeweils um die 80 % ausgelastet.

#### Nutzungsdauer und geplante Nachnutzung

Umwandlungsobjekte standen zu etwa 61 % vor der jetzigen Nutzung leer. Dieses Ergebnis differenziert sich allerdings nach den einzelnen Umnutzungstypen stark aus (vgl. Abbildung 25).

Abbildung 25: Vorheriger Leerstand nach Umnutzungstyp



N=215 GUs

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Der vorherige Leerstand korreliert stark mit der geplanten Nutzungsdauer. Entgegen den Erwartungen werden aber vorher leerstehende Gebäude weniger häufig dauerhaft als Flüchtlingsunterkunft genutzt. 77 % aller vorher leerstehenden Gebäude werden nur temporär als solche genutzt. Dies kann zum

einen auf einen baulich schlechten Zustand und zum anderen auf ungeeignete Strukturen (Grundrisse, Brandschutz, Erschließung etc.) für eine Wohnnutzung hindeuten.

Turnhallen werden zu 81 % und damit am häufigsten nur temporär genutzt. Von den temporär zur Unterbringung von Geflüchteten genutzten Gebäuden ohne Turnhallen werden 35 % wieder zur ursprünglichen Nutzung zurückgeführt, bei 36 % ist die Nachnutzung noch unklar, 10 % werden abgebaut und 11 % werden zu allgemeinem Wohnraum umgenutzt. Weitere 8 % haben eine sonstige Nachnutzung angegeben, diese aber nicht weiter spezifiziert.

Zur ursprünglichen Nutzung (Abbildung 26) werden vor allem Hotels und Hostels zurückgeführt. Ein Abbau erfolgt zu 30 % bei Büro- und Verwaltungsgebäuden und zu 22 % bei Turnhallen. Die Umnutzung zu allgemeinem Wohnraum ist am ehesten in wohnähnlichen Gebäuden wie Hotels/ Hostels, Büro/ Verwaltung und Kasernen angedacht (vgl. Abbildung 28).

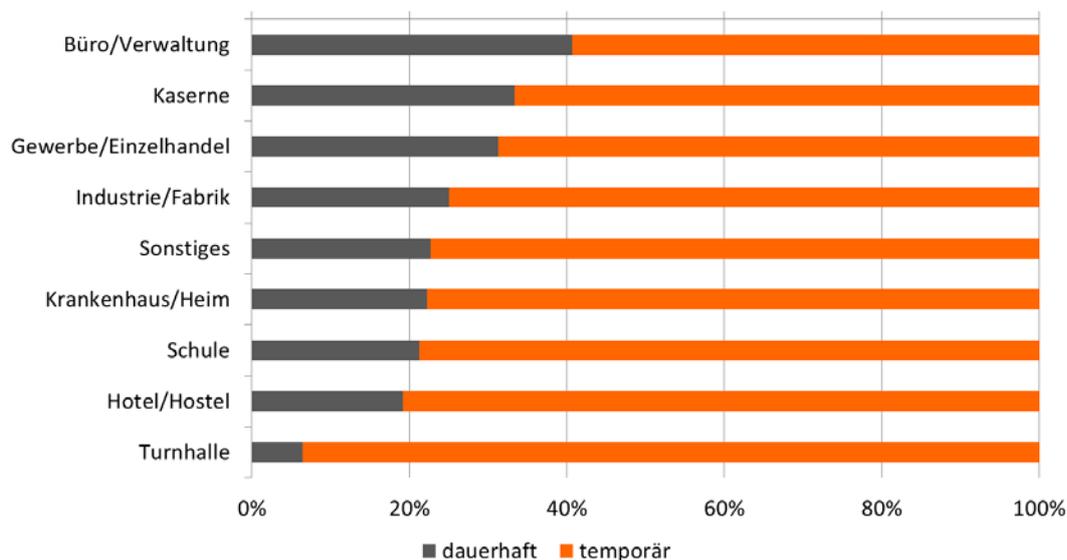
Abbildung 26: Ausgewählte Nachnutzungen nach Umwandlungstypen

	Turnhalle		Krankenhaus/Heim		Hotel/Hostel		Büro/Verwaltung		Kaserne		Sonstiges		Schule		Gewerbe/ Einzelhande		Industrie/ Fabrik		Summe	
wieder ursprüngl. Nutzung	34	(35%)	13	(14%)	21	(22%)	12	(13%)	6	(6%)	5	(5%)	4	(4%)	1	(1%)	0	(0%)	96	(100%)
Abbau	5	(22%)	1	(4%)	2	(9%)	7	(30%)	1	(4%)	0	(0%)	4	(17%)	2	(9%)	1	(4%)	23	(100%)
Umnutzung zu allg. Wohnraum	0	(0%)	0	(0%)	7	(37%)	5	(26%)	3	(16%)	1	(5%)	1	(5%)	1	(5%)	1	(5%)	19	(100%)

N=138 GUs (Die Nachnutzungen „noch unklar“ und „sonstiges“ werden nicht dargestellt.)  
Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

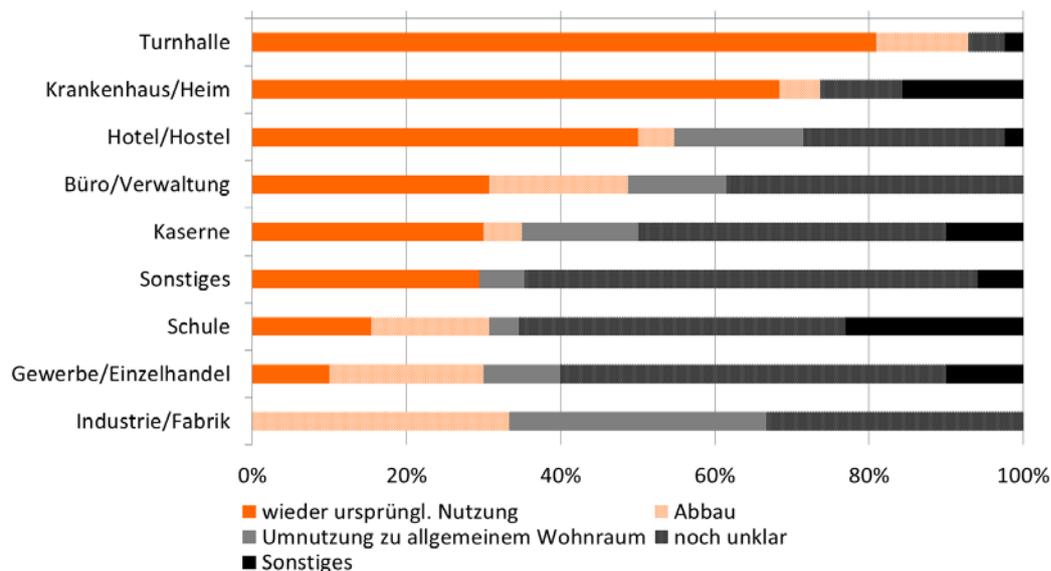
Abbildung 27: Voraussichtliche Nutzungsdauer nach Umnutzungstyp



N=284 GUs  
Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Abbildung 28: Voraussichtliche Nachnutzung nach Umwandlungstyp



N=218 GUs

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Die Umwandlungstypen charakterisieren sich wie folgt:

- Turnhallen werden erwartungsgemäß kaum dauerhaft genutzt und zu 81 % wieder ihrer ursprünglichen Nutzung zugeführt. Sie standen auch überwiegend vor der Nutzung als Flüchtlingsunterkunft nicht leer (71 %). Aufgrund zurückgehender Flüchtlingszahlen wurden Turnhallen i.d.R. als erstes wieder als Gemeinschaftsunterkünfte für Asylbewerber geschlossen.
- Hotels und Hostels – etwa zur Hälfte vorher leerstehend – werden ebenfalls überwiegend temporär genutzt. 50 % werden wieder der ursprünglichen Nutzung zugeführt. Dies betrifft überwiegend die vorher nicht leerstehenden Gebäude. Bei weiteren 26 % ist die Nachnutzung noch unklar. Sieben Objekte sollen zu allgemeinem Wohnraum umgenutzt werden. Dies entspricht 37 % aller Objekte, in denen Wohnraum entstehen soll. Dieser Typ scheint sich besonders hierfür zu eignen.
- 61 % der 33 umgewandelten Schulen standen vor der Nutzung als Flüchtlingsunterkunft leer. Sie werden zu 79 % temporär genutzt. Die Nachnutzung ist zu 43 % noch unklar. Knapp 20 % der umgewandelten Schulen sollen nach der Nutzung als Flüchtlingsunterkunft abgebaut werden.
- Krankenhäuser und Heime standen zu 71 % vorher leer. 22 % werden dauerhaft als Gemeinschaftsunterkunft genutzt. 68 % werden danach wieder zur ursprünglichen Nutzung zurückgeführt. Das mag zunächst verwundern. Hierbei ist möglicherweise gemeint, dass leerstehende Gebäude wieder als Krankenhaus/Heim genutzt werden und hierfür eine Qualifizierung, Modernisierung, Umstrukturierung o.Ä. stattfindet, um einen Leerstand zukünftig zu vermeiden.
- Industrie-/Fabrikgebäude gibt es nur vier. Davon standen drei vor der Umnutzung nicht leer. Genau diese drei werden dann auch nur temporär genutzt. Danach werden sie entweder abgebaut, zu allgemeinem Wohnraum umgewandelt oder die weitere Nutzung ist noch unklar.

- Gebäude aus dem Segment **Gewerbe/ Einzelhandel** standen zu 75 % vor der Umnutzung leer – ein besonders hoher Anteil an leerstehenden Gebäuden. Trotzdem werden auch hier 69 % nur temporär als Gemeinschaftsunterkunft genutzt. Die Nachnutzung dieser Gebäude ist zu 50 % jedoch noch unklar.
- **Kasernen** standen zu 56 % vor der Umnutzung leer. Sie werden zu einem Drittel dauerhaft als Flüchtlingsunterkunft genutzt. Bei temporärer Nutzung ist in 30 % der Fälle die Rückführung zur ursprünglichen Nutzung geplant und in 40 % der Fälle die Nachnutzung noch unklar.
- **Büro- und Verwaltungsgebäude** weisen einen ebenso hohen Leerstand wie Gewerbe- und Einzelhandelsgebäude auf. Zudem werden sie am häufigsten dauerhaft als Flüchtlingsunterkünfte genutzt (41 %). Wenn sie temporär genutzt werden, soll zu 31 % die ursprüngliche Nutzung wiederhergestellt werden. Bei weiteren 39 % ist die weitere Nutzung unklar. 18 % sollen abgebaut werden. Dies ist der höchste Anteil in allen Umwandlungstypen.

### Umfeld und Lage

Zwischen dem Immobilientyp der Unterkunft und dem Wohnungsmarkt lässt sich ein Zusammenhang feststellen. Nichtwohngebäude werden überproportional häufig in (überdurchschnittlich) wachsenden Märkten umgewandelt. 94 % der Objekte liegen in solchen Regionen<sup>8</sup> bzw. 37 % der Objekte in wachsenden und überdurchschnittlich wachsenden Wohnungsmärkten sind Umnutzungsobjekte. Nichtwohngebäude bieten daher ein enormes Potential zur Unterbringung von Geflüchteten insbesondere in angespannten Märkten. Überraschenderweise liegen auch Bestands-Wohngebäude zu 95 % in diesen Regionen. Da es sich aber um weniger Wohnungen handelt, ist die Bedeutung bezogen auf die Anzahl der Plätze deutlich geringer als jene der Nichtwohngebäude. An dritter Stelle leisten Provisorien mit 16 % in angespannten Regionen einen wichtigen Beitrag zur Flüchtlingsunterbringung. In schrumpfenden Regionen werden ebenfalls überwiegend Nichtwohngebäude (36 %) umgewandelt sowie Bestands-GUs (38 %) genutzt.

Abbildung 29: Immobilientyp und BBSR-Wohnungsmarktregion

Immobilientyp	BBSR Wohnungsmarktregion			Summe
	(überdurchschnittlich) wachsend	keine eindeutige Entwicklungsrichtung	schrumpfend	
Umnutzung	94%	1%	5%	100%
Turnhallen	92%	5%	2%	100%
Bestands-Wohngebäude	95%	1%	4%	100%
Provisorium	99%	0%	1%	100%
Bestands-GU	78%	9%	13%	100%
Neubau-GU	95%	0%	5%	100%

Immobilientyp	BBSR Wohnungsmarktregion		
	(überdurchschnittlich) wachsend	keine eindeutige Entwicklungsrichtung	schrumpfend
Umnutzung Nichtwohnmobilie (exkl. Turnhallen)	37%	13%	36%
Turnhallen	10%	22%	4%
Bestands-Wohngebäude	22%	13%	17%
Provisorium	16%	0%	2%
Bestands-GU	12%	52%	38%
Neubau-GU	2%	0%	2%
Summe	100%	100%	100%

N=936 GUs

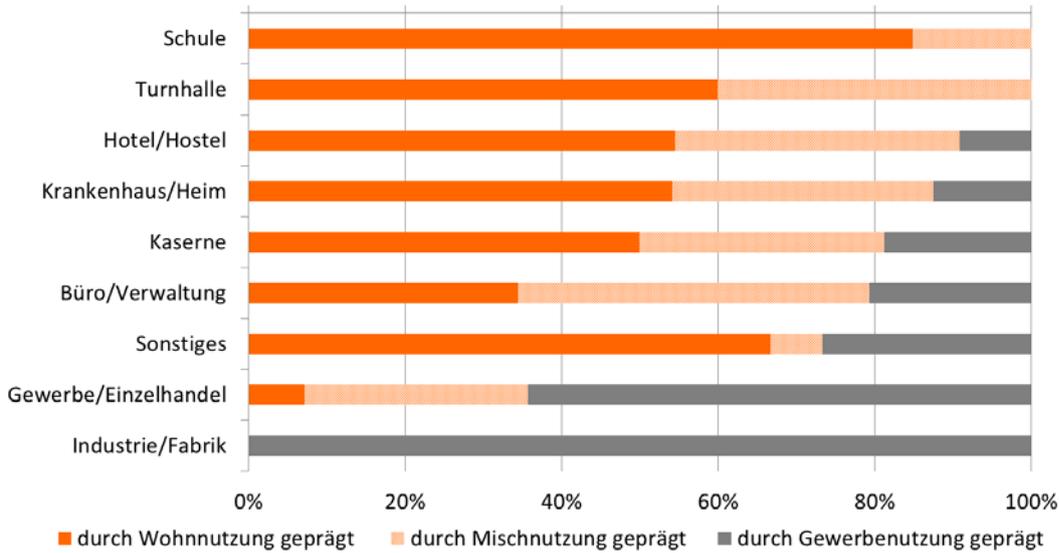
Quelle: Befragung der Kommunen, BBSR, eigene Auswertung

empirica

<sup>8</sup> Auch Turnhallen liegen zu 92% in angespannten Wohnungsmärkten, weil man wahrscheinlich gerade hier auf solche Notunterkünfte zurückgreifen muss.

Abbildung 30 zeigt die überwiegende Nutzung im Umfeld der Umnutzungsobjekte. Industrie- und Fabrikgebäude liegen ausschließlich in durch Gewerbenutzung geprägten Gebieten. Auch Gewerbe- und Einzelhandelsgebäude liegen überwiegend in solchen Gebieten. Die restlichen Umnutzungstypen sind eher in Wohn- oder Mischgebieten zu finden.

Abbildung 30: Überwiegende Nutzung im Umfeld nach Umnutzungstyp



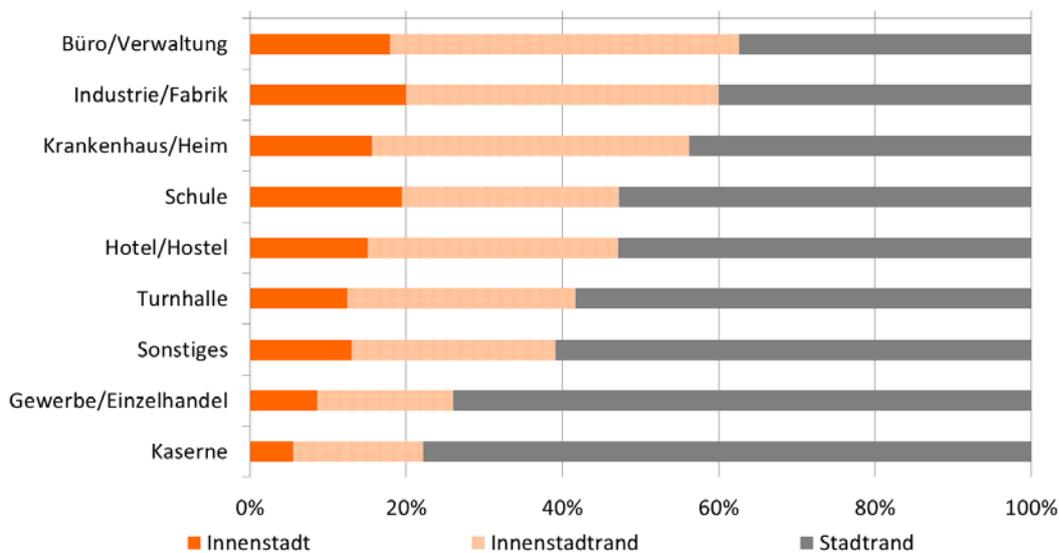
N=217 GUs

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Nichtwohngebäude liegen etwas öfter in der Innenstadt oder am Innenstadtrand als alle Gemeinschaftsunterkünfte zusammen. Während bei den Nichtwohngebäuden 47 % in der Innenstadt und am Innenstadtrand liegen, sind es bei allen Unterkünften nur 38 %. Büro- und Verwaltungs-, Industrie- und Fabrikgebäude sowie Krankenhäuser und Heime liegen in über 50 % der Fälle in der Innenstadt oder am Innenstadtrand (vgl. Abbildung 31).

Abbildung 31: Lage nach Umnutzungstyp



N=305 GUs

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

### Aktueller und künftiger Beitrag von Nichtwohngebäuden zur Wohnraumversorgung von Geflüchteten

Die Umwandlung von Nichtwohngebäuden trägt erheblich zur Unterbringung von Geflüchteten bei. Bei der Wohnraumversorgung ist das Bild noch unklar. Umgewandelte Nichtwohngebäude können zur langfristigen Wohnraumversorgung von Geflüchteten beitragen, wenn sie nach der Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft in allgemeinen Wohnraum umgewandelt werden. In der Befragung der Kommunen werden nur 19 Umwandlungsobjekte mit insgesamt 2.427 Plätzen in regulären Wohnraum umgewandelt werden. Dies entspricht 2 % aller angegebenen Plätze in GUs bzw. 4 % aller Plätze in Nichtwohngebäuden (exklusive Turnhallen). Die Mehrheit der Umwandlungsobjekte wird in die ursprüngliche Nutzung zurückgeführt. Der Beitrag zur langfristigen Wohnraumversorgung von Geflüchteten ist bisher eher gering. Ein Potential bilden allerdings die Objekte, bei denen die Nachnutzung derzeit noch unklar ist, dies betrifft immerhin 8.207 Plätze in 63 Objekten bzw. 36 % der temporär genutzten Nichtwohngebäude (exklusive Turnhallen). Dies macht 5 % aller angegebenen Plätze in GUs bzw. 13 % aller Plätze in Nichtwohngebäuden (exklusive Turnhallen) aus. Berücksichtigt man nur Potentiale in Wohn- und Mischgebieten sind es immer noch 4 % aller angegebenen Plätze in GUs bzw. 10 % aller Plätze in Nichtwohngebäuden (exklusive Turnhallen). Insgesamt scheint das Vorgehen der Kommunen in Bezug auf die strategische Nutzung von Umwandlungen zur Schaffung von regulärem Wohnraum allerdings noch gering zu sein.

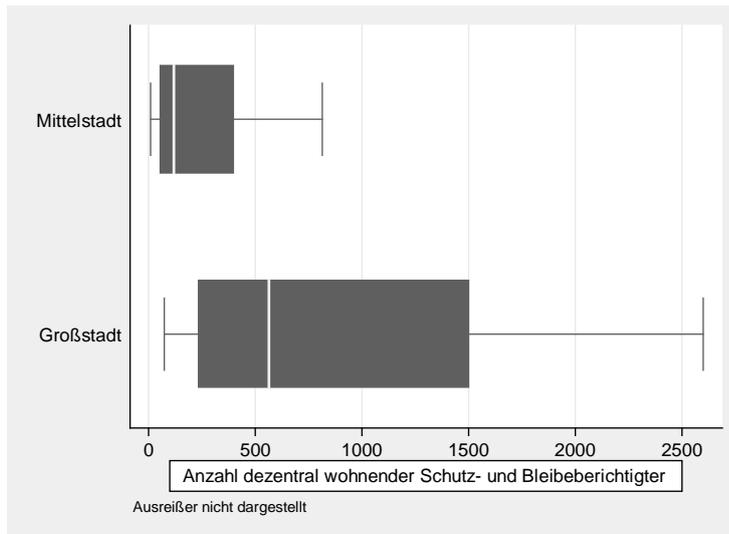
Die Frage, wie viele umwandlungsfähige Nichtwohngebäude (über die bisher genutzten hinaus) es in der Kommune für die Unterbringung und Wohnraumversorgung von Geflüchteten noch gibt, wurde nur von 15 Kommunen beantwortet. Die Mehrheit hat noch ein Potenzial von ein bis fünf Gebäuden. Das theoretische Potenzial in den antwortenden Kommunen liegt damit bei insgesamt 42 Gebäuden mit rd. 4.550 Plätzen. Die Frage, wie viele Nichtwohngebäude die Kommunen im Jahr 2016 für die Unterbringung und Wohnraumversorgung von Asylbewerbern voraussichtlich zusätzlich noch nutzen werden, wurde von 34 Kommunen beantwortet. 18 Kommunen bzw. 53 % werden keine weiteren Nichtwohngebäude umwandeln. Weitere 14 werden zwischen einem und sechs Gebäuden umwandeln. Insgesamt sollen in 71 Gebäuden in 2016 noch 20.869 Plätze zur Unterbringung und Wohnraumversorgung von Geflüchteten in Nichtwohngebäuden entstehen.

#### 3.2.4 Übergang in den regulären Wohnungsmarkt

Insgesamt gibt es kaum belastbare Informationen in den Kommunen- insbesondere die Anzahl und die aktuelle Wohnsituation von Geflüchteten nach Beendigung des Asylverfahrens sind vielen der antwortenden Kommunen unbekannt. Hintergrund ist die wechselnde Zuständigkeit: Handelt es sich um Bezieher von Leistungen aus dem Asylbewerberleistungsgesetz (z.B. bei Duldung) können Aussagen getroffen werden. Anerkannte Geflüchtete hingegen verschwinden aus dem Blickfeld der Sozialämter und werden „normale Kunden“ des Jobcenters. Deshalb haben auch nur insgesamt 39 Kommunen Angaben zu den dezentral wohnenden Geflüchteten (Asylbewerber i.d.R. nach Beendigung des Asylverfahrens und als eigenständiger Mietvertragspartner) gemacht.

Abbildung 32 zeigt die Anzahl der wohnenden Schutz- und Bleibeberechtigten nach Stadttyp. In 50 % der Mittelstädte sind zwischen 56 und 400 Schutz- und Bleibeberechtigte und in Großstädten zwischen 234 und 1.500 auf dem regulären Wohnungsmarkt untergekommen.

Abbildung 32: Anzahl wohnender Schutz- und Bleibeberechtigter nach Stadttyp

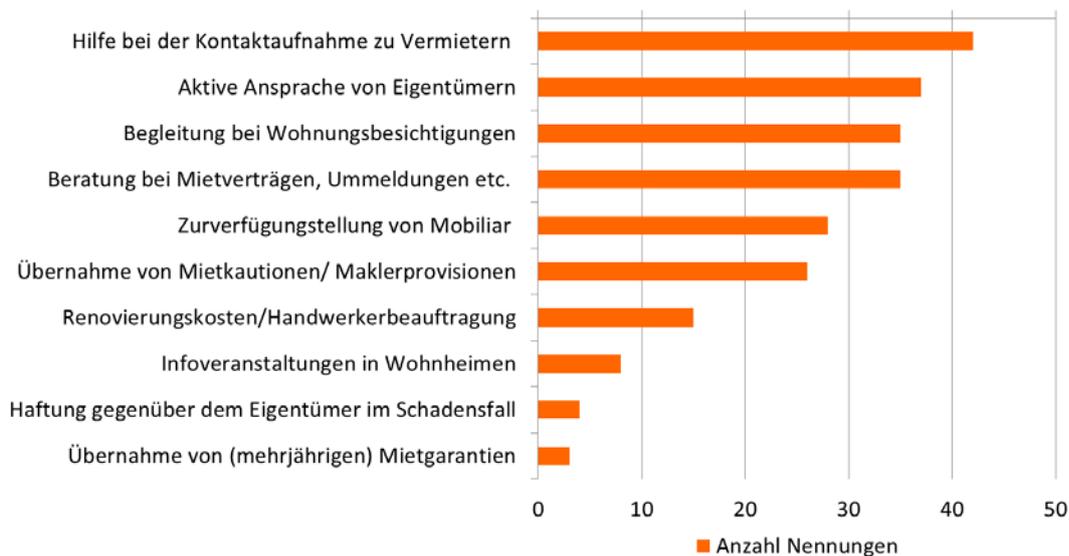


N=39 Kommunen  
Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

52 Kommunen haben angegeben, welche Unterstützungsleistungen sie Geflüchteten bei der Wohnungssuche anbieten. Abbildung 33 zeigt die Leistungen nach Häufigkeit der Nennung.

Abbildung 33: Unterstützungsleistungen bei der Wohnungssuche



N=52 Kommunen  
Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Zusätzlich wurden weitere Leistungen aufgezählt. Dabei handelt es sich beispielsweise um:

- Stadt tritt als Mieter bei privatem Wohnraum zur polizeilichen Unterbringung auf
- Kooperation mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen
- Wohnraumberater: Je GU Berater für die Vermittlung von Geflüchteten in Wohnungen zuständig, Mietpatenschaftsprojekt „Türöffner“

- Umzugsbegleitung
- Übernahme von einmaligen Kosten für die Unterkunft (z.B. Kautionen) nach SGB II/XII
- Individualgewährleistung in Einzelfällen
- Umwidmung des Mietvertrages von Kommune auf Flüchtling (Erhaltung soziales Umfelds)

Alle Kommunen haben mit Problemen bei der Wohnraumversorgung von Geflüchteten im regulären Wohnungsmarkt zu kämpfen. In Abbildung 34 sind die größten Probleme dargestellt. Die eigene Wahrnehmung zum angespannten Wohnungsmarkt stimmt im Großen und Ganzen mit den Daten zu Wohnungsmarktregion und Mietniveau überein. Gerade wachsende Kommunen haben demnach Probleme mit der Wohnraumversorgung von Geflüchteten. Die Konkurrenz mit anderen einkommensschwachen Haushalten wird ebenfalls überproportional oft in wachsenden Wohnungsmarktregionen genannt. Eine Vorrangbehandlung birgt hohes Konfliktpotenzial.

Abbildung 34: Probleme bei der Wohnraumversorgung



N=55 Kommunen

Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

**empirica**

Von den 46 antwortenden Kommunen schätzen sich 24 % eher als Wegzugskommune für anerkannte Asylbewerber ein und 76 % eher als Zuzugskommune. Diese Selbsteinschätzung korreliert positiv mit der Größe der Stadt: 60 % der Zuzugskommunen sind Großstädte sowie mit der Wohnungsmarktregion: 83 % der Zuzugskommunen liegen in wachsenden oder überdurchschnittlich wachsenden Wohnungsmarktregionen.

## 4. Vertiefende Analyse anhand von Fallstudien

### 4.1 Auswahl der Fallstudienstädte

Alle Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, wurden nach folgenden Kriterien gefiltert:

- Großstädte ab 100.000 Einwohner
- BBSR-Typisierung: wachsend oder überdurchschnittlich wachsend

Die herausgefilterten Kommunen wurden nach Anzahl umgenutzter Nichtwohnimmobilien sortiert. Unter Berücksichtigung von qualitativen Aspekten und Rückmeldungen aus den Kommunen (wie z.B. Teilnahmebereitschaft, Erfahrungen mit der Umwandlung von Nichtwohnimmobilien, räumliche Verteilung) sowie nach Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden folgende vier Kommunen als Fallstudienstädte ausgewählt:

- Bonn
- Düsseldorf
- Leipzig
- Nürnberg

Ergänzend hierzu wurden mit fünf Kommunen Telefoninterviews geführt:

- Hamburg
- München
- Stuttgart
- Wiesbaden
- Münster

Innerhalb der Fallstudien basieren die Angaben zu den Unterbringungsformen auf den Ergebnissen der Befragung der Kommunen (Stand 31.05.2016). Die Anzahl und der Status Geflüchteter sowie die Angaben zu den Nichtwohngebäuden wurden im Rahmen der Fallstudien aktualisiert. Hierbei handelt es sich um Daten zum Stand September und Oktober 2016. Dadurch ergeben sich teilweise Unterschiede zwischen den Daten.

Zudem wurden die unterschiedlichen Unterbringungsformen in den Kommunen systematisch der Kategorisierung im Rahmen der Befragung zugeordnet, um die Fallstudien vergleichbar zu machen. Hierbei unterscheiden wir zwischen Gemeinschaftsunterkünften und dezentralen (Einzel-) Wohnungen.

## 4.2 Fallstudie Bonn

### 4.2.1 Überblick über Wohnungsmarkt und Unterbringung der Geflüchteten

#### Rahmendaten Wohnungsmarkt

Einwohner (Stand 31.12.2014)	313.958
BBSR- Wohnungsmarktregionstyp	Überdurchschnittlich wachsend
Leerstandsquote (Quelle: Zensus 2011)	2,7%
Mietentwicklung (Quelle: empirica-systeme)	Q1/2012: 7,53 €/m <sup>2</sup> Q1/2016: 8,29 €/m <sup>2</sup> Q1/12-Q1/16: 10%
Kaufpreisentwicklung (Quelle: empirica-systeme)	Q1/2012: 1.517 €/m <sup>2</sup> Q1/2016: 2.127 €/m <sup>2</sup> Q1/12-Q1/16: 40%

#### Anzahl und Status Geflüchteter (Stand Oktober 2016)

Anzahl Asylantragstellende	3.311
Anzahl Schutz- und Bleibeberechtigte	ca. 440 Personen, die als sogenannte „Fehlbeleger“ noch in den kommunalen GUs leben k.A. zur Anzahl Schutz- und Bleibeberechtigter, die auf dem regulären Wohnungsmarkt untergekommen sind
Anzahl unbegleitete Minderjährige	251
<b>Summe</b>	<b>mind. ca. 4.000</b>

#### Unterbringungsformen (Stand: 31.05.2016, Befragung der Kommunen)

Gemeinschaftsunterkünfte	21 Objekte (ca. 2.310 Plätzen)
... darunter Nichtwohnimmobilien	13 Objekte (ca. 1.750 Plätze) (Stand Oktober 2016: + 2 Objekte mit rd. 300 Plätzen)
Dezentrale Wohnungen	205 Wohneinheiten (ca. 900 Plätze)

## 4.2.2 Rahmenbedingungen für die Unterbringung von Geflüchteten

### Ausgangslage und Steuerungsstruktur

In Bonn leben ca. 4.000 Geflüchtete (Stand Oktober 2016), die von der Stadt Bonn in Gemeinschaftsunterkünften und Wohnungen untergebracht wurden. Hinzu kommen noch ca. 250 Geflüchtete, die bei Verwandten und Freunden wohnen. Über die Anzahl Schutz- und Bleibeberechtigter, die bereits auf dem regulären Wohnungsmarkt untergekommen sind, liegen der Stadt Bonn keine Angaben vor.

Bereits im Oktober 2013 wurde eine verwaltungsübergreifende Arbeitsgruppe unter Leitung des Sozialdezernats zur Abstimmung der Aufgaben rund um die Flüchtlingszuweisungen eingerichtet. Im Mai 2016 wurde dann zunächst für ein Jahr befristet die neue Organisationseinheit „Flüchtlingskoordination“ geschaffen. Diese Organisationseinheit hat zum Ziel, die vielen ressortübergreifenden Aufgaben an einer Stelle zu bündeln und zu koordinieren, um daraus strategische Planungen abzuleiten. Im Rahmen dieser neuen Struktur tagt einmal die Woche eine verwaltungsübergreifende „operative“ Arbeitsgruppe<sup>9</sup>, die sich mit Fragen rund um die Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern beschäftigt. Auf diesen wöchentlichen Treffen wird auch die Auswahl der Gemeinschaftsunterkünfte besprochen und dann dem Verwaltungsvorstand als Vorlage vorgelegt.

Darüber hinaus gibt es noch eine weitere Arbeitsrunde, die einmal pro Monat zusammenkommt. An dieser sind noch weitere Ämter u.a. auch die Wirtschaftsförderung der Stadt Bonn beteiligt. Diese Arbeitsrunde dient vorrangig der Information. Mit der Wirtschaftsförderung laufen darüber hinaus noch bilaterale Gespräche, um größere Umwandlungsobjekte zu besprechen. Die Wirtschaftsförderung hat grundsätzlich ein Vetorecht bei der Auswahl der Objekte, allerdings gab es bislang noch keine Konflikte.

### Unterbringungsstrategie für Asylbewerber im laufenden Verfahren

Die Stadt Bonn verfolgt grundsätzlich die Strategie, dass in keiner Unterkunft mehr als 100 Personen leben. Aufgrund der schnell stark angestiegenen Zahl an Asylbewerbern konnte dieses Konzept nicht durchgehalten werden.

### Gemeinschaftsunterkünfte

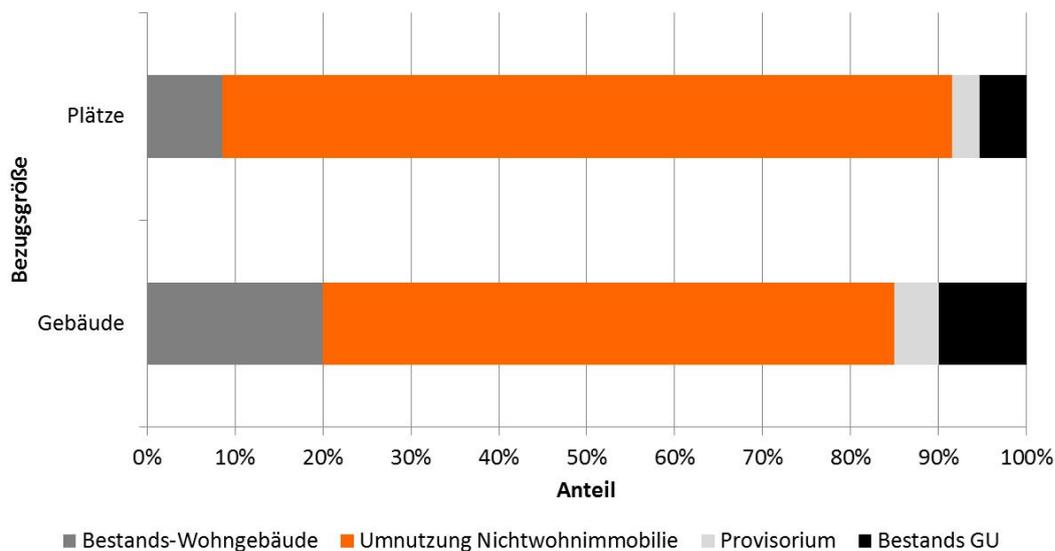
Insgesamt gibt es in Bonn 21 Gemeinschaftsunterkünfte mit rd. 2.310 Plätzen. D.h. etwa 70% der insgesamt vorhandenen Plätze für Asylbewerber befinden sich in Gemeinschaftsunterkünften (Stand Befragung der Kommunen). Als Gemeinschaftsunterkünfte werden zwei Bestands-Gemeinschaftsunterkünfte, vier größere Bestands-Wohngebäude, 13 Nichtwohnimmobilien und ein Provisorium (Wohncontainer-Anlage) genutzt (vgl. Abbildung 35). Darüber hinaus sind rd. 350 Asylbewerber in Hotels untergebracht. Bei den Wohngebäuden handelt es sich z.B. um ein ehemaliges Wohnhaus für Botchaftsangehörige, das bereits seit vielen Jahren leer stand.

Um die Unterbringung der Asylbewerber räumlich zu entzerren, insbesondere von der teuren Hotelunterbringung (1.800-1.900€/Person/Monat) wegzukommen und Ersatz für Gemeinschaftsunterkünfte zu schaffen, die nur für eine begrenzte Zeit zur Verfügung stehen, baut die Stadt Bonn derzeit fünf weitere Wohncontainer-Anlagen für knapp 1.000 Personen.

---

<sup>9</sup> An der Arbeitsgruppe sind nachfolgende Ämter beteiligt: Dezernat für Familie, Gesundheit und Recht, Baudezernat, Integrationsbeauftragte (Stabsstelle), Flüchtlingskoordination, Amt für Soziales und Wohnen, Amt für Kinder, Jugend und Familie, Presseamt, Kämmerer/Finanzen, Ausländerbehörde, Schulamt, Abteilung „Wohnen“, Controlling, Sachgebiet „Unterbringung“, Städtisches Gebäudemanagement und Auftragsmanagement.

Abbildung 35: Verteilung der Unterkunftstypen in Bonn\*



\* Rd. 350 Plätze in Hotelzimmern sind bei den Plätzen in umgenutzten Nichtwohngebäuden enthalten. Die Anzahl der entsprechenden Gebäude ist nicht bekannt und deshalb auch nicht dargestellt.

Quelle: Befragung der Kommunen (Stand 31.05.2016), eigene Auswertung

empirica

Zur Akquise von Gemeinschaftsunterkünften durchsuchte die Stadt Bonn gezielt Immobilienportale nach angebotenen leerstehenden Objekten und sprach bekannte Gewerbetreibende im Gaststätten-gewerbe an. Darüber hinaus gab es mehrfach Aufrufe in den Medien. Die Auswahl der Objekte erfolgte nach einem abgestimmten Kriterienkatalog. Dieser umfasst folgende Kriterien:

#### Sozialräumliche Kriterien

- Anbindung an ÖPNV
- Versorgung mit Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschulalter
- Versorgung mit Schulen
- Ärztliche Versorgung
- Einkaufsmöglichkeiten
- „Unterstützer“ im Umfeld (z.B. Kirchen oder Anwohnergemeinschaften)
- Angebote zur Flüchtlingsberatung
- Angebote zur Freizeitgestaltung (z.B. Spielplätze, Spielhäuser, Jugendzentren)

#### Kriterien für Gebäude

- Bau- und planungsrechtlich genehmigungsfähig als Sammelunterkunft (u.a. zweiter Fluchtweg baulich möglich)
- (Unterbringungs-)Fläche maximal 3.000 m<sup>2</sup>
- Ausreichende Freiflächen (z.B. Spielplätze oder Parkanlagen)
- Nutzungsdauer bei Miete - wenn ein Umbau erforderlich ist - mindestens 10 Jahre, sonst auch kürzer möglich
- Kaufoption

#### Kriterien für Grundstücke

- Mindestgröße 750 m<sup>2</sup> (Mindestmaß für die Gebäudegrundfläche 38x19 m)
- Ausreichende Freiflächen (z.B. Spielplätze oder Parkanlagen)
- Bau- und planungsrechtlich genehmigungsfähig als Sammelunterkunft in Form von Wohncontainern
- Nutzungsdauer mindestens 2,5 Jahre

#### Kriterien für Neubauten

- Mögliche Umnutzbarkeit (Stichwort „studentisches Wohnen“)

- Ausreichende Freiflächen (z.B. Spielplätze oder Parkanlagen)

Zuerst werden die sozialräumlichen Lagekriterien geprüft. Die Gebäude selbst sollten bau- und planungsrechtlich als Sammelunterkunft genehmigungsfähig sein und gewisse Größenmaße erfüllen. Darüber hinaus wurden Objekte mit einer möglichen Kaufoption durch die Stadt Bonn bevorzugt. Objekte in zu engen Innenstadtlagen, bei denen kein zweiter Fluchtweg realisierbar war, mussten von der Auswahl ausgeschlossen werden.

### Dezentrale Wohnungen

In Bonn leben rd. 900 Asylbewerber in 205 von der Stadt Bonn angemieteten Wohnungen (knapp 30% aller Asylbewerber in Bonn). Um nicht in direkte Konkurrenz zum Wohnungsmarkt zu treten, wurde für die Asylbewerber nur struktureller Wohnungsleerstand angemietet. Ein Großteil der Wohnungen ist im Besitz der kommunalen Vereinigten Bonner Wohnungsbau AG (VEBOWAG) und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA). Diese nicht mehr sanierungsfähigen Wohnungen sollen kurzfristig abgerissen und durch Neubau ersetzt.

### Unterbringungsstrategie für Schutz- und Bleibeberechtigte: Übergang in den regulären Wohnungsmarkt

Der Stadt Bonn liegen keine Zahlen zu Schutz- und Bleibeberechtigten vor. Die Erfahrungen der Stadt Bonn vor Ort zeigen allerdings, dass bislang nur wenige Asylbewerber das Verfahren beendet haben. Dies zeigt sich auch an den Gesamtzahlen an wohnungssuchenden Haushalten in Bonn. Diese Zahl stagniert bei rd. 3.000 wohnungssuchenden Haushalten. Die Mehrheit der wohnungssuchenden Haushalte besitzt jedoch eine Wohnung („Optimierer“), lediglich rd. 150-200 Obdachlose inkl. Schutz- und Bleibeberechtigte sind gemeldet. Allerdings wird sich die Zahl der Schutz- und Bleibeberechtigten in absehbarer Zeit deutlich erhöhen, die auf den regulären Wohnungsmarkt drängen werden.

Die Stadt Bonn setzt auf die Fertigstellung neuer Wohnungen. Die kommunale Vereinigte Bonner Wohnungsbau AG (VEBOWAG) wird in den nächsten fünf Jahren 1.200 Wohnungen neu bauen. Ein Teil der Neubaumaßnahmen wird als Nachverdichtung realisiert. Darüber hinaus unterstützt die Stadt Bonn die VEBOWAG beim Ankauf von günstigen Grundstücken. Schutz- und Bleibeberechtigte profitieren darüber hinaus von der rechtlichen Gleichstellung mit Obdachlosen, d.h. sie werden mit Vorrang gegenüber anderen wohnungssuchenden Haushalten behandelt. Ferner leben viele Schutz- und Bleibeberechtigte über einen längeren Zeitraum noch als sogenannte „Fehlbeleger“ in den Gemeinschaftsunterkünften. In diesem Zusammenhang tragen die umgewandelten Nichtwohnimmobilien zumindest mittelfristig für eine Entspannung auf dem Wohnungsmarkt bei.

#### 4.2.3 Nichtwohngebäude im Fokus

##### Strategische Überlegungen zur Nutzung von Nichtwohngebäuden

In Bonn gibt es derzeit ein großes Angebot an leerstehenden Büroimmobilien, da viele neue Büro- und Gewerbestandorte entstehen, die den heutigen Anforderungen besser entsprechen. Daher unterstützt die Wirtschaftsförderung der Stadt Bonn derzeit die kurzfristige Umwandlung von Nichtwohnimmobilien in Unterkünfte für Asylbewerber. Allerdings möchte die Wirtschaftsförderung der Stadt Bonn langfristig keine größeren Flächen an Büro- und Gewerbeimmobilien aus dem Gewerbeportfolio abgeben. Daher erfolgen dauerhafte Umwandlungen von Nichtwohngebäuden in Wohnraum nur sehr vereinzelt.

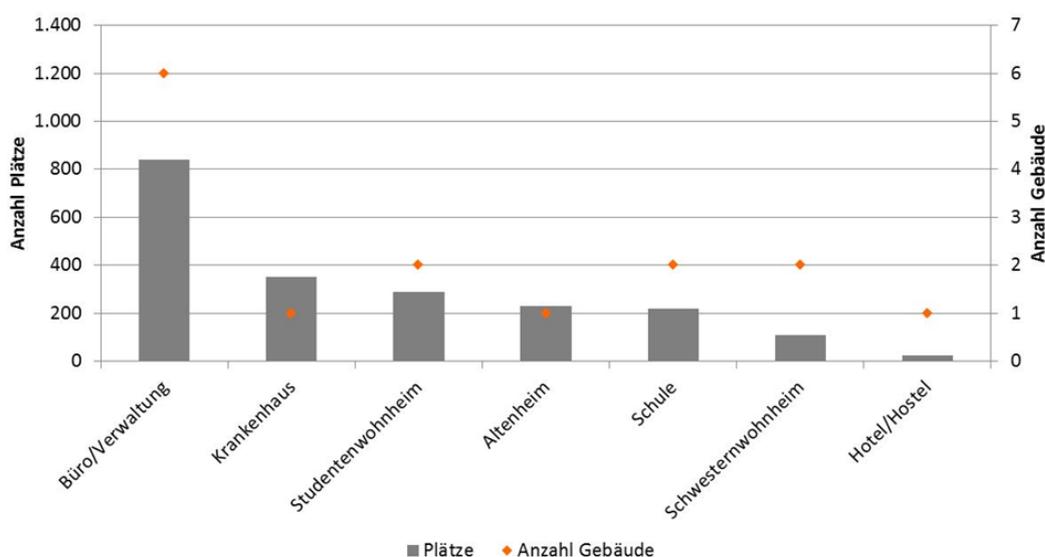
In Bonn gibt es keine explizite Strategie zur Umwandlung von Nichtwohnimmobilien. Die Stadt Bonn hat sich allerdings strategisch dazu entschieden, den Grundstock an Plätzen für die Unterbringung von

Geflüchteten und auch für Wohnungs-/Obdachlose insgesamt aufzustocken. Der bisherige Bestand soll langfristig auf 900 Plätze ausgeweitet werden. Hierzu hat die Stadt Bonn vier Nichtwohnimmobilien (ein Hotel, ein Botschaftsverwaltungsgebäude und zwei Büroimmobilien) gekauft und umgewandelt.

### Nutzung von Nichtwohngebäuden zur Unterbringung von Asylbewerbern

Aktuell werden 15 Nichtwohnimmobilien in der Stadt Bonn zur Unterbringung genutzt (Stand Oktober 2016). D.h. 65% aller Gemeinschaftsunterkünfte in Bonn sind umgewandelte Nichtwohnimmobilien. In den umgewandelten Nichtwohnimmobilien leben derzeit rd. 2.100 Geflüchtete, d.h. mehr als die Hälfte aller Asylbewerber in Bonn.

Abbildung 36: Nichtwohngebäude für die Unterbringung von Asylbewerbern in Bonn



Quelle: Abfrage im Rahmen der Fallstudie, eigene Auswertung

empirica

Bei den Nichtwohngebäuden handelt es sich um sechs Bürogebäude, ein ehemaliges Hotel, zwei Schulen, zwei Studentenwohnheime, ein Altenheim, zwei Schwesternwohnheime und ein Krankenhausgebäude (vgl. Abbildung 36). Darüber hinaus wird eine ehemalige Kaserne als Ankunfts- und Entscheidungszentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit derzeit rund 350 Plätzen genutzt. Dort verbringen die Asylsuchenden nur wenige Tage.

Fünf der umgenutzten Nichtwohnimmobilien sind im privaten Eigentum (vier Objekte sind im Eigentum von Privatpersonen, ein Objekt ist im Eigentum eines Unternehmens). Zwei Objekte gehören dem Land Nordrhein-Westfalen. Die Stadt Bonn selbst ist Eigentümer von acht Nichtwohnimmobilien. Vier davon hat die Stadt Bonn erworben, um diese langfristig als Gemeinschaftsunterkunft zu nutzen. Drei der gekauften Objekte waren vorher im privaten Eigentum, ein Bürogebäude gehörte der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA).

Bei den angemieteten Objekten orientiert sich die Miethöhe am Bonner Mietspiegel. Bei einer Zielgröße von rd. 10 m<sup>2</sup> Wohnfläche (inkl. Nebenflächen) pro Asylbewerber ergeben sich relativ günstige Kosten für die Stadt Bonn. Im Schnitt fallen für die Unterbringung einer Person in einer Gemeinschaftsunterkunft für die Stadt Bonn 300-400 € / Person/ Monat an.

Die privaten Eigentümer bauen ihre Objekte selbst um, da dies erfahrungsgemäß schneller realisierbar ist, da für sie nicht alle formalen Ausschreibungskriterien und Fristen, die für die öffentliche Hand einzuhalten sind, gelten. Die Eigentümer erhalten für die Umbaukosten eine Sonderzahlung. Die höchsten

Umbaukosten erzeugen Brandschutzanforderungen (u.a. der zweite Fluchtweg) sowie der Einbau von Sanitär- und Kücheneinrichtungen. Dahingegen spielen Schallschutz- und Energieanforderungen kaum eine Rolle.

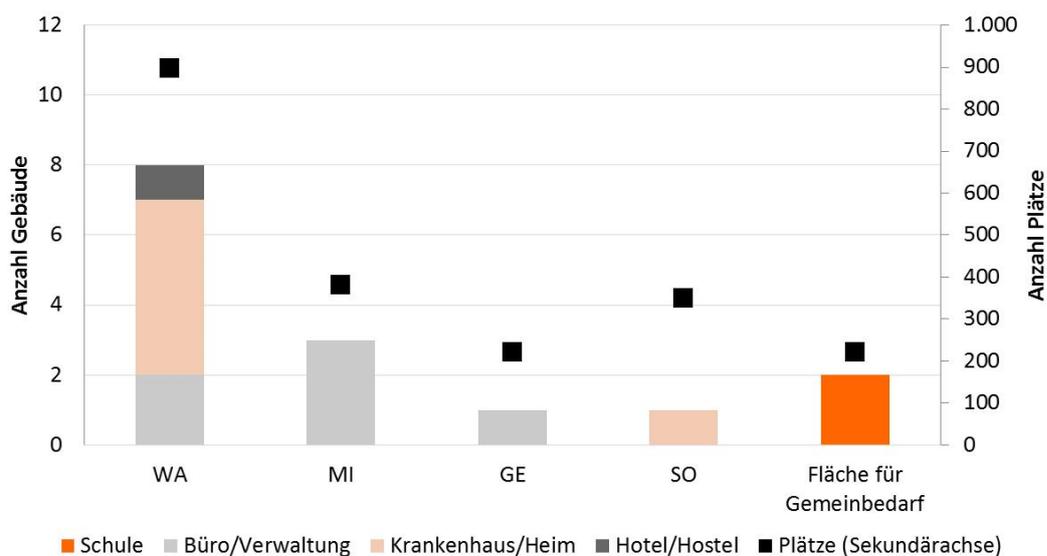
### Planungsrechtliche Rahmenbedingungen

Acht der umgewandelten Nichtwohnimmobilien liegen in Allgemeinen Wohngebieten (WA), drei Bürogebäude in Mischgebieten und eines im Gewerbegebiet. Das Krankenhaus steht in einem Sondergebiet und die Schulen befinden sich in ausgewiesenen Flächen für Gemeinbedarf (vgl. Abbildung 37).

In acht Fällen liegt ein Bebauungsplan vor, die anderen Umwandlungen wurden nach § 34 BauGB genehmigt. Eine Änderung des Bebauungsplanes war in keinem Fall erforderlich. Es musste lediglich eine Nutzungsänderung beantragt werden. Im Rahmen des § 34 BauGB war eine Genehmigung insofern unproblematisch, so lange am äußeren Erscheinungsbild des Gebäudes nichts verändert wurde.

Eine langfristige Umwandlung von Nichtwohnimmobilien in Wohnraum kommt nur für Objekte in Wohn- und Mischgebieten in Frage. Die Umwidmung von Gewerbegebietsflächen in Flächen für Wohnraum wird von der Wirtschaftsförderung abgelehnt. Zudem hält die Stadt Bonn dies für ein sehr aufwendiges Verfahren, das potentielle Investoren abschreckt. Ferner gibt es immer wieder Nachbarschaftsinitiativen, die eine Umwandlung durch politischen Druck erschweren bzw. ganz verhindern.

Abbildung 37: Gebietstypen von Nichtwohngebäuden in Bonn



In der Kategorie „Krankenhaus/Heim“ sind enthalten: ein Krankenhaus, ein Altenheim, zwei Studentenwohnheime und zwei Schwesternwohnheime.

Quelle: Abfrage im Rahmen der Fallstudie, eigene Auswertung

empirica

### Begünstigende und hemmende Faktoren für die dauerhafte Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft oder Wohnraum

In Bonn werden Nichtwohnimmobilien nicht systematisch in dauerhaften Wohnraum umgewandelt, da die Wirtschaftsförderung keine Büro- und Gewerbeimmobilien langfristig in Flächen für Wohnraum umwidmen möchte. Eine Umwandlung kommt daher nur für Nichtwohnimmobilien in WA- und MI-Gebieten in Betracht.

Geplante künftige Nutzungen sind:

- **Dauerhafte Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber:** Fünf Nichtwohnimmobilien werden dauerhaft als Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber genutzt. Die Stadt Bonn hat vier Nichtwohnimmobilien gekauft, um diese als dauerhafte Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber einzusetzen (vgl. Fallbeispiel). Zwei dieser Nichtwohngebäude liegen in Allgemeinen Wohngebieten und zwei in Mischgebieten. Diese Umwandlungen mit knapp 500 Plätzen für Asylbewerber tragen zumindest kurz- bis mittelfristig zu einer Entspannung auf dem Bonner Wohnungsmarkt bei, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Schutz- und Bleibeberechtigte für längere Zeit in den Gemeinschaftsunterkünften leben, bevor sie den Übergang in den regulären Wohnungsmarkt schaffen.
- **Temporäre Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft:** Die beiden Schulen werden nur temporär genutzt und anschließend wieder ihrer ursprünglichen Nutzung zugeführt. Eine aufgrund von schlechter Bausubstanz leerstehende Schule wird beispielsweise als Gebäude für die neu eingerichteten Auffang- und internationalen Förderklassen für zugewanderte Kinder und Jugendliche benötigt. Sechs weitere Objekte werden ebenfalls nur temporär als Gemeinschaftsunterkunft genutzt, allerdings ist die Folgenutzung noch unklar. In zwei Fällen davon gibt es Abrissüberlegungen.
- **Umwandlung in regulären Wohnraum:** Zwei Objekte werden in allgemeinen Wohnraum umgewandelt. Ein ehemaliges Altenheim in einem WA-Gebiet liegend wird in Wohnraum umgewandelt. Die Planungen zur Umwandlung bestanden allerdings schon vor der Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft. Die zwischenzeitliche Belegung mit Geflüchteten wird als zusätzliche Mieteinnahme von dem Privatinvestor mitgenommen, übt allerdings keinen Einfluss auf den Umwandlungsprozess an sich aus. Der Mietvertrag mit der Stadt Bonn ist kurzfristig (drei Monate) kündbar. Ferner soll ein ehemaliges Krankenhausgebäude in zentraler Innenstadtlage in Wohnraum umgewandelt werden. Dieses befindet sich im Eigentum des Landes Nordrhein-Westfalen. Höchstwahrscheinlich wird ein Teil der Gebäude allerdings abgerissen und durch Neubau ersetzt. Die Planungen zur Umwandlung laufen bereits seit längerer Zeit. Die zwischenzeitliche Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft wird auch in diesem Fall als zusätzliche Mieteinnahme gerne in Anspruch genommen.

## Fallbeispiel: Umwandlung eines ehemaligen Bürogebäudes in eine dauerhafte Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber

Foto (empirica)	
Lage	Innenstadtrand Bonn-Rüngsdorf, Karl-Finkelburg-Straße 50
Gebietstyp BauNVO	Allgemeines Wohngebiet (WA)
Planungsrecht	B-Plan vorhanden, § 4 BauNVO
Vorherige Nutzung	Bürogebäude
Leerstand	Nein (Mietvertrag mit langfristigem Mieter war gerade ausgelaufen)
Ehemaliger Eigentümer	Privatperson
Eigentümer	Stadt Bonn
Zukünftige Nutzung	Gemeinschaftsunterkunft, ca. 150 Plätze

Die Stadt Bonn hat im Jahr 2016 ein achtstöckiges Bürogebäude an der Karl-Finkelburg-Straße 50 in Bonn-Rüngsdorf für rd. 5,9 Mio. € von einem privaten Einzeleigentümer gekauft. Die Telekom als langjähriger Mieter des Objektes hat den Vertrag gekündigt und ist im Jahr 2016 in ein neues Objekt an einem anderen Standort gezogen. Das Bürogebäude aus den 1970er Jahren war in einem guten Zustand. Wenn die Stadt Bonn die Büroimmobilie nicht gekauft hätte, hätte der private Eigentümer die Immobilie höchstwahrscheinlich weiter als Büroimmobilie vermietet. Der Eigentümer besitzt ein sehr großes Immobilienportfolio in der Stadt Bonn. Mit dem Verkauf wollte er seinen Immobilienbestand reduzieren.

Das ehemalige Bürogebäude liegt in einem Wohngebiet, umgeben von villenähnlichen Gebäuden und Neubaueigentumswohnungen. Die Stadt Bonn nutzt dieses Gebäude nun dauerhaft als Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber. Insgesamt können dort rd. 150 Personen untergebracht werden. Das Deutsche Rote Kreuz ist Betreiber der Unterkunft.

Der Ausstattungsstandard in dieser Gemeinschaftsunterkunft ist aufgrund der dauerhaften Nutzungsperspektive höher als in anderen temporären Unterkünften. Die Umbaukosten lagen bei rd. 2,34 Mio. €. Erforderlich waren Umbaumaßnahmen vor allem im Bereich Brandschutz (u.a. Schaffung eines zweiten Fluchtweges über den Anbau einer Treppe, Ertüchtigung der Deckenverkleidungen). Während

die Zuschnitte der ehemaligen Büros unverändert sind, wurden pro Etage Küchen-, Sanitär- und Gemeinschaftsräume eingerichtet. Vorhandene Teeküchen werden weiterhin genutzt. Energetische Maßnahmen waren nicht erforderlich. Im Keller wurden Waschmaschinen aufgestellt. Hierfür mussten neue Abwasserleitungen und Pumpen eingebaut werden. Im Erdgeschoss gibt es mehrere Gemeinschaftsräume wie einen Raum für Sprachkurse, einen Computerraum, Fernsehraum, ein Spielzimmer für Kinder u.v.m.

**Abbildung 38: Eindrücke aus der Gemeinschaftsunterkunft, Karl-Finkelburg-Straße**

Einbau einer neuen Küche



Nutzung der vorh. ehem. Teeküche

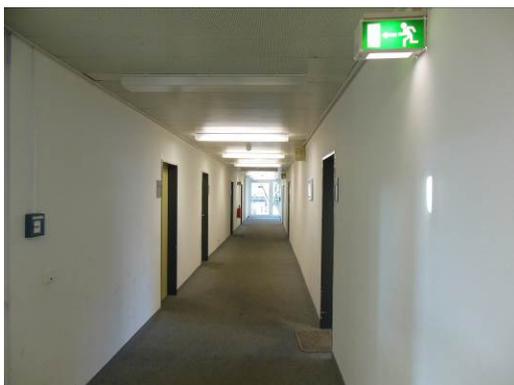


Einbau von Sanitäreinrichtungen pro Etage (je ein Raum für Frauen und Männer)



Blick durch einen Flur

Blick in ein 4-Bett-Zimmer



Kellerraum mit Waschmaschinen



Pumpe für das Waschmaschinenwasser



Gemeinschaftsraum



Computerraum



Zweiter Fluchtweg (Anbau einer Treppe)



Eingangsbereich



Fotos: empirica

### 4.3 Fallstudie Düsseldorf

#### 4.3.1 Überblick über Wohnungsmarkt und Unterbringung der Geflüchteten

Einwohner (Stand 31.12.2014)	604.527
BBSR- Wohnungsmarktregionstyp	Wachsend
Leerstandsquote (Quelle: Zensus 2011)	2,9%
Mietentwicklung (Quelle: empirica-systeme)	Q1/2012: 8,23 €/m <sup>2</sup> Q1/2016: 9,32 €/m <sup>2</sup> Q1/12-Q1/16: 13%
Kaufpreisentwicklung (Quelle: empirica-systeme)	Q1/2012: 1.913 €/m <sup>2</sup> Q1/2016: 2.678 €/m <sup>2</sup> Q1/12-Q1/16: 40%

#### Anzahl und Status Geflüchteter (Stand Oktober 2016)

Anzahl Asylantragstellende	ca. 5.500
Anzahl Schutz- und Bleibeberechtigte	ca. 2.500 Personen, die als sogenannte „Fehlbeleger“ noch in den kommunalen GUs leben k.A. zur Anzahl Schutz- und Bleibeberechtigter, die auf dem regulären Wohnungsmarkt untergekommen sind
Anzahl unbegleitete Minderjährige	ca. 450
<b>Summe</b>	<b>mind. ca. 8.450</b>

#### Unterbringungsformen (Stand 31.05.2016, Befragung der Kommunen)

Gemeinschaftsunterkünfte	ca. 50 Objekte (ca. 7.950 Plätze)
... darunter Nichtwohnimmobilien	13 Objekte (ca. 2.000 Plätze)
Dezentrale Wohnungen	keine

### 4.3.2 Rahmenbedingungen für die Unterbringung von Geflüchteten

#### Ausgangslage und Steuerungsstruktur

In Düsseldorf leben rd. 5.500 Asylbewerber sowie rd. 2.500 Schutz- und Bleibeberechtigte (Stand Oktober 2016) in den kommunalen Unterkünften. Hinzu kommen noch rd. 450 unbegleitete Minderjährige. Es liegen keine Informationen zur Anzahl von Schutz- und Bleibeberechtigten vor, die auf dem regulären Wohnungsmarkt untergekommen sind.

#### Unterbringungsstrategie für Asylbewerber im laufenden Verfahren

Die Stadt Düsseldorf bringt alle Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften unter. Derzeit leben noch viele Schutz- und Bleibeberechtigte in den Gemeinschaftsunterkünften (sog. „Fehlbeleger“), so dass die Stadt Düsseldorf derzeit rd. 8.000 Geflüchtete untergebracht hat.

#### Gemeinschaftsunterkünfte

Nach Angaben aus der Befragung der Kommunen (Stand 31.05.2016) handelt es sich bei den rd. 50 Gemeinschaftsunterkünften um folgende unterschiedliche Immobilienarten (vgl. auch Abbildung 39):

Insgesamt stehen rd. 1.800 Plätze in Bestandsgebäuden zur Verfügung. Bei den Bestandsgebäuden handelt es sich um bestehende Gemeinschaftseinrichtungen für Asylbewerber (rd. 300 Plätze) und Wohngebäude (rd. 1.500 Plätze). Bei den Wohngebäuden handelt es sich vorrangig um Wohnungen von Wohnungsgesellschaften. Beispielsweise sind dies mehrere Wohnungen in einem größeren Gebäude, die kurz vor einer umfangreichen Modernisierung stehen und daher leer standen.

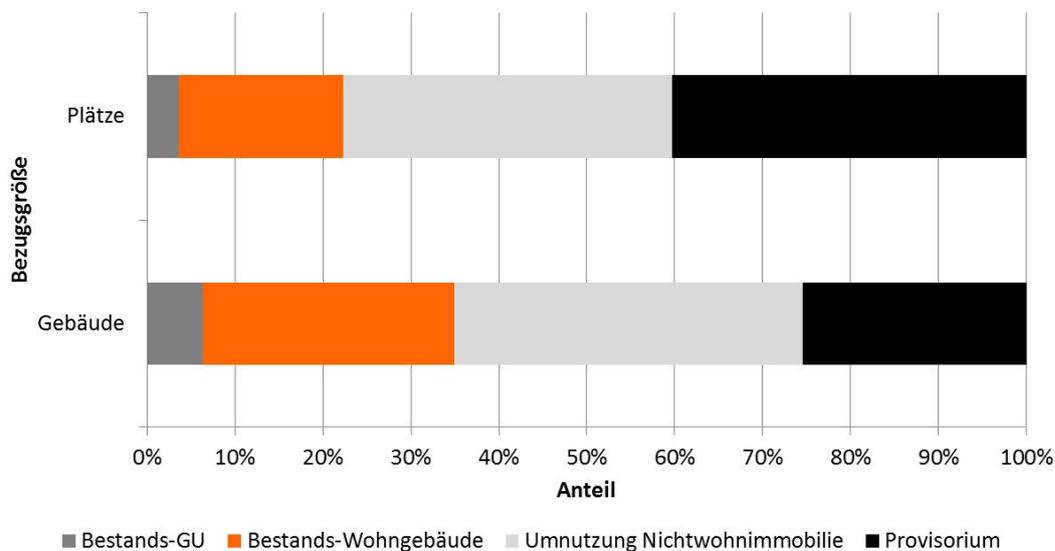
In 13 umgewandelte Nichtwohnmobilien gibt es rund 2.000 Plätze. Alle Objekte befinden sich im privaten Eigentum und wurden angemietet. Die durchschnittlichen Miet-/Betriebskosten liegen bei 265 €/Person/Monat zzgl. den erforderlichen Umbau- bzw. Sanierungskosten (rd. 94 €/m<sup>2</sup>).

Zusätzlich erfolgt die Unterbringung in 13 Hotels/Appartements mit rd. 850 Plätzen. Hierbei handelt es sich um eine tageweise Anmietung. Die durchschnittlichen Kosten betragen 817 €/Person/Monat.

Um der großen Zahl an Asylbewerbern kurzfristig ein Dach über dem Kopf zu ermöglichen, wurde eine Leichtbauhalle mit rd. 300 Plätzen (weitere rd. 670 in Planung) (Kaltmiete: 748 €/Person/Monat), zwei Traglufthallen mit rd. 600 Plätzen (Kaltmiete: 291 €/Person/Monat) sowie an zwei weiteren Standorten Zelte mit rd. 350 Plätzen (Kaltmiete: 230 €/Person/Monat) geschaffen. Diese werden sukzessive rückgebaut und durch qualitativ bessere und kostengünstigere Unterkünfte ersetzt.

An 11 Standorten wurden rd. 2.000 Plätze in Wohnmodulanlagen nach dem Düsseldorfer Modell errichtet. Das Düsseldorfer Modell ist idealerweise in den Wohnmodulanlagen umsetzbar und beinhaltet neben der flexiblen Innenaufteilung vor allem folgende Anforderungen: max. 20 Geflüchtete bilden auf einem Flur eine kleine Wohneinheit, die Räumlichkeiten sind abschließbar, es erfolgt eine gemischte Belegung von Familien und Alleinreisenden, Familien verfügen über eigene Koch- und Sanitärbereiche. Weitere rd. 1.000 Plätze sind in Planung. Die Stadt Düsseldorf hat dazu Grundstücke aus dem eigenen Bestand als grundsätzlich von ihrer Größe und Beschaffenheit dafür geeignet identifiziert, die z.T. in Außenbereichsflächen realisiert wurden. An jedem Standort leben bis zu 200 Menschen. Wohnmodulanlagen werden zunächst für fünf Jahre angemietet (Kaltmiete: 529 €/Person/Monat).

Abbildung 39: Verteilung der Unterkunftstypen in Düsseldorf



Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

Die Art und Anzahl an Unterbringungsformen ändert sich ständig. Die Stadt Düsseldorf versucht nach und nach die Turnhallen und Provisorien (Traglufthallen, Zelte) abzubauen und den Asylbewerbern qualitativ bessere Unterkünfte anzubieten, insbesondere mit Möglichkeit zur Selbstversorgung und mehr Privatsphäre. Da vor allem die Provisorien im Vergleich sehr hohe Kosten verursacht haben, entlasten alternative Unterbringungsformen auch den städtischen Haushalt. Mengenmäßig entstehen vor allem neue Wohnmodul-Anlagen nach dem Düsseldorfer Modell. Darüber hinaus werden auch weiterhin Nichtwohnimmobilien im Hinblick auf eine Umwandlung überprüft.

### Dezentrale Wohnungen

In Düsseldorf werden Asylbewerber nicht in dezentralen Einzelwohnungen untergebracht.

### Unterbringungsstrategie für Schutz- und Bleibeberechtigte: Übergang in den regulären Wohnungsmarkt

In der Stadt Düsseldorf fehlt es wie in anderen Kommunen auch an verlässlichen Zahlen zu Schutz- und Bleibeberechtigten. Diese leben größtenteils noch in den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften als sogenannte „Fehlbeleger“. Die Fehlbeleger werden von der Stadt Düsseldorf in Kauf genommen, bis genügend Neubau errichtet wurde. Insgesamt unzureichend vorhanden sind vor allem bedarfsgerechte Wohnungen, d.h. insbesondere Wohnungen für Ein- oder Fünfpersonenhaushalte.

Schutz- und Bleibeberechtigte kommen häufig aktiv auf das Sozial- oder Wohnungsamt zu und bitten um Hilfe. Die Stadt Düsseldorf verfolgt verschiedene Strategien, um den Übergang in den regulären Wohnungsmarkt zu ermöglichen:

- **Kooperationsvertrag mit der Wohnungswirtschaft:** Die Wohnungswirtschaft hat sich verpflichtet bei der Vermittlung von Wohnungsnotfällen zu helfen. Hierzu zählen neben Obdachlosen auch Schutz- und Bleibeberechtigte. Für die Durchführung dieser Vereinbarung wurde eine Lenkungsgruppe eingerichtet, die sich im ersten Jahr vierteljährlich und anschließend jährlich trifft. Im Jahr 2015 konnten insgesamt 33 Haushalte mit 119 Personen (Schutz- und Bleibeberechtigte) über die Kooperationsvereinbarung Wohnungen anmieten. 15 Wohnungen wurden von der Wohnungsgenossenschaft Düsseldorf Ost und 18 Wohnungen von der LEG

NRW angeboten. In 2016 wurden bisher zwei Haushalte mit sechs Personen an die Rheinische Beamtenbaugenossenschaft vermittelt.

- Schutz- und Bleibeberechtigte werden ebenso wie Obdachlose bei der Wohnungsvergabe priorisiert. Über die zentrale Wohnraumvermittlung konnten im Jahr 2015 insgesamt 88 Haushalte mit 222 Personen und 2016 bisher insgesamt 54 Haushalte mit 189 Personen (Schutz- und Bleibeberechtigte) mit privatem Wohnraum versorgt werden. Rund 500 der Stadt Düsseldorf privat angebotenen Wohnungen mussten aus unterschiedlichen Gründen abgelehnt werden: z.B. weil die Miete über der für Düsseldorf als angemessen festgesetzten Bruttokaltmiete lag, Grundrisse ungeeignet waren (z.B. zwei Räume mit 110 m<sup>2</sup> Wohnfläche) und Vermieter nur einen Mietvertrag mit der Stadt Düsseldorf und nicht mit dem Schutzberechtigten selbst abschließen wollten.
- Bei allen Wohnungsbauvorhaben im Rahmen von Bebauungsplänen mit städtebaulichem Vertrag bzw. bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen mit Durchführungsvertrag gilt die Quotierungsregelung, d.h. insgesamt 40% der geplanten Wohneinheiten müssen im öffentlich geförderten und preisgedämpften Wohnungsbau realisiert werden.

#### 4.3.3 Nichtwohngebäude im Fokus

##### Strategische Überlegungen zur Nutzung von Nichtwohngebäuden

Die Stadt Düsseldorf verfolgt bereits seit mehreren Jahren die Strategie durch die Umnutzung von Büro- in Wohngebäude neuen Wohnraum zu schaffen. Im Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt, das im Jahr 2013 vom Rat beschlossen wurde, ist die „Umnutzung von Büro- in Wohngebäude“ als ein Aktionsfeld festgeschrieben. Die Stadt Düsseldorf unterstützt die Umnutzung von Büro- in Wohngebäude durch eine aktive Begleitung von Einzelprojekten im Rahmen der bauordnungs- und planungsrechtlichen Bearbeitung sowie über eine Information möglicher Förderungen.

Im Zuge der stark angestiegenen Zahlen an Geflüchteten hat die Stadt Düsseldorf die bestehenden Kontakte zu Eigentümern von Nichtwohnimmobilien genutzt und diese aktiv angesprochen. Folgende Auswahlkriterien spielten eine Rolle:

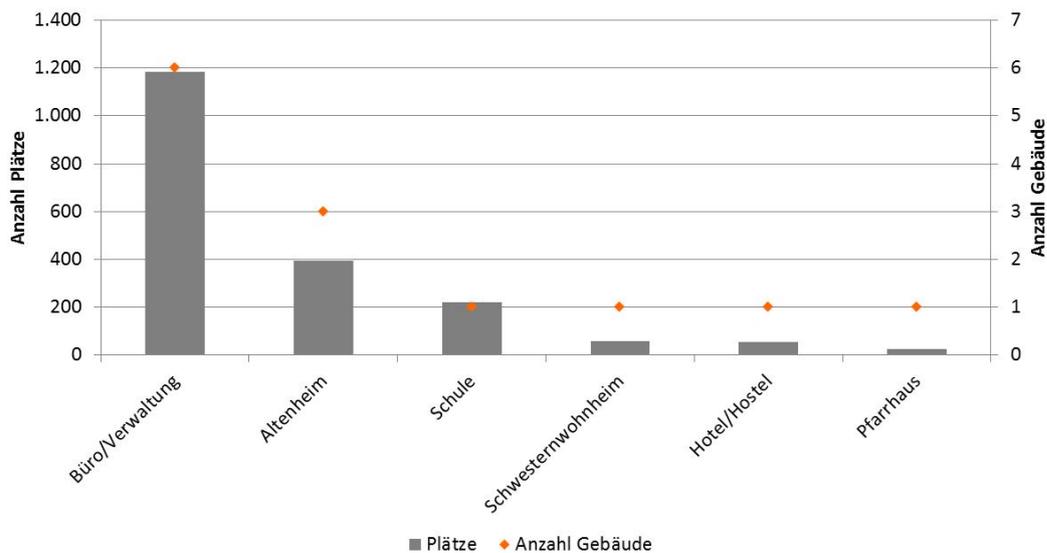
- Struktureller Leerstand, nicht mehr marktfähige Objekte
- Lage in integrierten Wohnlagen (i.d.R. Allgemeines Wohngebiet)

Die Auswahl erfolgte gemeinsam mit der Wirtschaftsförderung. Konflikte traten dabei nicht auf, da nur Objekte in Allgemeinen Wohngebieten ausgewählt wurden. Es handelt sich i.d.R. um Streuobjekte, die nicht mehr marktgängig und langfristig schwierig für den Büromarkt nutzbar sind. Perspektivisch möchte die Stadt Düsseldorf die in Gemeinschaftsunterkünfte umgewandelten Nichtwohnimmobilien dem Wohnungsmarkt zuführen.

##### Nutzung von Nichtwohngebäuden zur Unterbringung von Asylbewerbern

Rd. 2.000 Unterbringungsplätze befinden sich derzeit in 13 umgewandelten Nichtwohngebäuden (ca. 25% aller Plätze). Darunter befinden sich ein Hotel, sechs Büro- und Verwaltungsgebäude (darunter Verwaltungsgebäude der Diakonie, Kirchenverwaltung), drei Altenheime, ein Schwesternwohnheim, ein Pfarrhaus und eine Schule (vgl. Abbildung 36). Alle Gebäude standen vor der Umwandlung leer.

Abbildung 40: Nichtwohngebäude für die Unterbringung von Asylbewerbern in Düsseldorf



Quelle: Abfrage im Rahmen der Fallstudie, eigene Auswertung

empirica

Alle umgewandelten Nichtwohnimmobilien befinden sich im Eigentum von Privatpersonen. Acht Gebäude wurden für fünf bis sieben Jahre angemietet und fallen dann wieder zurück an die Eigentümer. Fünf Immobilien wurden nur für zwei bis drei Jahre als Gemeinschaftsunterkunft angemietet und werden dann wieder an die Eigentümer zurückgegeben. Betreiber aller Unterkünfte ist das städtische Gebäudemanagement.

Die Stadt Düsseldorf zahlt allen Eigentümern eine Pauschalmiete, die sich an den Richtwerten der Kosten der Unterkunft in Düsseldorf orientiert (z.B. 8,30 €/m<sup>2</sup>/Person bei Einpersonenhaushalten). Erforderliche Umbaumaßnahmen (z.B. Ausbau Sanitäreinrichtungen und Ergänzung Kochplätze) organisiert der Eigentümer selbst und erhält dafür einen finanziellen Zuschuss der Stadt Düsseldorf. Brandschutzmaßnahmen waren fast überall notwendig, daran ist aber keine Umwandlung gescheitert.

## Planungsrechtliche Rahmenbedingungen

Alle Umwandlungsobjekte befinden sich in Allgemeinen Wohngebieten (WA). Es liegen keine Bebauungspläne vor. Die Genehmigungen wurden nach § 34 BauGB erteilt.

Abbildung 41: Gebietstypen von Nichtwohngebäuden in Düsseldorf



In der Kategorie „Krankenhaus/Heim“ sind enthalten: drei Altenheime und ein Schwesternwohnheim.

Quelle: Abfrage im Rahmen der Fallstudie, eigene Auswertung

empirica

## Begünstigende und hemmende Faktoren für die dauerhafte Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft oder Wohnraum

Die seit vielen Jahren strategische Beschäftigung der Stadt Düsseldorf mit der Umnutzung von Büro in Wohngebäude bis hin zur Verankerung dieses Zieles im Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt, fördert entsprechende Umwandlungsprozesse. Zum einen sind die Düsseldorfer Immobilieneigentümer sensibilisiert für dieses Thema und zum anderen erhalten die Eigentümer handfeste Unterstützung von der Düsseldorfer Verwaltung. Die vorrangige Auswahl von Nichtwohngebäuden zur Umnutzung in Gemeinschaftsunterkünfte in integrierten Wohnlagen erleichtert zudem die langfristige Umnutzung der Nichtwohngebäude in Wohnraum, da kaum planungsrechtliche Hemmnisse auftreten.

Geplante zukünftige Nutzungen:

- **Umwandlung in regulären Wohnraum:** Vier Eigentümer haben großes Interesse an der Umwandlung der Nichtwohnimmobilien in Wohnraum. Wohnungen in innerstädtischen Lagen werden in Düsseldorf zu hohen Preisen nachgefragt. Die Umwandlung in eine zeitlich begrenzte Gemeinschaftsunterkunft nutzen die Eigentümer als Zwischeneinnahme (finanzieller Mitnahmeeffekt). D.h. die Umwandlung der Nichtwohnimmobilien wird zeitlich nur verschoben. Durch die zwischenzeitliche Umwandlung in eine Gemeinschaftsunterkunft werden nicht mehr Nichtwohnimmobilien umgewandelt (also kein Mengeneffekt). Teilweise wird auch über Abriss und Neubau nachgedacht.
- **Temporäre Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft:** Ein ehemaliges Schulgebäude wird anschließend umgebaut und ab 2018 als Jüdisches Gymnasium genutzt.

## 4.4 Fallstudie Leipzig

### 4.4.1 Überblick über Wohnungsmarkt und Unterbringung der Geflüchteten

Einwohner (Stand 31.12.2014)	544.479
BBSR- Wohnungsmarktregionstyp	Überdurchschnittlich wachsend
Leerstandsquote (Quelle: Zensus 2011)	12,1 %
Mietentwicklung (Quelle: empirica-systeme)	Q1/2012: 4,71 €/m <sup>2</sup> Q1/2016: 5,78 €/m <sup>2</sup> Q1/12-Q1/16: 23 %
Kaufpreisentwicklung (Quelle: empirica-systeme)	Q1/2012: 1.119 €/m <sup>2</sup> Q1/2016: 1.553 €/m <sup>2</sup> Q1/12-Q1/16: 39 %

Anzahl und Status Geflüchteter (Stand September 2016)<sup>10</sup>

Anzahl Asylantragstellende	4.434
Anzahl Schutz- und Bleibeberechtigte	5.821 (SGB II-Empfänger, zzgl. arbeitende Schutz- und Bleiberechtigte)
Anzahl unbegleitete Minderjährige	355
<b>Summe</b>	<b>10.610</b>

Unterbringungsformen (Stand: 31.05.2016, Befragung der Kommunen)

Gemeinschaftsunterkünfte	32 Objekte (4.338 Plätzen)
... darunter Nichtwohnimmobilien	12 Objekte (2.372 Plätzen)
Dezentrale Wohnungen (Gewährleistungswohnungen)	778 Plätze

<sup>10</sup> Informationsvorlage Nr. VI-DS-03388

#### 4.4.2 Rahmenbedingungen für die Unterbringung von Geflüchteten

##### Ausgangslage und Steuerungsstruktur

In Leipzig leben insgesamt rd. 10.600 Geflüchtete. 4.434 Personen befinden sich davon im Asylverfahren, 5.821 Personen haben bereits einen Schutzstatus. Hinzu kommen noch 355 unbegleitete Minderjährige (Stand September 2016)<sup>11</sup>.

In Leipzig wurde die Unterbringung von Geflüchteten zur „Chefsache“ erklärt. Unter der Leitung des Leipziger Oberbürgermeisters wurde eine Lenkungsgruppe eingerichtet. Zu der gehören die beiden Beigeordneten für Sozial- und Stadtplanung. Auf der Arbeitsebene wurde eine Arbeitsgruppe „Asylräume“ ins Leben gerufen.<sup>12</sup> Die Arbeitsgruppe trifft sich wöchentlich und ist zuständig für die Planung und Vorbereitung der Unterkünfte für Asylbewerber. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben Entscheidungsbefugnisse und können direkt auf kurzem Weg Entscheidungen treffen.<sup>13</sup>

Abbildung 42: Organisationsstruktur



Um die Unterbringung der Geflüchteten auch praktisch umsetzen zu können, wurde eine dezernatsübergreifende Projektgruppe eingerichtet. Diese Projektgruppe „Asylräume“ ist der Bürgermeisterin für Stadtentwicklung und Bau zugeordnet. Die Projektgruppe ist zuständig für die Anmietung von Immobilien, die bauliche Vorbereitung und die notwendigen Planungs- und Genehmigungsverfahren. Zu Beginn haben in der Projektgruppe 20 Mitarbeiter gearbeitet, aufgrund der sinkenden Anzahl an Geflüchteten ist die Anzahl der Mitarbeiter in der Zwischenzeit reduziert worden.

##### Unterbringungsstrategie für Asylbewerber im laufenden Verfahren

Eine ausformulierte Unterbringungsstrategie für Asylbewerber gibt es in Leipzig nicht. Jedoch hat der schnelle Aufbau einer dezernatsübergreifenden Entscheidungs- und Umsetzungsstruktur dazu geführt, dass eine koordinierte Vorgehensweise der Verwaltung sichergestellt werden konnte.

##### Gemeinschaftsunterkünfte

In Leipzig gibt es 32 Gemeinschaftsunterkünfte mit 4.338 Plätzen. 3.500 Asylantragstellende leben in den Gemeinschaftsunterkünften, das entspricht knapp 80% (Stand Befragung der Kommunen).

<sup>11</sup> Informationsvorlage Nr VI-DS-03388

<sup>12</sup> Mitglieder der Arbeitsgruppe sind u.a. Stadtplanung, Sozialamt, Liegenschaftsamt, Kämmerei, Gebäudemanagement, Bauordnung und Denkmalpflege, Ordnungsamt sowie das Dezernat für Finanzen und Amt für Umweltschutz.

<sup>13</sup> Über die Einrichtung der Steuerungsstruktur wurde die Stadtverordnetenversammlung aus Zeitgründen nur informiert.

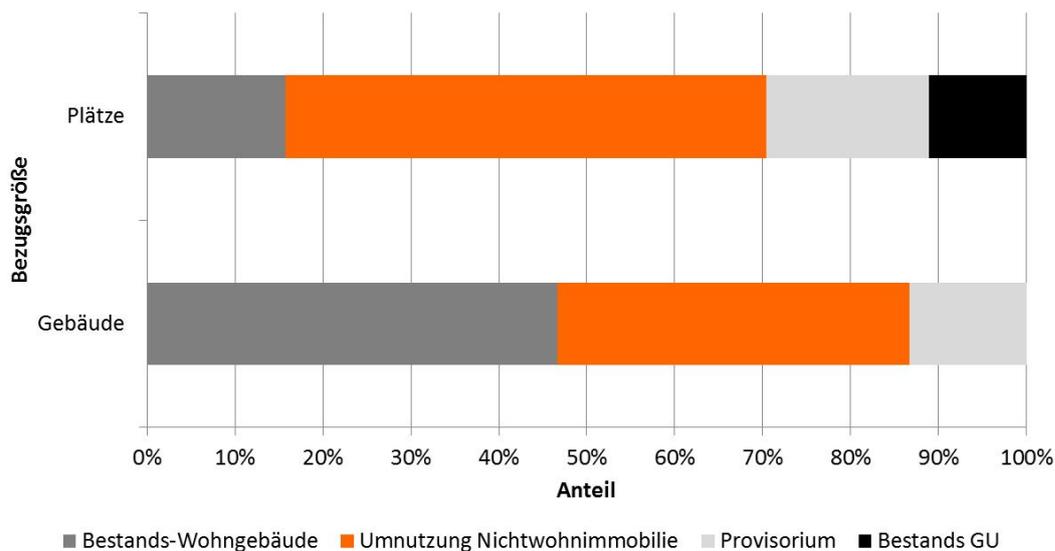
Bei den Gemeinschaftsunterkünften unterscheidet die Stadt Leipzig zwischen zentralen und dezentralen Gemeinschaftsunterkünften:

- Zentrale Gemeinschaftsunterkünfte sind Objekte ab 60 Plätzen. Die Asylbewerber kommen in Zimmern unter. Küche und Badezimmer sind Gemeinschaftseinrichtungen. Die Betreuung der Asylbewerber erfolgt zentral durch einen Betreiber. Es handelt sich ausschließlich um Bestands-Gemeinschaftsunterkünfte, um Provisorien und um Nichtwohngebäude.
- Dezentrale Gemeinschaftsunterkünfte sind Objekte mit bis zu 60 Plätzen je Objekt mit Wohnungscharakter. Die Asylbewerber kommen in Wohnungen unter, die Betreuung erfolgt weiterhin zentral. Es handelt sich um strukturellen Leerstand von Wohngebäuden. Mit den privaten oder kommunalen Eigentümern werden Betreiberverträge vereinbart.<sup>14</sup>

Hinzu kommen noch Plätze in Pensionen und in einem Übergangwohnheim.

Laut Befragung der Kommunen (Stand 31.05.2016) handelt es sich bei den Gemeinschaftsunterkünften um 14 Bestandswohngebäude, 12 umgenutzte Nichtwohngebäude und vier Provisorien wie Zelte und Container. Nur zwei Objekte sind Bestands-Gemeinschaftsunterkünfte. Die meisten Plätze befinden sich in umgenutzten Nichtwohngebäuden (vgl. Abbildung 35).

Abbildung 43: Verteilung der Unterkunftstypen in Leipzig



Quelle: Befragung der Kommunen, eigene Auswertung

empirica

In erster Priorität wurden kommunale Gebäude gesucht. Damit sollten vorhandene Ressourcen genutzt und der Einfluss auf den Wohnungs- und Gewerbemarkt reduziert werden. Insgesamt hat die Arbeitsgruppe 700 angebotene Objekte auf ihre Eignung als Gemeinschaftsunterkunft geprüft. Folgende Kriterien wurden bei der Auswahl der Objekte berücksichtigt:

- Genehmigungsfähigkeit der Umwandlung aus stadtplanerischer Sicht
- Sicherheitseinschätzung durch die Polizei
- Voraussichtliche Platzkosten (auf Basis von Bausubstanz und geschätzten Umbaukosten bei eigenen Objekten)

<sup>14</sup> Bei einigen Eigentümern ohne Vorwissen gilt der Mietvertrag und parallel wird ein erfahrener sozialer Träger als Betreiber beauftragt.

- Größe der Objekte (ab 40-60 Plätze; idealerweise mehr als 100 Plätze für die Unterbringung in zentralen Gemeinschaftseinrichtungen)
- Einschätzung des Umfelds (z.B. ÖPNV-Anbindung, Nachbarschaft, soziale Infrastruktur etc.)
- Räumliche Verteilung auf das Stadtgebiet

Die Objekte wurden gemeinsam mit Vertretern der wichtigsten Ämter vor Ort besucht (u.a. Sozialamt, Bauordnungsamt, Stadtplanungsamt, Umweltamt etc.). Insgesamt gab es ca. 150 Objektbesuche. Dadurch hat sich die Bearbeitungsdauer der Bauanträge verkürzt. In jedem Objekt mussten Umbauten zur Unterbringung von Asylbewerbern vorgenommen werden. Private Eigentümer erhalten neben der normalen Miete auch finanzielle Zuschüsse für die Umbaukosten. Dies ist immer dann der Fall, wenn es sich um Investitionen handelt, die ausschließlich für die Unterbringung von Asylbewerbern durchgeführt werden (z.B. Zimmertüren rauchdicht verschließen).

Um die Akzeptanz bei der Bevölkerung sicherzustellen, wurde ein präventiver Ansatz gewählt. Gemeinschaftsunterkünfte werden nur dann errichtet, wenn es bei der Polizei keine Sicherheitsbedenken beim Schutz von Personen gab. Dies hat allerdings dazu geführt, dass die geplante gleichmäßige Verteilung auf das Stadtgebiet nicht möglich war. Einige Gebiete, in denen es wegen einer erhöhten Leerstandsquote Potenziale gibt, wurden aus Sicherheitsgründen nicht gewählt.

Die Erfahrung der Stadt Leipzig ist, dass die Unterbringung der Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften in der Anfangszeit sinnvoll ist. So kann mit sozialpädagogischer Unterstützung das Ankommen und der Integrationsprozess bestmöglich gestaltet werden. Laut Aussagen der Interviewpartner sollen Geflüchtete dennoch möglichst schnell in eine eigene Wohnung ziehen.

### Dezentrale Wohnungen

Die Stadt Leipzig hat sich bemüht, möglichst viele dezentrale Wohnungen von privaten Eigentümern anzumieten. Da Leipzig nach der Wende an Bevölkerung verloren hat und erst seit 2007 wächst, gab es viele Jahre erhebliche Leerstandsreserven. Diese wurden sukzessive abgebaut, allerdings gibt es in Leipzig immer noch leerstehende und teilweise nicht modernisierte Wohngebäude (vgl. Abbildung 44), auf die die Stadt Leipzig zurückgreifen kann.

In Leipzig werden die dezentralen Wohnungen „Gewährleistungswohnungen“ genannt. Bei den sogenannten „Gewährleistungswohnungen“ wird dem Eigentümer Miete und Erhaltung der Wohnung gewährleistet. Es wird ein Betreibervertrag vereinbart und die Stadt Leipzig erhält die Belegungsrechte. Die Laufzeit beträgt überwiegend fünf Jahre. Bei beidseitigem Einvernehmen kann der Mietvertrag bei Anerkennung eines Schutzstatus umgewandelt werden. Insgesamt gibt es in Leipzig 778 Plätze in Gewährleistungswohnungen.

Abbildung 44: Beispiel für nicht modernisierte Wohngebäude in Leipzig



Foto: empirica



empirica

### **Unterbringungsstrategie für Schutz- und Bleibeberechtigte: Übergang in den regulären Wohnungsmarkt**

Da die Bevölkerungszahl in Leipzig wächst, gestaltet sich der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt, trotz vorhandener Leerstände, schwierig. Es gibt zu wenige Wohnungen, die den KdU-Richtlinien entsprechen. Dabei handelt es sich in der Regel um Objekte mit einem über der veranschlagten KdU-Miete liegenden Mietzins. Schutz- und Bleibeberechtigte konkurrieren außerdem mit anderen einkommensschwachen Haushalten.

Zum Teil werden Schutz- und Bleibeberechtigte auch in Gewährleistungswohnungen untergebracht. In der Regel ist es allerdings so, dass die Vermieter Wert darauf legen, dass die Stadt Leipzig diese Wohnungen anmietet.

Schutz- und Bleibeberechtigte, die vorher in zentralen Gemeinschaftsunterkünften gelebt haben, werden bei der Suche nach einer Wohnung von Sozialarbeitern und Ehrenamtlichen unterstützt. Sobald sie eine eigene Wohnung gefunden haben, rufen die Sozialarbeiter bzw. Ehrenamtlichen bei den Vermietern an, damit eine Anmietung nicht schon an der Sprachbarriere scheitert. Schutz- und Bleibeberechtigte, die keine Wohnung finden, leben in Leipzig weiterhin in den Gemeinschaftsunterkünften bzw. Gewährleistungswohnungen (sog. Fehlbeleger). In diesem Fall werden die Unterkunftskosten vom Jobcenter übernommen. Die berechneten „Mietkosten“ betragen rd. 10 €/ Tag.

#### **4.4.3 Nichtwohngebäude im Fokus**

##### **Strategische Überlegungen zur Nutzung von Nichtwohngebäuden**

Eine explizite Strategie zum Umgang mit Nichtwohngebäuden gibt es in der Stadt Leipzig nicht. Die Anmietung von Nichtwohngebäuden entstand aus der Notwendigkeit heraus, zügig passende und leer stehende Unterkünfte in ausreichender Größe für die Unterbringung von Asylbewerbern zu finden. Die Nutzung als Unterkunft erfolgt nahezu ausschließlich temporär. Die Gebäude standen vor der Umnutzung leer. Nach Nutzung als Gemeinschaftsunterkünfte soll für sie wieder ihre ursprüngliche Nutzungsart gelten. Es gibt kein Gebäude, in dem langfristig eine Wohnnutzung entstehen soll. In einem Gebäude wird dauerhaft eine Gemeinschaftsunterkunft eingerichtet (vgl. Fallbeispiel).

Es ist explizit nicht gewünscht, Gewerbegebiete in Mischgebiete umzuwandeln oder die Flächenzuweisung in irgendeiner Form zu ändern. Durch den Zuzug von Geflüchteten sollen auch keine „Randflicken“ im Außenbereich für eine Nutzungsänderung genutzt werden, da die Auswirkungen auf den Bodenmarkt nicht absehbar seien.

Die Rendite aus der Vermietung von Gemeinschaftsunterkünften und regulären Wohnungen ist in Leipzig höher als die Rendite bei einer (kleinräumigen) gewerblichen Nutzung. Die erste Anmietung von Gebäuden in Gewerbegebieten hat gleich die Nutzungskonkurrenzen verstärkt. Man hatte in einem Fall erkennen müssen, dass das von der Stadt Leipzig angemietete Gebäude nicht leer gestanden hatte, sondern ein Mieter extra gekündigt wurde. Aufgrund dessen werden seit März 2016 keine weiteren Anmietungen in Gewerbegebieten zugelassen.

##### **Nutzung von Nichtwohngebäuden zur Unterbringung von Asylbewerbern**

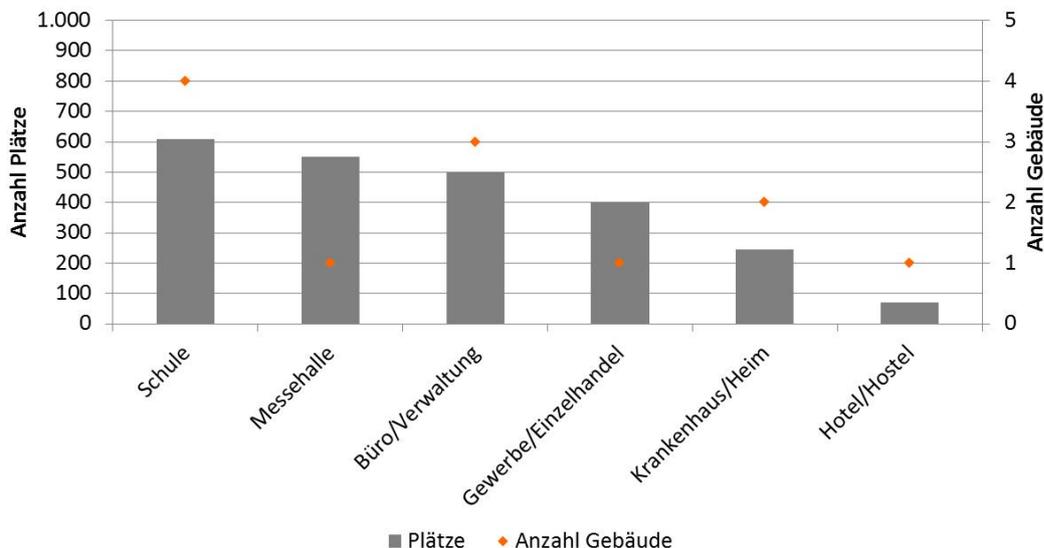
Etwa die Hälfte der Unterbringungsplätze befindet sich in 12 umgewandelten Nichtwohngebäuden (Stand Befragung der Kommunen). Darunter sind vier Schulen, drei Büro- und Verwaltungsgebäude, zwei ehemalige Heime (eine Behindertenunterkunft, ein an ein Krankenhaus angegliedertes Heim) sowie jeweils eine Messehalle, ein Baumarkt und eine Pension (vgl. Abbildung 45). Darüber hinaus

gibt es in Leipzig noch fünf Erstaufnahmeeinrichtungen. Die Erstaufnahmeeinrichtungen wurden durch den Freistaat Sachsen bis zum 31.12.2016 betrieben. Es handelte sich hierbei um Unterkünfte in Leichtbauhallen sowie einem ehemaligen Lehrlingswohnheim.

Die Schulgebäude stellen hierbei die meisten Plätze. Diese bildeten als Interimslösung ideale Voraussetzungen für die temporäre Umnutzung zur Gemeinschaftsunterkunft: Sie befinden sich im Eigentum der Stadt und weisen Leerstand auf. Eine Turnhalle mit 650 Plätzen und ein ehemaliges Bürogebäude mit 520 Plätzen wurden bereits geschlossen, da sie nur für eine kurzfristige Bedarfsdeckung vorgesehen waren.

Sieben der zur Unterbringung genutzten Nichtwohngebäude sind in kommunalem Eigentum (fünf Objekte im Eigentum der Stadt Leipzig und zwei Objekte im Eigentum des Stadtkonzerns). Bei den als Stadtkonzern benannten zwei Objekten handelt es sich um stadteneigene Gesellschaften. Fünf Objekte gehören privaten Eigentümern. Bei den Privaten handelt es sich um private Unternehmen. Alle privaten Objekte wurden angemietet, da die Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber jeweils nur temporär geplant ist.

Abbildung 45: Nichtwohngebäude für die Unterbringung von Asylbewerbern in Leipzig

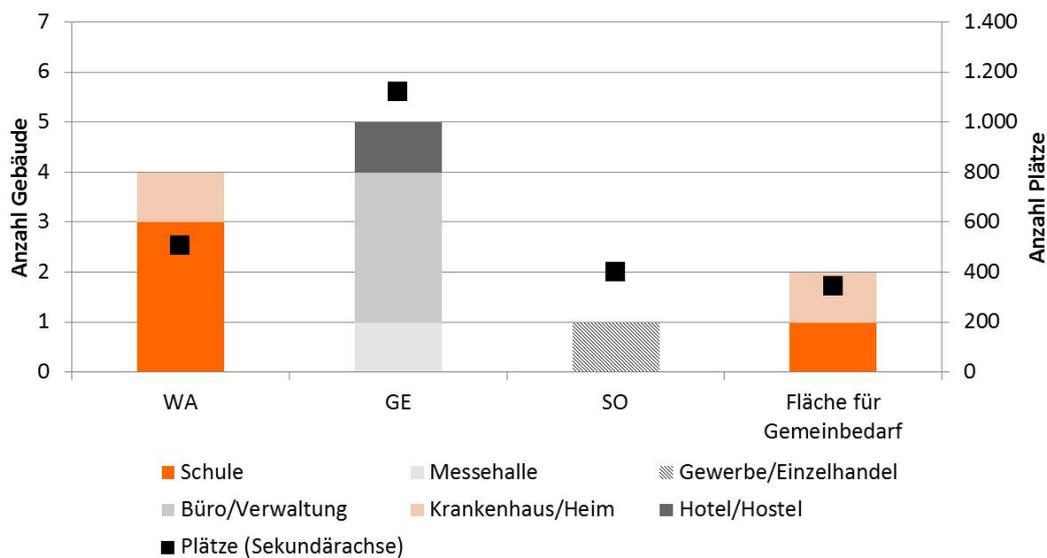


Quelle: Abfrage im Rahmen der Fallstudie, eigene Auswertung

empirica

Ein Viertel der Objekte liegt am Innenstadtrand, drei Viertel am Stadtrand. Die meisten Gebäude befinden sich in Gewerbegebieten (3 Büro-/Verwaltungsgebäude, 1 Messehalle, 1 Hotel/Hostel) (vgl. Abbildung 46). Dort gibt es auch knapp die Hälfte aller Plätze in Nichtwohngebäuden. Weiteres Potential für eine Umnutzung zu Wohnraum gibt es nur im allgemeinen Wohngebiet. Hier befinden sich drei der vier Schulen sowie ein an das Krankenhaus angegliedertes Heimgebäude. Das Heim könnte rechtlich gesehen für eine Wohnnutzung für Geflüchtete umgewandelt werden, voraussichtlich wird es allerdings wieder durch das Krankenhaus genutzt.

Abbildung 46: Gebietstypen von Nichtwohngebäuden in Leipzig



Quelle: Abfrage im Rahmen der Fallstudie, eigene Auswertung

empirica

### Planungsrechtliche Rahmenbedingungen

Gemeinschaftsunterkünfte auf Gemeinbedarfsflächen wurden in Leipzig gemäß § 34 (1) BauGB genehmigt, alle Unterkünfte im Allgemeinen Wohngebiet nach § 34 (2) BauGB i.V.m. § 4 BauNVO. Die eine Unterkunft im Sondergebiet wurde nach § 30 BauGB i.V.m. § 11 BauNVO u. § 246 (12) BauGB genehmigt und ist somit auf drei Jahre befristet. Die fünf Nichtwohngebäude in Gewerbegebieten fallen unter § 34 (2) BauGB i.V.m. § 8 BauNVO u. § 246 (10) BauGB und sind somit auch zeitlich befristet. Ohne den neu geschaffenen § 246 BauGB hätte die Hälfte der Nichtwohngebäude nicht zur Unterbringung von Geflüchteten genutzt werden können. Dies entspricht 64 % der geschaffenen Plätze.

Da die Kosten für die Umnutzung der Gebäude erst nach 8 bis 10 Jahren abgeschrieben sind, wäre ein kurzer Mietvertrag für die privaten Eigentümer nicht attraktiv. Aus diesem Grund hat die Stadt Leipzig bei einigen Fällen mit privaten Eigentümern den Mietvertrag über den 31.12.2019 hinaus abgeschlossen.

### Begünstigende und hemmende Faktoren für die dauerhafte Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft oder Wohnraum

Problematisch waren im Zuge der Umwandlung von Nichtwohngebäuden zu Gemeinschaftsunterkünften vor allem die unrealistischen Preisvorstellungen der Eigentümer (Richtwert sind KdU-Mieten von ca. 7€/m<sup>2</sup>) sowie die bauordnungsrechtlichen Anforderungen an eine Gemeinschaftsunterkunft. Oftmals war es nicht möglich, einen zweiten Fluchtweg einzurichten. Gerade auch in Verbindung mit dem Denkmalschutz kam es zu Problemen. In einem denkmalgeschützten Gebäude waren die Fenster, die aus Denkmalschutzgründen nicht verändert werden durften, zu klein für einen Feuerwehreinsatz. Auch der Lärmschutz bereitete teilweise Probleme. In einem Fall war die Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen an einer Kopfsteinpflasterstraße nicht zulässig, obwohl einer regulären Wohnungsnutzung nichts entgegengestanden hätte.

Geplante zukünftige Nutzungen sind:

- 
- **Dauerhafte Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber:** Die Stadt Leipzig hat eine ehemalige Schule (vgl. Fallbeispiel) in eine langfristige Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber umgewandelt.
  - **Temporäre Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft:** Bei den Nichtwohngebäuden im städtischen Eigentum handelt es sich größtenteils um Schulgebäude. Da Leipzig seit 2007 wächst, werden die als Gemeinschaftsunterkünfte genutzten Schulgebäude für eine zukünftige Entwicklung als zusätzliche Schulstandorte vorgehalten. Auch die Messehalle und die ehemalige Einrichtung der Behindertenhilfe werden in die ursprüngliche Nutzung zurückgeführt und ggf. qualifiziert, um heutigen Ansprüchen gerecht zu werden. Die Objekte privater Eigentümer liegen in Gewerbegebieten (überwiegend Büro/Verwaltung) bzw. im Sondergebiet (Baumarkt). Eine anschließende Wohnnutzung ist hier ausgeschlossen.

### Fallbeispiel: Umwandlung einer ehemaligen Schule in eine dauerhafte Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber

Foto (empirica)	
Lage	Stadtrand Leipzig-Stünz, Zweenfurther Str. 21
Gebietstyp BauNVO	Allgemeines Wohngebiet (WA)
Planungsrecht	§ 34 (2) BauGB i.V.m. § 4 BauNVO
Vorherige Nutzung	Schule
Leerstand	2,5 Jahre
Ehemaliger Eigentümer	Stadt Leipzig
Eigentümer	Stadt Leipzig
Zukünftige Nutzung	Gemeinschaftsunterkunft

Die Stadt Leipzig hat im Jahr 2015 die ehemalige dreistöckige Schule in der Zweenfurther Str. 21 in Leipzig-Stünz zu einer Gemeinschaftsunterkunft umgewandelt. Das Gebäude steht unter Denkmalschutz. Im Dezember 2015 wurde die Unterkunft in Betrieb genommen. Da für den Stadtbezirk Ost ausreichend Bildungseinrichtungen vorhanden sind, ist eine weitere Vorhaltung des Gebäudes als Schule oder Kindergarten nicht notwendig. Deshalb wurde das Gebäude dauerhaft als Gemeinschaftsunterkunft umgenutzt.

Insgesamt stehen 102 Plätze zur Verfügung. Die Unterbringung erfolgt in 2-4-Bettzimmern. Jeder Asylbewerber hat ein Bett und einen Schrank. Stühle, Tisch und Kühlschrank im Zimmer werden geteilt. Als Gemeinschaftseinrichtungen stehen Waschsäle, eine Gemeinschaftsküche, ein Waschmaschinenraum sowie zwei Gemeinschaftsräume zur Verfügung. Zusätzlich können die Asylbewerber den ehemaligen Schulhof und einen angrenzenden Fußballplatz nutzen (vgl. Abbildung 38). Betrieben wird die Unterkunft von Pandechaion – Herberge e.V.

Abbildung 47: Eindrücke aus der GU Zweenfuther Straße (Teil 1)

Waschmaschinenraum



Küche



Gemeinschaftsraum für Kinder



Gemeinschaftsraum für Erwachsene



Flure



4-Bett-Zimmer



Ehemaliger Schulhof



Angrenzender Fußballplatz



Fotos: empirica

empirica

Flure und Gemeinschaftsräume sind größtenteils erhalten geblieben. Erforderlich waren Umbaumaßnahmen zur Aufteilung der ehemaligen Klassenräume. Hier wurden Wände eingezogen, sodass mehrere Zimmer in einem Klassenraum untergebracht werden konnten (vgl. Abbildung 48). Des Weiteren wurde Sicherheitstechnik (z.B. Kameras) nachgerüstet und Mobiliar erworben. Der Brandschutz war in dem Objekt kein Problem: Es gab bereits einen zweiten Fluchtweg und das Treppenhaus ist aus Stein (vgl. Abbildung 48). Für die Umbaumaßnahmen des Objektes Zweenfurther Str. 21 hat die Stadt Leipzig insgesamt 970.000 € bereitgestellt. Unter Berücksichtigung von 102 Plätzen bedeutet dies Kosten pro Platz in Höhe von 9.509,80 €. Bei einer angenommenen Nutzungsdauer von 10 Jahren ergeben sich hieraus Platzkosten je Monat Nutzungsdauer (vergleichbar mit einer Abschreibung) in Höhe von 79,25 €. Schwierig gestaltete sich der Umgang mit dem Denkmalschutz. Insbesondere für den Umbau der Fenster, aber auch den Anstrich der Türen wurden strenge Vorgaben gemacht. Deshalb wurden die Fenster nicht ausgetauscht und die Türen in ihrem ursprünglichen Zustand belassen.

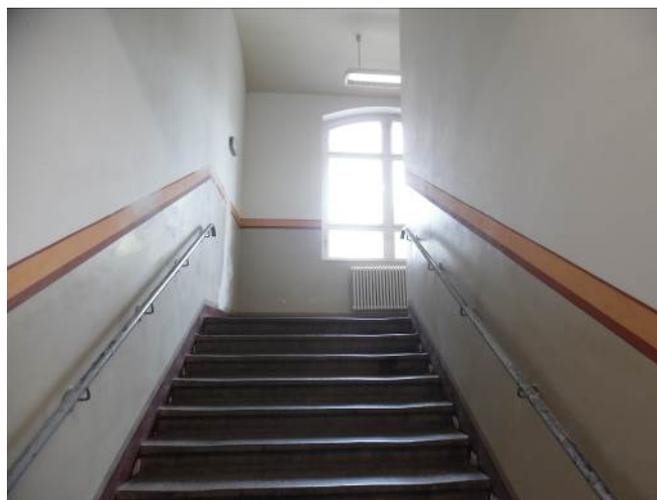
Die Unterkunft liegt in einem Einfamilienhausgebiet. Die Nachbarschaft wurde auf einer Informationsveranstaltung im September 2015 über die Einrichtung der Gemeinschaftsunterkunft informiert.

#### Abbildung 48: Eindrücke aus der GU Zweenfurther Straße (Teil 2)

Unterteilung Klassenzimmer



Steintreppenhaus



Denkmalgeschütztes Fenster



Fotos: empirica

Blick in die Umgebung



empirica

## 4.5 Fallstudie Nürnberg

### 4.5.1 Überblick über Wohnungsmarkt und Unterbringung der Geflüchteten

Einwohner (Stand 31.12.2014)	501.072
BBSR- Wohnungsmarktregionstyp	Wachsend
Leerstandsquote (Quelle: Zensus 2011)	3,1 %
Mietentwicklung (Quelle: empirica-systeme)	Q1/2012: 7,11 €/m <sup>2</sup> Q1/2016: 8,43 €/m <sup>2</sup> Q1/12-Q1/16: 19 %
Kaufpreisentwicklung (Quelle: empirica-systeme)	Q1/2012: 1.562 €/m <sup>2</sup> Q1/2016: 2.425 €/m <sup>2</sup> Q1/12-Q1/16: 55 %

#### Anzahl und Status Geflüchteter (Stand September 2016)

Anzahl Asylantragstellende	4.343
Anzahl Schutz- und Bleibeberechtigte	1.563 Personen, die als sogenannte „Fehlbeleger“ noch in den kommunalen GUs leben k.A. zur Anzahl Schutz- und Bleibeberechtigter, die auf dem regulären Wohnungsmarkt untergekommen sind
Anzahl unbegleitete Minderjährige	218
<b>Summe</b>	<b>mind. 6.124</b>

#### Unterbringungsformen (Stand: 31.05.2016, Befragung der Kommunen)

Gemeinschaftsunterkünfte	106 Objekte (5.300 Plätze)
... darunter Nichtwohnimmobilien	84 Objekte (4.765 Plätze)
Dezentrale Wohnungen	74 Wohneinheiten (1.220 Plätze)

## 4.5.2 Rahmenbedingungen für die Unterbringung von Geflüchteten

### Ausgangslage und Steuerungsstruktur

In Nürnberg leben etwa 4.350 Asylbewerber (Stand September 2016) und 218 unbegleitete Minderjährige. Hinzu kommen rd. 1.550 Schutz- und Bleibeberechtigte, die noch in den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften leben. Weitere Schutz- und Bleibeberechtigte, die in der Stadt Nürnberg leben und bereits eine eigene Wohnung gefunden haben, werden nicht erfasst.

In Bayern gibt es das dreistufige Unterbringungssystem<sup>15</sup>, d.h. Asylsuchende werden vom Land in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht und anschließend sind die Regierungsbezirke für die Unterbringung der Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften verantwortlich. Diese errichten bzw. stellen Gemeinschaftsunterkünfte aus und betreiben diese. Wenn die Regierungsbezirke nicht im notwendigen Umfang die Unterbringung leisten können, werden die Landkreise und kreisfreien Gemeinden mit der Unterbringung beauftragt. Dies war in Nürnberg mit dem Aufkommen der neuen Flüchtlingswelle (Ende 2014 / Anfang 2015) der Fall.

Nürnberg hat sich dieser Herausforderung gestellt und im Schnellverfahren eine entsprechende Struktur aufgebaut. Es wurde eine Fachstelle für Flüchtlinge beim Sozialamt eingerichtet. Diese Koordinierungsstelle ist für die Unterbringung und Betreuung der Geflüchteten zuständig. Das Team arbeitet mit dem Stadtplanungsamt, dem Liegenschaftsamt, der Bauordnungsbehörde, dem Wirtschafts- und dem Baureferat eng zusammen.

Viermal die Woche trifft sich das Team zu einem kurzen „Blitzlicht“, bei dem Fragen zum Tagesgeschäft abgesprochen werden. Daneben gibt es ein 14-tägiges Treffen, bei dem grundsätzliche Fragen diskutiert und entschieden werden. Zusätzlich wurde eine Gruppe „Jour Fixe Flüchtlinge“ eingerichtet. Zu dieser Gruppe, die sich auch 14-tägig trifft, gehören die Amtsleitung vom Sozialamt und die Leitungskräfte der Verbände, die die Sozialdienste übernehmen.

### Unterbringungsstrategie für Asylbewerber im laufenden Verfahren

Die Stadt Nürnberg bringt Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften und dezentralen Wohnungen unter.

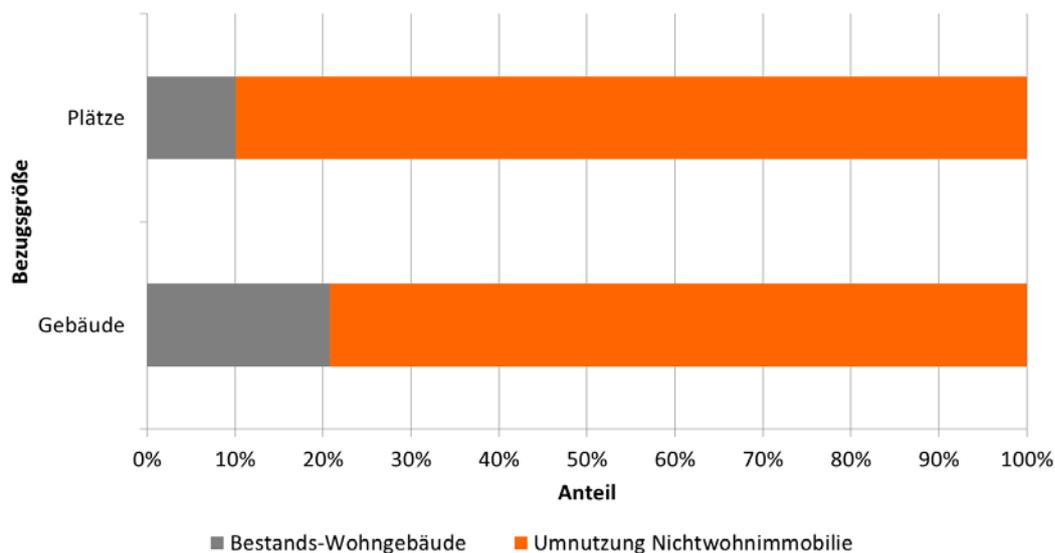
### Gemeinschaftsunterkünfte

Die Kapazitäten in den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften liegen bei rd. 5.300 Plätzen. In Nürnberg gibt es 106 Objekte, die als Gemeinschaftsunterkünfte genutzt werden (zzgl. staatliche Gemeinschaftsunterkünfte). Darunter befinden sich 22 Bestands-Wohngebäude und 84 Nichtwohnimmobilien (vgl. Abbildung 49). Mit Abstand die meisten Plätze befinden sich in Nichtwohngebäuden (ca. 4.765).

---

<sup>15</sup> Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Hrsg. Förderverein PRO ASYL e.V. Frankfurt am Main.

Abbildung 49: Verteilung der Unterkunftstypen in Nürnberg



Quelle: Abfrage im Rahmen der Fallstudie, eigene Auswertung

empirica

Es wurden Wohngebäude ausgewählt, weil diese ohne großen Aufwand hergerichtet werden können. Wohngebäude zur Unterbringung von Asylbewerbern wurden allerdings nur dann gewählt, wenn es sich um lang leerstehende oder bereits dauerhaft zweckentfremdete (z.B. Stundenhotels, Bordelle etc.) Wohngebäude handelt (mindestens ein Jahr Leerstand, Prüfung erfolgt über das Einwohnermeldeamt). Es ist erklärtes Ziel der Stadt Nürnberg, dem angespannten Wohnungsmarkt nicht noch weitere Wohnungen zu entziehen. Darüber hinaus wurden Nichtwohnimmobilien ausgewählt. Die Stadt Nürnberg hat einen Aufruf gestartet, um Nichtwohnimmobilien zu finden, die als Gemeinschaftsunterkunft umgewandelt werden können.

Für die Stadt Nürnberg kommt der Kauf von Objekten für die Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft aufgrund der Haushaltssituation nicht in Frage. Zurzeit planen und realisieren private Investoren neue Gemeinschaftsunterkünfte im Neubau. Diese Projekte werden nächstes Jahr fertig gestellt. Sie sollen den aktuellen Bedarf decken und Reserven für weitere Zuweisungen und Zuzüge bilden.

### Dezentrale Wohnungen

Darüber hinaus werden Asylbewerber in 74 dezentralen Wohnungen untergebracht (ca. 1.220 Plätzen). Unter dezentralen Wohnungen werden in Nürnberg die sogenannten Arbeiter- bzw. Monteurswohnungen sowie Kurzzeitvermietungen zusammengefasst. Die Abgrenzung zur Definition einer Gemeinschaftsunterkunft ist hier nicht immer eindeutig. Es gibt sowohl Einzelwohnungen als auch Gebäude mit mehreren Wohnungen für Asylbewerber. An drei Viertel der Standorte sind weniger als 20 Asylbewerber untergebracht.

## Unterbringungsstrategie für Schutz- und Bleibeberechtigte: Übergang in den regulären Wohnungsmarkt

Aktuell erhöht sich der Bedarf an regulärem Wohnraum für die steigende Anzahl Schutz- und Bleibeberechtigter. Aufgrund des ohnehin schon angespannten Wohnungsmarktes mit wenig Leerständen und zu wenigen Wohnungen, die den KdU-Richtlinien entsprechen, gestaltet sich der Übergang der Schutz- und Bleibeberechtigten in den regulären Wohnungsmarkt schwierig. So leben derzeit etwa 1.500 Schutz- und Bleibeberechtigte noch in Gemeinschaftsunterkünften bzw. den dezentralen Wohnungen.

Im Hinblick auf die Unterbringung von Schutz- und Bleibeberechtigten, die zurzeit in Gemeinschaftsunterkünften leben, hat das Sozialamt ein großes Interesse an der Umwandlung von Nichtwohngebäuden zu regulären Wohnimmobilien. Die Umwandlung der Gemeinschaftsunterkünfte zu Wohnraum ist ein zentrales Thema in Nürnberg (vgl. Kapitel 4.5.3). In Nürnberg wird geprüft, inwieweit die Gemeinschaftsunterkünfte dauerhaft zu Wohnraum umgewandelt werden können. Die konkreten Entscheidungen werden immer in Absprache mit dem Wirtschaftsreferat, mit der Stadtplanung und der Bauordnungsbehörde, sowie ggf. mit weiteren zu Beteiligten getroffen.

### 4.5.3 Nichtwohngebäude im Fokus

#### Strategische Überlegungen zur Nutzung von Nichtwohngebäuden

Für die strategische Nutzung von Nichtwohngebäuden zur Unterbringung von Asylbewerbern wurde ein Aufruf gestartet. Eigentümer von Gewerbeimmobilien haben sich gemeldet und angeboten, ihre Immobilie umzubauen. Auf Basis von Leitlinien der Stadt Nürnberg wurden alle angebotenen Einzelobjekte auf Eignung geprüft. Dabei ging es um den Standort, die Umgebung, die Infrastruktur und um das strategische Ziel einer Verteilung auf das gesamte Stadtgebiet. Von 10 gemeldeten Objekten konnte im Durchschnitt jeweils etwa ein Objekt ausgewählt werden. Nach Auswahl der Nichtwohngebäude wurden diese als Gemeinschaftsunterkünfte umgewandelt. Die Umbaumaßnahmen finden vor allem im Bereich Brandschutz, Sanitäreinrichtungen und Trockenbau statt.

Da die Stadt Nürnberg im Unterschied zum Regierungsbezirk keine Asylabteilung hat, die sich um die Umgestaltung der Gewerbeimmobilien kümmert, wurde anders als bei den staatlichen Einrichtungen nicht das Miet-, sondern das Beherbergungsmodell gewählt. Ein solches Beherbergungsmodell gibt es auch in anderen Städten (z.B. in Bonn), wobei andere Namen gewählt werden. Alle Leistungen, wie Umbau und Einrichtung der Gemeinschaftsunterkünfte, werden outgesourct. Die Eigentümer führen die Investitionen durch und sind auch Betreiber der Immobilie. Für die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte schließt das Sozialamt mit dem jeweiligen Eigentümer einen Beherbergungsvertrag ab. Die Beherbergungsverträge werden i.d.R. mit einer festgelegten Laufzeit zwischen zwei und fünf Jahren abgeschlossen. Es gibt unterschiedliche Verfahren für die Übernahme der Investitionen durch die Kommunen. In Nürnberg bezahlt das Sozialamt eine Tagespauschale, mit der die Investitionskosten und Betriebskosten abgedeckt werden. Im Unterschied dazu werden in Bonn die Umbaukosten als finanzieller Zuschuss einmalig gezahlt.

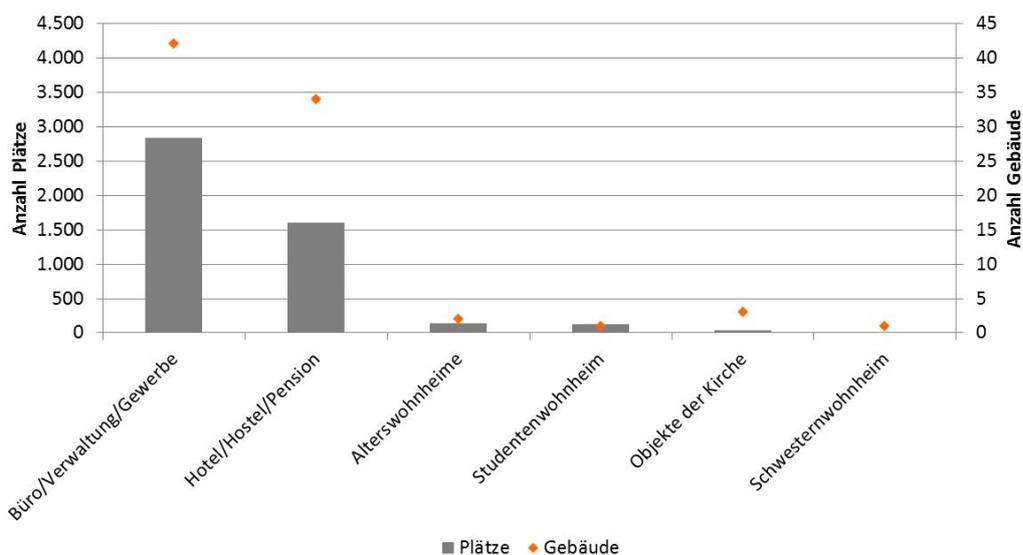
Nürnberg hat sich relativ früh mit dem Thema beschäftigt, inwieweit in Gemeinschaftsunterkünfte umgewandelte Nichtwohngebäude mit einem vertretbaren Aufwand in reguläres Wohnen umgewandelt werden können. Die Gemeinschaftseinrichtungen in Nürnberg wurden zum Teil nach § 246 BauGB genehmigt. Mit diesem Paragraphen lässt sich vieles regeln, was sonst beim klassischen Wohnen nicht den Anforderungen des Baurechts genügt. Aktuell prüft Nürnberg systematisch die Gemeinschaftsunterkünfte, die baurechtlich sehr nahe an der Nutzung „Wohnen“ (z.B. Monteurswohnungen)

sind und bei denen nur eine Tektur<sup>16</sup> vorgenommen werden müsste. Es entstehen zunächst Übergangslösungen, die in Teilen noch gemeinschaftlich orientiert sind, ansonsten aber privates Wohnen wie z.B. eine selbstbestimmte Gestaltung des Lebensumfeldes, ermöglichen. Mit diesem Verfahren soll die Zahl der „Fehlbeleger“ reduziert und kurz- bis mittelfristig der Nürnberger Wohnungsmarkt entlastet werden. Dabei wird auch geprüft, inwieweit die Gemeinschaftsunterkünfte zur Unterbringung von Obdachlosen genutzt werden können. Auch wenn die Umwandlung zu Obdachlosenheimen baurechtlich passt, schätzen die Interviewpartner diese Lösung gesellschaftspolitisch als problematisch ein.

### Nutzung von Nichtwohngebäuden zur Unterbringung von Asylbewerbern

4.765 Plätze für Asylbewerber befinden sich in Nichtwohngebäuden (73% aller Plätze für Asylbewerber). Zu den in Nürnberg genutzten Nichtwohnimmobilien zählen vor allem Gewerbeimmobilien (42 Objekte) und Hotels/Pensionen (34 Objekte). Ferner gibt es noch zwei Altenheime, ein Schwestern- sowie ein Studentenwohnheim und drei kirchliche Objekte (z.B. ein kirchlicher Jugendtreff und ein Pfarrhaus). Die Vertreter der Stadt schätzen, dass sich etwa 95 % der umgewandelten Nichtwohngebäude in privatem Eigentum befinden. Dazu zählen sowohl Privatpersonen als auch Unternehmen und Institutionen.

Abbildung 50: Nichtwohngebäude für die Unterbringung von Asylbewerbern in Nürnberg



\* Eine Trennung der Kategorie Büro/Verwaltung/Gewerbe war nicht möglich.

Quelle: Abfrage im Rahmen der Fallstudie, eigene Auswertung

empirica

Außerdem gibt es in Nürnberg sechs staatliche Gemeinschaftsunterkünfte und vier Erstaufnahmeeinrichtungen. In diesen leben rd. 2.286 Asylbewerber. Bei den Regierungseinrichtungen handelt es sich um ehemalige Nichtwohngebäude.

Für die Umwandlung der Gewerbeimmobilien, bei denen ein großer Umbauaufwand notwendig ist, haben die Investoren Darlehen bei den Banken beantragt. Die Stadt Nürnberg hat die Leitplanken für den Vertrag zwischen ihr und dem Betreiber festgelegt. Dies betrifft den Tagessatz, den die Stadt bezahlt, ggf. eine Laufzeit und eine Belegungsgarantie. Darauf aufbauend erstellt der Investor einen Businessplan, den er der Bank vorlegt. Die Laufzeiten und Tagessätze sind unterschiedlich. Aktuell liegen die Tagessätze zwischen 20 und 32 € pro Person und Tag. Der Tagessatz ist davon abhängig,

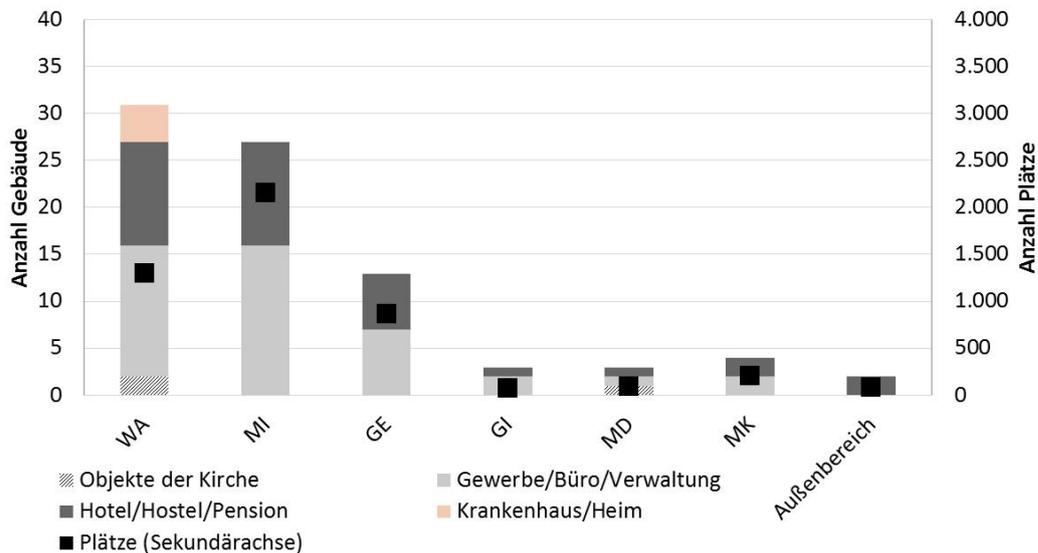
<sup>16</sup> Ist bereits ein Bauantrag gestellt bzw. genehmigt, können unwesentliche Änderungen über eine sog. „Tekturgenehmigung“ erfolgen.

wie viel Aufwand der Investor aufbringen muss, um das Objekt umzuwandeln. Je höher der Aufwand, desto höher auch der Tagessatz. Mit dem Tagessatz sind zum Beispiel folgende Leistungen abgegolten: Aufwand um die Immobilie entsprechend herzurichten, Verwaltung, Unterhalt, Energie, Heizung, Wasser, Strom, Möblierung und Einrichtung der Infrastruktur wie Gemeinschaftsräume, -küchen, -bäder. In Nürnberg werden keine Security-Dienste eingesetzt, sodass auch keine entsprechenden Kosten anfallen. Jede Unterkunft wird durch einen Sozialdienst betreut (Schlüssel: eine Stelle für 100 Asylbewerber). Die Kosten für den Sozialdienst sind im Tagessatz nicht enthalten. Hier kooperiert die Stadt Nürnberg mit den Wohlfahrtsverbänden.

### Planungsrechtliche Rahmenbedingungen

70% der umgewandelten Objekte liegen in Allgemeinen Wohngebieten (WA) bzw. in Mischgebieten (MI). In Gewerbe- und Industriegebieten liegen sieben Hotels und neun Gewerbe- bzw. Büroimmobilien (vgl. Abbildung 51).

Abbildung 51: Gebietstypen von Nichtwohngebäuden in Nürnberg



Quelle: Abfrage im Rahmen der Fallstudie, eigene Auswertung

empirica

15 Objekte befinden sich in Gebieten, für die Bebauungspläne vorlagen. Einige Objekte wurden gemäß §§ 34 und 35 BauGB beurteilt. Die Objekte, die im Außenbereich oder in Gewerbegebieten liegen, wurden nach § 246 BauGB genehmigt.

### Begünstigende und hemmende Faktoren für die dauerhafte Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft oder Wohnraum

Die Stadt Nürnberg prüft aktuell, welche Gemeinschaftseinrichtungen langfristig für eine Wohnnutzung infrage kommen. Im ersten Schritt werden bau- und planungsrechtliche Fragen beurteilt. Bisher wurden 61 Nichtwohngebäude geprüft. Für 21 Nichtwohngebäude ist eine Wohnnutzung grundsätzlich möglich. Dies sind Immobilien in Allgemeinen Wohngebieten und Mischgebieten. Eine Umwandlung von Objekten in Gewerbe- und Industriegebieten ist in der Regel ohne Änderung bestehender Bebauungspläne nicht möglich.

Nach der bau- und planungsrechtlichen Prüfung wird in einem zweiten Schritt geklärt, welche Anforderungen aus dem Baurecht erfüllt werden müssen (insbesondere Nachweis von KFZ-Stellplätzen),

um eine Änderung der Nutzung genehmigen zu können. Aus Sicht der Stadt Nürnberg spielen neben den bau- und planungsrechtlichen Aspekten auch Fragen wie die Vertragslage mit den Betreibern, die Bereitschaft der Betreiber, sich auf etwas Neues einzulassen sowie der finanzielle Aufwand eine Rolle.

Daher erfolgt anschließend eine Bewertung des finanziellen Aufwands für die Umwandlung. Es ist geplant, nach Abschluss der Prüfung konkrete Gespräche mit den betroffenen Eigentümern zu führen. Bei einigen Objekten gibt es gute Voraussetzungen für die langfristige Nutzung als Wohnimmobilien, da diese bereits für die Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft aufwändig umgebaut wurden, z.B. gibt es Objekte mit eigenen Sanitär- und Kochgelegenheiten für jede Wohneinheit. Andere Objekte haben durch ihre vorherige Nutzung, z.B. als Altenheim, bereits gute Ausgangsbedingungen für die dauerhafte Nutzung als Wohnraum.

Geplante zukünftige Nutzungen:

- **Dauerhafte Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft für Schutz- und Bleibeberechtigte:** Das Ganze soll erst einmal über ein Mietverhältnis zwischen Stadt und Eigentümer organisiert werden, wobei die Stadt dabei ist, mit der städtischen Wohnungsgesellschaft eine Dienstleistungsvereinbarung auszuhandeln. Die Wohnungsgesellschaft soll für die Stadt als Dienstleister auftreten. Weitere konkrete Gespräche mit den Eigentümern werden im Anschluss an die Prüfung geführt und auch erst dann, wenn geklärt ist, wie ein Mietmodell aussehen kann.
- **Umwandlung in regulären Wohnraum:** In Nürnberg wird die Umwandlung der Gemeinschaftsunterkünfte in Wohnraum geprüft. Das Interesse von Seiten der Eigentümer für eine solche Umwandlung ist hoch (siehe Fallbeispiele, die im Folgenden aufgeführt sind).

### Fallbeispiel: Umwandlung eines ehemaligen Gemeindezentrums/Schwesternwohnheims in dauerhaften Wohnraum

Foto (empirica)	
Lage	Innenstadt Breitscheidstr. 58/60
Gebietstyp BauNVO	Mischgebiet (MI)
Planungsrecht	§ 34 BauGB
Vorherige Nutzung	Gemeindezentrum / Schwesternwohnheim
Leerstand	Ca. 1 Jahr
Eigentümer	Zwei Familienstiftungen
Zukünftige Nutzung	Noch offen, Perspektive Wohnraum

Das Objekt befindet sich in der Breitscheidstr. 58/60 in der Nürnberger Innenstadt nahe dem Hauptbahnhof und ist ein ehemaliges Gebäude der Kirche, das einerseits als Schwesternwohnheim und andererseits vor allem als Gemeindezentrum und für Meetings und Tagungen genutzt wurde. Das Gebäude wurde 1994 gebaut und umfasst etwa 2.000 m<sup>2</sup>.

Die Eigentümer der Immobilie haben in Nürnberg verschiedene Immobilien, sowohl als Gemeinschaftsunterkünfte als auch in der normalen Vermietung. Das Objekt in der Breitscheidstraße wurde für die Umnutzung zur Gemeinschaftsunterkunft erworben und bietet 117 Plätze für Asylbewerber. Den Beherbergungsvertrag mit der Stadt haben die Investoren vor Umbau abgeschlossen.

Die ehemaligen Wohneinheiten des Schwesternwohnheimes mussten kaum verändert werden, wohingegen die Gewerbeflächen aufwendig umgebaut werden mussten. Die Umbaumaßnahmen umfassten: Wände einziehen, zusätzliche Sanitäranlagen, Barrierefreiheit herstellen, etc.. Die Umbaukosten wurden von den Eigentümern getragen.

Die Eigentümer haben Interesse daran, das Objekt langfristig zu vermieten. Eine langfristige Nutzung als Wohnraum ist bau- und planungsrechtlich möglich. Die Eigentümer streben einen Mietvertrag mit der Stadt an. Eine Vermietung an Schutz- und Bleibeberechtigte ist aus Investorensicht unattraktiv, da sie eine höhere Unsicherheit und einen höheren Verwaltungsaufwand bedeutet. Auf dem regulären Wohnungsmarkt wären die Wohneinheiten (Apartments zwischen 25 und 38 m<sup>2</sup>) für die Zielgruppen Executives und Studierende interessant. Die Mietvorstellungen liegen pauschal bei monatlich etwa 500 € kalt/Apartment. Vor allem die Lage und Aufteilung des Gebäudes macht das Objekt attraktiv. Ein erneuter Umbau mit anschließendem Verkauf der Wohnungen wäre ebenfalls vorstellbar.

### Fallbeispiel: Umwandlung eines ehemaligen Seniorenwohnheims/ einer Pension in dauerhaften Wohnraum

Foto (empirica)	
Lage	Stadtrand Eibacher Hauptstraße 150
Gebietstyp BauNVO	Allgemeines Wohngebiet (WA)
Planungsrecht	§ 34 BauGB
Vorherige Nutzung	Ehemals Seniorenwohnheim, dann Umwandlung zu einer Pension
Leerstand	nein
Eigentümer	Privatperson
Zukünftige Nutzung	Noch offen, Perspektive Wohnen

Das Objekt in der Eibacher Hauptstraße am Stadtrand von Nürnberg wird seit Dezember 2014 als Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber genutzt. Das Gebäude hat auf einer Gesamtfläche von 1.100 m<sup>2</sup> insgesamt 20 Wohneinheiten zwischen 38 m<sup>2</sup> und 50 m<sup>2</sup>. Laut Vertrag ist eine Belegung mit bis zu 65 Asylbewerbern möglich. In der Regel leben drei bis vier Asylbewerber zusammen in einer Wohneinheit. Jede Wohneinheit verfügt über eine eigene Küchenzeile, Nasszelle sowie einen Balkon/eine Terrasse.

Das Gebäude wurde ursprünglich durch eine Eigentümergemeinschaft (18 Parteien) erbaut. Mittlerweile gibt es einen alleinigen Eigentümer aus der ursprünglichen Eigentümergemeinschaft. Dieser besitzt noch ein zweites ehemaliges Seniorenwohnheim in Nürnberg, welches ebenfalls als Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber genutzt wird.

Das Objekt in der Eibacher Hauptstraße wurde 1989 errichtet und war als Seniorenwohnheim für „rüstige Rentner“ konzipiert. 1999 erfolgte aufgrund veränderter Anforderungen der Entschluss, das Objekt in ein Pflegeheim umzuwandeln. Dazu musste die Barrierefreiheit hergestellt werden. Beispielsweise wurden Zwischenwände entfernt, ebenerdige Duschen eingebaut und Bodenbeläge erneuert. Durch den Umbau wurden drei Wohneinheiten „hinzugewonnen“. Wesentliche Änderungen am Gebäude (z.B. hinsichtlich der Statik) waren nicht notwendig.

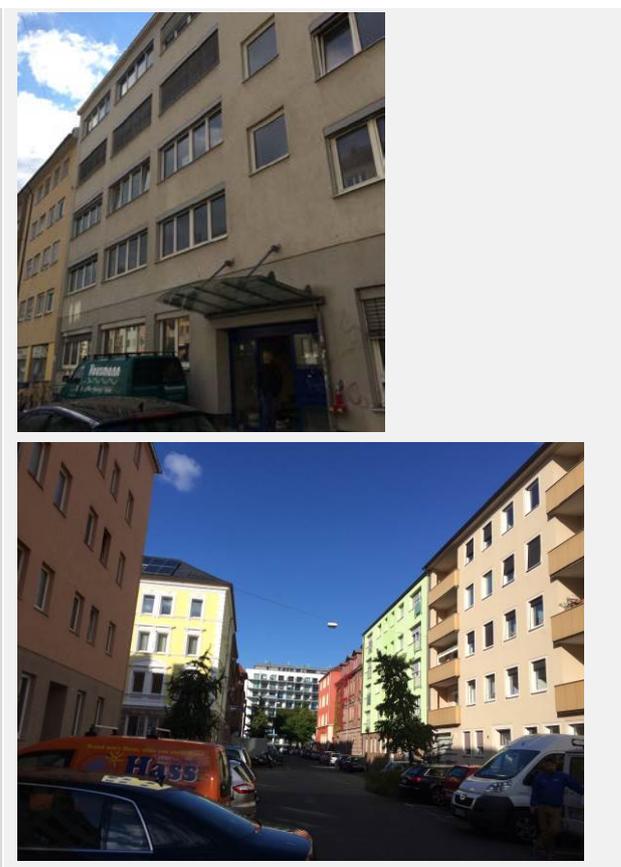
Weitere Änderungen im bayerischen Pflege- und Wohnqualitätsgesetz führten erneut zu höheren Anforderungen an Pflegeeinrichtungen, die für den Eigentümer nicht mehr rentabel umsetzbar waren. Infolgedessen beantragte er 2012/2013 eine Nutzungsveränderung. Das Gebäude wurde zu einer Pension umgewandelt. Es fielen Investitionskosten in Höhe von etwa 200.000 € zuzüglich der Stellplatzablässe in Höhe von etwa 59.500 € an. Diese flossen z.B. in Maßnahmen zur Sicherstellung des Brandschutzes und notwendige Umbaumaßnahmen in den ehemaligen Pflegeappartements.

Die Pension wurde wesentlich von Arbeitern als Unterkunft auf Zeit genutzt. Insgesamt konnten bis zu 70 Personen untergebracht werden. Insbesondere das hohe Verkehrsaufkommen im Wohnumfeld führte zu Konflikten mit der Nachbarschaft.

Im Jahr 2014 wurde der Eigentümer von der Stadt Nürnberg bezüglich einer Nutzung des Gebäudes als Unterkunft für Asylbewerber angesprochen. Für die Umwandlung als Gemeinschaftsunterkunft fielen Ausstattungs- und Möblierungskosten in Höhe von rd. 60.000 € an, beispielsweise für den Einbau von Küchen, zusätzliche Betten und Schränke und Kleinausstattungen wie Satellitenanlage und Geschirr. Die Standards des Objekts lagen bedingt durch die vorherigen Investitionen bereits deutlich über den Mindestanforderungen an Gemeinschaftsunterkünfte, weshalb keine erneuten Kosten für Brandschutzmaßnahmen o.Ä. entstanden. Der Eigentümer entschloss sich für die Umwandlung zur Gemeinschaftsunterkunft. Dafür beantragte er erneut eine Nutzungsänderung, welche unbefristet genehmigt wurde. Der Beherbergungsvertrag mit der Stadt Nürnberg läuft seit Dezember 2014. Es gibt keine Belegungsgarantie und keine feste Laufzeit. Der Tagessatz pro Person liegt bei 24,50 €.

Der Eigentümer hat ein großes Interesse daran, weiterhin an die Stadt zu vermieten, auch wenn er keine Belegungsgarantie hat. Er schätzt es als realistisch ein, dass diese Nutzungsform kein Geschäft von Dauer ist. Eine mögliche Alternative wäre laut Eigentümer die Umwandlung in Studentenappartements. Ein Verkauf des Objektes ist nicht vorgesehen. Es gibt noch keine konkreten Planungen für eine potentielle Nachnutzung als Wohnraum, die Nutzung als reguläre Wohnungen wäre noch zu prüfen. Es wären in jedem Falle erneute Investitionen nötig, um marktfähigen und attraktiven Wohnraum zu schaffen und entsprechende Mietpreise zu erzielen.

### Fallbeispiel: Umwandlung eines ehemaligen Verwaltungsgebäudes in dauerhaften Wohnraum

Foto (empirica)	
Lage	Innenstadt, Wirthstraße 16-18
Gebietstyp BauNVO	Allgemeines Wohngebiet (WA)
Planungsrecht	§ 34 BauGB
Vorherige Nutzung	Verwaltungsgebäude
Leerstand	Drei Jahre
Ehemaliger Eigentümer	Bauträger
Eigentümer	GmbH, bestehend aus drei privaten Eigentümern
Zukünftige Nutzung	Noch offen

Das Objekt in der Wirthstraße in der Innenstadt von Nürnberg wird seit November 2016 als Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber genutzt. Das Gebäude hat auf einer Gesamtfläche von etwa 2.000 m<sup>2</sup> rd. 50 Wohneinheiten zwischen 20 und 50 m<sup>2</sup>. Jedes Apartment verfügt über eigene Sanitär- und Kochgelegenheiten.

Das ehemalige Verwaltungsgebäude stand insgesamt vor dem Kauf drei Jahre leer. Zwischenzeitlich hatte bereits ein anderer Investor das Gebäude gekauft, mit dem Ziel, dort Eigentumswohnungen zu schaffen. Diese Pläne wurden jedoch aufgegeben und das Gebäude somit erneut an die jetzigen Eigentümer im Januar 2016 weiterverkauft.

Das Objekt befindet sich in einem Allgemeinen Wohngebiet. Die Umwandlung wurde bauplanungsrechtlich nach § 34 BauGB beurteilt, es musste ein Bauantrag zur Nutzungsänderung beantragt wer-

den. Das Objekt wurde unbefristet als Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber für bis zu 210 Personen genehmigt. Das Gebäude wurde mit der expliziten Absicht der Umwandlung zu einer Asylbewerberunterkunft gekauft. Die finanzielle Belastung war für eine Privatperson zu hoch. Aus diesem Grund wurde für den Kauf der Immobilie eine GmbH mit insgesamt drei Gesellschaftern gegründet. Bei dem hohen Kaufpreis hätte sich eine Umwandlung in regulären Wohnraum für die drei Investoren nicht rentiert.

Im Vorfeld des Erwerbs fand eine gezielte Suche nach passenden Objekten statt. Durch die Vorgaben der Stadt Nürnberg, keine Wohnungen dem Wohnungsmarkt zu entziehen, waren die Investoren bei ihrer Suche nach Objekten stark eingeschränkt. Im Bereich der Nichtwohnimmobilien gab es nicht viele passende Objekte, aber eine hohe Nachfrage und Konkurrenz. Dies hat sich auch an den steigenden Kaufpreisen gezeigt: Der vorherige Besitzer hat das Gebäude noch für rd. 2 Millionen € gekauft, die jetzigen Besitzer für 4 Millionen €. Für die Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft schlossen die Eigentümer mit der Stadt Nürnberg einen Beherbergungsvertrag mit einer Auslastungsgarantie von 80% für fünf Jahre. Der Tagessatz liegt bei 28 € pro Person. Dadurch sind die Mieteinnahmen gesichert.

Beim Erwerb der Immobilie war das Gebäude schon entkernt. Insgesamt kostete die Umwandlung rd. 1,5 Millionen €. Vor allem aufgrund aufwendiger und komplizierter Brandschutzvorgaben waren die Baukosten am Ende doppelt so hoch wie geplant. Folgende Umbaumaßnahmen wurden durchgeführt: Neue Grundrisse wurden geschaffen, die an die Lage der Fenster angepasst wurden und entsprechend Wände eingezogen. Im Gebäude wurden neue Elektrik und Sanitärleitungen gelegt. Außerdem wurden die Böden renoviert und Decken verputzt, Küchen und Bäder eingebaut. Die Umbaukosten tragen die Eigentümer selbst. Die Beiträge für die Versicherungen sind sehr hoch, v.a. wegen des hohen Risikos für Vandalismus und Brandanschläge.

Die Eigentümer haben das Objekt zur Altersvorsorge gekauft und die Priorität liegt auf der langfristigen Vermietung. Verschiedene langfristige Nutzungsoptionen sind denkbar: Sie haben ein großes Interesse daran, die Nutzung als Asylbewerberunterkunft auch nach Ablauf des Fünf-Jahresvertrages weiterzuführen. Auch ein Anmietmodell mit der Stadt Nürnberg wäre denkbar. Sollte keine Einigung mit der Stadt Nürnberg möglich sein, werden die Eigentümer das Objekt dem Freistaat Bayern bzw. der Regierung von Mittelfranken als Asylbewerberheim anbieten. Wenn eine langfristige Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft nicht mehr möglich ist, so planen die Investoren eine Umnutzung als Wohnraum, z.B. für Studierende. Für die Umwandlung in Wohnraum würden dem Eigentümer zufolge keine erneuten Umbaukosten entstehen, da die Standards z.B. hinsichtlich des Brandschutzes bereits über den Anforderungen für Wohnraum liegen. Eventuelle erneute Umbaukosten würden nur dann anfallen, wenn man sich entschließt, größere Wohneinheiten zu schaffen. In der Kalkulation für die Bank wurden Mietpreise von bis zu 10 €/ m<sup>2</sup> als erzielbar angegeben. Es ist davon auszugehen, dass viele Objekte mit kleinen Wohneinheiten in Nürnberg entstehen, die dann ggf. alle gleichzeitig auf den Markt stoßen. Daher sind sich die Eigentümer unsicher, wie hoch die Nachfrage nach solchen Wohnungen tatsächlich in der Zukunft sein wird.

Einer der Gesellschafter hat bereits Erfahrung mit der Umwandlung von Nichtwohnimmobilien in Gemeinschaftsunterkünfte: Er betreibt in Nürnberg derzeit etwa 10 Unterkünfte. Dafür wurden hauptsächlich Nichtwohngebäude oder Mischgebäude mit einer Teilwohnnutzung (z.B. drei Etagen Büros, darüber eine Etage Wohnungen) erworben und umgebaut. Zwei bis drei Objekte befanden sich schon im Bestand des Eigentümers und wurden umgewandelt. Die Objekte standen bis auf eine Ausnahme komplett leer.

## 5. Querschnittsanalyse

### 5.1 Unterbringungsstrategien für Asylbewerber im laufenden Verfahren

#### Handlungsdruck fördert den Aufbau von Steuerungsstrukturen

Viele Städte haben vor dem sprunghaft angestiegenen Flüchtlingszuzug keine explizite Unterbringungsstrategie für Asylbewerber verfolgt. Durch den hohen Handlungsdruck haben die Fallstudienstädte neue ressort- und ämterübergreifende Steuerungsstrukturen aufgebaut. Hierdurch soll eine integrierte und auf bestehende Strategien abgestimmte Vorgehensweise gewährleistet werden.

#### Zentrale Gemeinschaftsunterkünfte dominieren die Unterbringung

Über alle befragten Kommunen gerechnet, sind 84 % der Asylbewerber in zentralen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Durch die in kurzer Zeit stark angestiegene Zahl an geflüchteten Menschen werden viele Notunterkünfte wie Turnhallen und Zelte genutzt, da die vorhandenen Unterbringungsmöglichkeiten ausgeschöpft waren. In den Fällen, in denen Asylbewerber dezentral untergebracht werden, wohnen sie mehrheitlich in kommunalen Wohnungen. Private Wohnungsunternehmen und Genossenschaften spielen mengenmäßig eine untergeordnete Rolle.

#### Strategische Überlegungen zur Unterbringung abhängig von Wohnungsmarktsituation

Die strategischen Überlegungen der Kommunen zur Unterbringung der Geflüchteten hängen stark von der jeweiligen Wohnungsmarktsituation ab. Besonders Kommunen mit hohen Mieten und einer geringen Leerstandsquote bringen Asylsuchende aufgrund von Kapazitätsengpässen vorrangig in Gemeinschaftsunterkünften unter. Reguläre Mietwohnungen werden bewusst gemieden, um keine zusätzliche Konkurrenz im bereits angespannten Wohnungsmarkt zu erzeugen. Genutzt werden – wenn überhaupt – nur struktureller Wohnungsleerstand und Wohnungen von Wohnungsunternehmen, die modernisierungsbedingt Bestände freigezogen haben.

#### Neu akquirierte Unterkünfte werden vor allem temporär zur Unterbringung genutzt

Im Zuge der stark angestiegenen Flüchtlingszahlen neu akquirierte Unterkünfte sollen mehrheitlich nur temporär zur Unterbringung von Asylbewerbern genutzt werden. Wohngebäude werden i.d.R. wieder ihrer ursprünglichen Nutzung zugeführt. Bei strukturellem Leerstand erfolgt ein Abriss mit anschließendem Neubau. Provisorien wie Zelte, Leichtbauhallen und Container werden wieder abgebaut.

#### Rückläufige Anzahl an Asylsuchenden führt zur Umstrukturierung der Unterbringungsarten

Die Zahl der im Jahr 2016 nach Deutschland gekommenen Asylsuchenden ist im Vergleich zum Vorjahr deutlich rückläufig. Dies ermöglicht den Kommunen, Notunterkünfte wie Turnhallen, Zelte oder Baumärkte wieder abzubauen. 65 % der befragten Kommunen haben bereits solche Notunterkünfte geschlossen. Auch teure Hotelunterbringungen werden durch alternative Unterbringungsformen ersetzt.

### 5.2 Übergang in den regulären Wohnungsmarkt

#### Kommunen haben Informations- und Datenlücken

In den Kommunen liegen keine systematisch erhobenen Informationen zu Schutz- und Bleibeberechtigten vor. Häufig sind weder die genaue Anzahl noch der Wohnort bekannt. Dies liegt vor allem an

den unterschiedlichen Zuständigkeiten: Während des Asylverfahrens sind die Sozialämter (AsylbLG) zuständig, nach Beendigung des Verfahrens werden die Schutz- und Bleibeberechtigten im erwerbsfähigen Alter durch die Jobcenters (SGB II) betreut.

### Schutz- und Bleibeberechtigte leben weiterhin in Gemeinschaftsunterkünften

Alle Kommunen haben Probleme bei der Wohnraumversorgung von Schutz- und Bleibeberechtigten. Oftmals fehlen Wohnungen, die den KdU-Richtlinien entsprechen. Besonders große Probleme haben Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten. Deshalb werden vor allem dort sogenannte „Fehlbeleger“ in Gemeinschaftseinrichtungen akzeptiert, weil die Schutz- und Bleibeberechtigten keine Wohnung auf dem regulären Wohnungsmarkt finden. Allerdings befindet sich ein großer Teil der Asylbewerber noch im laufenden Verfahren. Der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt steht dementsprechend noch in einem großen Umfang bevor. Dadurch wird sich die Zahl der „Fehlbeleger“ voraussichtlich weiter erhöhen und der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt noch verschärfen.

### Schutz- und Bleibeberechtigte konkurrieren mit anderen einkommensschwachen Haushalten

Auf dem regulären Wohnungsmarkt konkurrieren Schutz- und Bleibeberechtigte mit anderen einkommensschwachen Haushalten, u. a. weil die Kommunen verpflichtet sind, sie Obdachlosen gleichzustellen und sie daher vorrangig mit Wohnraum zu versorgen. Die Sorge vor der Konkurrenz beeinflusst die Überlegungen der Kommunen zur Unterbringungsstrategie. Bis auf Leipzig haben sich alle Fallstudienstädte dazu entschieden, keine regulären Wohnungen zur Unterbringung zu nutzen. Auch bezüglich der langfristigen Wohnraumversorgung versuchen die Städte, Konkurrenzen zu vermindern. So nutzt Hamburg für zusätzliche Neubaumaßnahmen ausschließlich Flächen, die bislang nicht für Wohnraum zur Verfügung standen.

### Kommunen bieten Unterstützungsleistungen und setzen auf Neubau

Alle Kommunen leisten Unterstützung bei der Wohnungssuche. Die Mehrheit der Kommunen spricht die Immobilieneigentümer aktiv an, stellt den Kontakt zu Vermietern her und begleitet Schutz- und Bleibeberechtigte auch bei Wohnungsbesichtigungen. Hinzu kommen die Übernahme von Mietkautionen und allgemeine Beratungen. Zusätzlich setzen die Kommunen auf Neubaumaßnahmen und dabei insbesondere auf öffentlich geförderten Wohnungsbau. Dieser wird entweder durch die kommunale Wohnungsgesellschaft oder über Quotenregelungen realisiert.

Ausnahmen bilden bei den Fallstädten Nürnberg und Leipzig. In Leipzig setzt man vorrangig auf Unterstützungsmaßnahmen, weil es hier noch relevante Leerstandsreserven im regulären Wohnungsmarkt gibt. In Nürnberg forciert man die Umwandlung von Nichtwohngebäuden für eine langfristige Wohnraumversorgung für Geflüchtete. Hierfür wird geprüft, inwieweit die Gemeinschaftsunterkünfte in Nichtwohngebäuden zu dauerhaftem Wohnraum umgewandelt werden können.

## 5.3 Relevanz von Nichtwohngebäuden für die Unterbringung von Geflüchteten

### Nichtwohngebäude haben eine hohe Bedeutung für die Unterbringung

Die Ergebnisse der Befragung der Kommunen belegen eindeutig die hohe Bedeutung von Nichtwohngebäuden für die kurzfristige Unterbringung von Asylsuchenden. In umgewandelten Nichtwohnimmobilien werden mehr als zwei Drittel der in der Befragung erfassten Asylbewerber (69 %) untergebracht. Nichtwohngebäude stellen in (überdurchschnittlich) wachsenden Märkten mit Abstand den höchsten

Anteil der Gemeinschaftsunterkünfte. Nichtwohngebäude tragen daher nicht nur allgemein in großem Maße zur Unterbringung bei, sondern ganz besonders in angespannten Märkten.

Unter den umgewandelten Nichtwohnimmobilien werden 22% der Asylbewerber in Turnhallen untergebracht. Die Turnhallen werden aber schnellstmöglich wieder ihrer ursprünglichen Nutzung zugeführt. Auch ohne Turnhallen werden immerhin 54% der Geflüchteten in Nichtwohngebäuden untergebracht. Die im Mittel größten Unterkünfte entfallen auf Gewerbe- und Einzelhandelsgebäude, eher kleinere Unterkünfte in Krankenhäusern und Heimen sowie auf Hotels und Hostels. Die geringste Auslastung haben mit 61 % Industrie- und Fabrikgebäude. Besonders hoch ausgelastet sind Unterkünfte in Kasernen und in Krankenhäusern/Heimen. Diese weisen meist eine wohnähnliche Struktur auf.

### Notsituation hat zu systematischen Überlegungen zur Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Flüchtlingsunterkünfte geführt

Die überwiegende Zahl der Kommunen hat sich bisher nicht strategisch mit der Umwandlung von Nichtwohngebäuden beschäftigt. Dies geht sowohl aus der Befragung der Kommunen als auch den Fallstudien hervor. Mit Ausnahme der Stadt Düsseldorf liegen in den untersuchten Kommunen keine systematischen Erfahrungen hierzu vor. Düsseldorf überprüft seit 2010 systematisch die Eignung von Nichtwohnimmobilien für eine Umwandlung in Wohnraum. Dadurch kennt die Stadt Eigentümer von Nichtwohnimmobilien, die an einer Umwandlung interessiert sind. Diese Informationen werden bei der Suche von Gebäuden für die Unterbringung von Geflüchteten genutzt und die Eigentümer aktiv angesprochen.

Obwohl es bislang kaum strategische Überlegungen zur Umwandlung von Nichtwohnimmobilien in Wohnraum gibt, haben sich die Kommunen mit der steigenden Zahl an Asylbewerbern systematisch auf die Suche bzw. Aktivierung von zur Unterbringung von Geflüchteten geeignete Nichtwohnimmobilien gemacht. Die Umwandlung in Gemeinschaftsunterkünfte basiert in allen Fallstudienstädten im Wesentlichen auf der Entscheidung, nicht in Konkurrenz zum regulären Wohnungsmarkt zu treten. Gleichzeitig geht es darum, zügig passende und leerstehende Unterkünfte zu finden. So hat die Landeshauptstadt München ein offizielles „Überbrückungsprogramm“ ins Leben gerufen, das vorrangig die Umwandlung von Gewerbeimmobilien als temporäre Zwischenlösung vorsieht. Aktuell kann die Landeshauptstadt München auf diese eher schlecht ausgestatteten Provisorien verzichten.

## 5.4 Hemmende und fördernde Rahmenbedingungen

### Rechtliche Vereinfachung des Bauplanungsrechts hat Umwandlung positiv beeinflusst

Mit dem „Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen“ von 2014 und Art. 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes von 2016 wurden deutliche Erleichterungen für die Flüchtlingsunterbringung<sup>17</sup> beschlossen. Die Neuregelungen des § 246 Abs. 8-17 BauGB erleichtern die Genehmigungsfähigkeit von Flüchtlingsunterkünften. Die Neuregelungen sind in wesentlichen Bereichen bis zum 31.12.2019 befristet. Für Nichtwohngebäude sind vor allem die Regelungen zu Nutzungsänderungen relevant (siehe Exkurs). Diese erleichtern vor allem die Umnutzung von Gebäuden in Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebieten sowie die Umnutzung von Gewerbeimmobilien in unbeplanten Innenbereichen. In Leipzig hätten ohne den neu geschaffenen

---

<sup>17</sup> Novellierung BauGB: „Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen“ – Inkraftgetreten am 26. November 2014 und die erneute Änderung mit Wirkung vom 24. Oktober 2015 im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes.

§ 246 BauGB die Hälfte der Nichtwohngebäude nicht umgewandelt werden können (64 % der dort geschaffenen Plätze).

#### Exkurs: Bauplanungsrechtliche Möglichkeiten zur Unterbringung von Geflüchteten in Bezug auf Nutzungsänderungen (Darstellung nach BMUB<sup>18</sup>)

Zu den mit der Vielzahl von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden verbundenen enormen Herausforderungen für Länder und Kommunen gehört auch die Bereitstellung von Unterbringungsmöglichkeiten, was auch unter bauplanungsrechtlichen Gesichtspunkten zu betrachten ist. Bereits im Jahr 2014, als sich die starke Zunahme von Flüchtlingszahlen mehr und mehr abzeichnete, hat der Bundesgesetzgeber mit dem am 26. November 2014 in Kraft getretenen Flüchtlingsunterbringungsmaßnahmengesetz das Baugesetzbuch (BauGB) geändert.

Bereits hiermit wurden wirksame bauplanungsrechtliche Erleichterungen für die Flüchtlingsunterbringung geschaffen. Mit der massiven Zunahme der Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 wurde das Baugesetzbuch mit Wirkung vom 24. Oktober 2015 im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes erneut und noch weitreichender geändert. Im Ergebnis existieren – befristet bis zum 31. Dezember 2019 – für sämtliche Gebietsarten (Bebauungsplangebiete, nicht beplanter Innenbereich, Außenbereich) erhebliche Erleichterungen bei der Zulassung von Flüchtlingsunterkünften. Dem liegt ein zweistufiges System zugrunde:

- Innerhalb der bauplanungsrechtlichen Systematik werden für unterschiedliche Bedarfe gezielte Erleichterungen geschaffen.
- Reichen die gezielten Erleichterungen nicht aus, sind weitgehende Abweichungen vom Bauplanungsrecht im erforderlichen Umfang möglich.

Die befristet geltenden Regelungen haben den nachfolgend dargestellten Inhalt, wobei vorab darauf hingewiesen wird, dass die Ausführung des Bauplanungsrechts grundsätzlich Angelegenheit der Länder und Kommunen ist.

- Bei Umnutzung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in Anlagen der Flüchtlingsunterbringung kann unter bestimmten Voraussetzungen vom Erfordernis des Einfügens abgesehen werden (§ 246 Absatz 8 BauGB).
- Die Unterbringung von Flüchtlingen kann auch auf Flächen im Außenbereich gestattet werden, die unmittelbar an einen bebauten Ortsteil anschließen (§ 246 Absatz 9 BauGB).
- An geeigneten Stellen in Gewerbegebieten werden Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für die Unterbringung von Asylbegehrenden oder Flüchtlingen im Wege der Befreiung ermöglicht. Voraussetzung dafür ist, dass an den entsprechenden Standorten Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind und dass das Vorhaben auch unter Berücksichtigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist (§ 246 Absatz 10 BauGB).
- Soweit Anlagen für soziale Zwecke in den einzelnen Baugebieten als Ausnahme zugelassen werden können (z. B. § 3 Absatz 3 Nummer 2 der Baunutzungsverordnung - BauNVO), sollen Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für

<sup>18</sup> Quelle: <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/staedtebaurecht/baugesetzbuch/fluechtlingsunterbringung-und-bauplanungsrecht/>

Flüchtlinge oder Asylbegehrende in der Regel zugelassen werden (§ 246 Absatz 11 BauGB).

- Für die auf längstens drei Jahre zu befristende Errichtung mobiler Unterkünfte können in allen Baugebieten und für die ebenfalls auf längstens drei Jahre zu befristende Umnutzung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in Gewerbe-, Industrie- und Sondergebieten (§§ 8 bis 11 BauNVO) Befreiungen auch dann erteilt werden, wenn die Grundzüge der Planung berührt werden (§ 246 Absatz 12 BauGB).
- Im Außenbereich werden die auf drei Jahre zu befristende Errichtung mobiler Unterkünfte und die Umnutzung bestehender Gebäude begünstigt (§ 246 Absatz 13 BauGB).
- Im Wege einer subsidiären Generalklausel wird in Anlehnung an § 37 BauGB die Möglichkeit eingeräumt, von bauplanungsrechtlichen Vorgaben im erforderlichen Umfang abzuweichen; Voraussetzung dafür ist, dass sich auch unter Anwendung von § 246 Absatz 8 bis 13 BauGB dringend benötigte Unterkünfte anderweitig nicht oder nicht rechtzeitig bereitstellen lassen (§ 246 Absatz 14 BauGB).
- Verfahrenserleichterungen im Hinblick auf das gemeindliche Einvernehmen und das Benehmen der Naturschutzbehörde werden in § 246 Absatz 15 und 16 BauGB geregelt.
- Zur Bedeutung der Befristung bis zum 31.12.2019 enthält § 246 Absatz 17 BauGB eine klarstellende Regelung.

Ergänzend ist – ohne Befristung – Folgendes geregelt:

- Die Belange von Flüchtlingen und ihrer Unterbringung sind nun ausdrücklich bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen (§ 1 Absatz 6 Nummer 13 BauGB).
- Es ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Flüchtlingsunterbringung zu den Belangen des Allgemeinwohls gehört, die eine Befreiung von Festsetzungen eines Bebauungsplans ermöglichen (§ 31 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 BauGB).

Einige Interviewpartner gehen davon aus, dass Geflüchtete, die Schutzstatus erhalten, laut § 246 (BauGB) umgehend ausziehen müssen. Diese enge Auslegung der Sonderregelung nach § 246 BauGB entspricht nicht der Ansicht des BMUB. Nach Auffassung des BMUB endet der Anwendungsbereich der Sonderregelungen nach § 246 (BauGB) nicht automatisch mit der Anerkennung eines Asylbewerbers. Die Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz hat in ihren Hinweisen zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Standorten für Unterkünfte von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in den verschiedenen Gebietskulissen vom 15. Dezember 2015<sup>19</sup> folgendes festgestellt: „Im Regelfall ergibt sich der Kreis derjenigen Personen, für deren Unterbringung zu sorgen ist, aus den Flüchtlingsaufnahmegesetzen der Länder. Demnach kann auch eine fortwirkende Unterbringungspflicht für bereits anerkannte Asylbewerber während der Wohnungssuche bestehen. Diese Unterbringung wird grundsätzlich noch von der Variationsbreite der genehmigten Nutzung als Asylbewerberunterkunft erfasst sein“.

### Bauordnungsrechtlich liegen Hemmnisse vor allem im Brandschutz

Das Bauordnungsrecht hat Einfluss auf die Eignung von umgewandelten Nichtwohngebäuden. Allen voran ist der Brandschutz ein Thema. Gerade die Einrichtung des zweiten Fluchtweges ist in vielen Fällen aufgrund von Platzgründen auf engen Grundstücken ein Problem bzw. erst gar nicht möglich. Auf größeren Grundstücken – beispielsweise in Gewerbegebieten – stellt sich dieses Problem weniger.

<sup>19</sup> [www.bauministerkonferenz.de](http://www.bauministerkonferenz.de)

Bei Kreuzbauten, die im Bürosegment häufiger vorkommen, wäre an allen vier Gebäudeecken ein Fluchtweg erforderlich. Dies erhöht die Umbaukosten enorm. Solche Gebäudetypen wurden daher eher nicht für eine Umwandlung ausgewählt.

### Wirtschaftliches Kalkül privater Eigentümer hemmt und fördert Umwandlungen

Private Eigentümer spielen als Immobilieneigentümer eine große Rolle bei der Umwandlung von Nichtwohngebäuden. Viele von ihnen sind grundsätzlich an einer Umwandlung ihrer Immobilie interessiert. Üblicherweise handelt es sich um Objekte, bei denen die Nachfrage ausbleibt und Leerstand vorhanden ist. Eine Zwischennutzung als Unterkunft für Geflüchtete wird als lukrative Mieteinnahme gerne mitgenommen. Darüber hinaus leisten zahlreiche Kommunen einen Zuschuss zu den Umbaukosten, der einen Anreiz für die Nutzung als Flüchtlingsunterkunft bieten kann. So geht die Stadt Hamburg davon aus, dass eine anschließende Weiterentwicklung in regulären Wohnraum wirtschaftlich überschaubar ist, da der Standard ihrer Unterkünfte mit eigenen Küchen und eigenen Bädern sehr hoch und wohnungsähnlich ist. Es müsse höchstwahrscheinlich nur oberflächlich saniert werden (z.B. streichen). Die Umwandlung in regulären Wohnraum im Anschluss an eine Unterkunft für Geflüchtete ist bisher allerdings (noch) kaum zu beobachten.

Generell haben die Kommunen die Möglichkeit, über die eigenen Regelungen das Verhalten der Privaten zu beeinflussen. Dies ist insbesondere im Rahmen der Übernahme von Umbaukosten zu berücksichtigen. Gute Erfahrungen wurden mit dem Modell gemacht, dass Umbaukosten, die für die Umnutzung zur Unterbringung von Geflüchteten entstehen, von der Kommune einmalig bezuschusst werden. Nürnberg wählt allerdings einen anderen Weg. Dort werden die Umbaukosten auf die dauerhafte Miete umgelegt. Hierdurch fördert Nürnberg möglicherweise in größerem Maße Mitnahmeeffekte. Die Umwandlung zu Gemeinschaftsunterkünften entwickelt sich bereits zu einem Geschäftsmodell.

Problematisch wird das wirtschaftliche Kalkül privater Eigentümer außerdem, wenn entweder überzogene Preisvorstellungen einer Umnutzung im Wege stehen oder zur Verdrängung der ursprünglichen Nutzung führen. Dies ist der Fall, wenn die Flüchtlingsunterbringung rentabler ist als eine andere Nutzung. In Leipzig z.B. ist die Rendite aus der Vermietung für Gemeinschaftsunterkünfte, aber auch für reguläres Wohnen, höher als die Rendite aus der Vermietung für kleinräumige gewerbliche Nutzung. Dadurch kommt es zu Nutzungskonkurrenzen, die in einem Fall zur Kündigung des gewerblichen Mieters geführt hatte, um das Objekt der Stadt Leipzig als leerstehende Unterkunft anbieten zu können.

### Einfluss von Förderprogrammen auf die Umwandlungsdynamik ist noch unklar

Einige Bundesländer haben zusätzlich Förderprogramme erlassen, u.a. zur Unterstützung der Umwandlung von Immobilien in Flüchtlingsunterkünfte. So fördert das Landesförderungsprogramm Wohnraum für Flüchtlinge der L-Bank Baden-Württemberg zum Beispiel die „Umwandlung von Räumen, die nach ihrer baulichen Anlage und Ausstattung bisher nicht Wohnzwecken dienen“<sup>20</sup>. Auch das Kommunalinvestitionsprogramm des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ermöglicht u.a. Darlehen für „die Herrichtung von Wohn- und Nichtwohnge-

---

<sup>20</sup> Quelle: L-Bank (2016): [www.l-bank.de/lbank/inhalt/nav/foerderungen-und-finanzierungen/alle-foerderangebote/fh-finanzhilfen/wohnraum-fuer-fluechtlinge.xml?ceid=124462](http://www.l-bank.de/lbank/inhalt/nav/foerderungen-und-finanzierungen/alle-foerderangebote/fh-finanzhilfen/wohnraum-fuer-fluechtlinge.xml?ceid=124462)

bäuden zur dauerhaften Nutzung als Wohnraum und den Erwerb von Nichtwohngebäuden durch Kommunen mit dem Ziel der dauerhaften Nutzung als Wohnraum.“<sup>21</sup> Inwieweit die Förderung einen ökonomischen Anreiz zur Beeinflussung der Umwandlungsdynamik setzt, kann derzeit noch nicht beantwortet werden.

## 5.5 Nutzungsdauer und Perspektive von Nichtwohngebäuden

### Umgewandelte Nichtwohnimmobilien werden vorrangig temporäre für die Unterbringung von Geflüchteten genutzt

Ein hoher Teil der Nichtwohnimmobilien wird nur temporär als Unterkunft für Geflüchtete genutzt. Dies bestätigen auch die Erfahrungen aus den Fallstudienstädten Bonn und Leipzig sowie Erfahrungen aus Hamburg. Bleiben Turnhallen unberücksichtigt, wird etwa ein Drittel der temporär genutzten Nichtwohngebäude wieder zur ursprünglichen Nutzung zurückgeführt (35%), bei 44 % ist die Nachnutzung noch unklar bzw. die Nachnutzung ist nicht spezifiziert und 10% werden abgebaut.

28% der Nichtwohngebäude (exkl. Turnhallen) werden dauerhaft zur Unterbringung von Geflüchteten genutzt: 41% der Büro- und Verwaltungsgebäude, ein Drittel der Kasernen und 22% der Krankenhäuser und Heime. Auch in den Fallstudienstädten hat die dauerhafte Nutzung von Nichtwohngebäuden als Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber einen gewissen Stellenwert. In Bonn werden fünf Nichtwohngebäude dauerhaft als Unterkunft genutzt und in Leipzig eine.

Zur Flüchtlingsunterbringung umgewandelte Nichtwohngebäude können zur langfristigen Wohnraumversorgung beitragen, wenn sie in allgemeinen Wohnraum umgewandelt werden. In der Befragung wird für 19 Umwandlungsobjekte mit insgesamt 2.427 Plätzen angegeben, dass diese in allgemeinen Wohnraum umgewandelt werden. Dies sind 4 % aller zur Unterbringung von Geflüchteten umgewandelten Objekte (exklusive Turnhallen). Da allerdings bei zahlreichen Nichtwohngebäuden die weitere Nutzung noch unklar ist, lässt sich das Gesamtpotenzial zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend abschätzen.

### Nutzungskonkurrenzen beeinflussen die Auswahlkriterien für Nichtwohngebäude

In den Fallstudienstädten bestimmten Überlegungen zu Nutzungskonkurrenzen die Auswahlkriterien und damit auch die langfristige Perspektive für umgewandelte Nichtwohngebäude. Einerseits möchten die Städte mit der Umwandlung von Nichtwohngebäuden eine Konkurrenz zwischen Geflüchteten und den sonstigen Nachfragern auf dem Wohnungsmarkt möglichst gering halten. Es werden daher oftmals leerstehende Nichtwohngebäude – überwiegend in Gewerbegebieten – als Unterkünfte ausgewählt. Gleichzeitig sollen die Nichtwohngebäude in den meisten Fallstudienstädten aber auch nicht langfristig zu Wohnraum umgewandelt werden, um keine Konkurrenz zum Wirtschaftsstandort aufzubauen. Eine dauerhafte Umwidmung von Flächen und Gebäuden aus dem Gewerbeportfolio ist nicht gewünscht. Dadurch haben viele Umwandlungsobjekte keine langfristige Perspektive und werden nicht systematisch in dauerhaften Wohnraum umgewandelt.

Ausnahmen bilden Düsseldorf und Nürnberg. In Düsseldorf werden fast ausschließlich Nichtwohnimmobilien in integrierten Wohnlagen zur Unterbringung von Asylsuchenden ausgewählt – insbesondere, weil hier perspektivisch eine Umwandlung in Wohnraum explizit gewünscht ist. Bei diesen Nichtwohngebäuden handelt es sich um nicht mehr marktgängige Immobilien. In Nürnberg werden aktuell alle

<sup>21</sup> Quelle: Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016): <https://umweltministerium.hessen.de/presse/pressemitteilung/230-millionen-euro-fuer-bezahlbaren-wohnraum-1>

umgenutzten Nichtwohngebäude auf ihre langfristige Umwandlungsfähigkeit in Wohnraum überprüft. Ziel ist es auch hier, die langfristige Umwandlung in Wohnraum aktiv zu fördern.

### Generelle Umwandlungsdynamik wird kaum beeinflusst

Die aktuelle Entwicklung beeinflusst die bisherige Dynamik der Umwandlungsprozesse in Deutschland – zumindest vorerst – nur vereinzelt. Die temporäre Nutzung als Flüchtlingsunterkunft ist bisher eher die Regel, dies belegen sowohl die Befragung als auch die Fallstudienstädte. Eine dauerhafte Nutzung als Unterkunft für Geflüchtete kann zu einer Verdrängung der generellen Umwandlungsdynamiken führen – allerdings nur, wenn eine Umwandlung zu Wohnraum grundsätzlich möglich ist. Diese langfristige Umwandlungsfähigkeit in allgemeinen Wohnraum wird von einigen Städten bewusst vermieden. Die Umwandlungsdynamik wird dann intensiviert, wenn durch die Auseinandersetzung mit der Geflüchteten-Thematik ein Interesse an der dauerhaften Umwandlung in regulären Wohnraum entsteht. Dies trifft auf das Fallbeispiel Nürnberg zu, wo ein Anstoß zum strategischeren Umgang mit Umwandlungen gegeben wurde.

### Beitrag der Nichtwohngebäude zur Wohnraumversorgung ist noch ausbaufähig

Die Umwandlung von Nichtwohngebäuden trägt erheblich zur Unterbringung von Geflüchteten bei. Der Beitrag zur Wohnraumversorgung von Schutz- und Bleibeberechtigten ist derzeit primär auf die Akzeptanz von „Fehlbelegern“ zurückzuführen. Durch die Akzeptanz von Schutz- und Bleibeberechtigten in Gemeinschaftsunterkünften werden Nichtwohngebäude sogar bewusst als Ventil zur kurz- bis mittelfristigen Wohnraumversorgung eingesetzt. Dies ist zwar aufgrund des Unterbringungsdrucks und der Angst vor Konkurrenzen mit anderen einkommensschwachen Haushalten verständlich, erschwert allerdings die Integration.

Trotz der hohen Bedeutung der Nichtwohngebäude bei der Unterbringung der Geflüchteten sowie des noch vorhandenen zusätzlichen Potentials, ist die strategische Umwandlung von Nichtwohngebäuden in dauerhaften Wohnraum von einigen Kommunen explizit nicht gewünscht, bei anderen Kommunen ist wenig Interesse erkennbar. Da jedoch über die spätere Nutzung zahlreicher zur Unterbringung von Geflüchteten genutzten Nichtwohngebäuden noch keine Entscheidung gefallen ist, könnte sich das Potenzial noch erhöhen. Gerade unter dem Aspekt der Vermeidung von Konkurrenzen zwischen den Geflüchteten und den sonstigen Nachfragern auf dem Wohnungsmarkt wäre es angezeigt, sich strategischer und systematischer mit der Umwandlung von Nichtwohngebäuden auseinanderzusetzen. Die zusätzliche Wohnungsnachfrage durch den starken Zustrom von Geflüchteten wird angemessen mit allgemeinem Wohnraum versorgt werden müssen. Nichtwohngebäude bieten hier ein noch nicht ausreichend genutztes Potential.

## 6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Übergang von anerkannten und geduldeten Asylbewerbern in den allgemeinen Wohnungsmarkt stellt die Kommunen aktuell vor die größten Herausforderungen. Dies gilt in besonderem Maß für angespannte Wohnungsmarktregionen. Je angespannter der Wohnungsmarkt, umso größer ist die Anzahl der „Fehlbeleger“. Trotz rückläufiger Zahlen müssen weiterhin Geflüchtete in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden, wobei gleichzeitig zahlreiche Schutz- und Bleibeberechtigte in den Gemeinschaftsunterkünften verbleiben, da es in angespannten Wohnungsmärkten kein ausreichendes Angebot auf dem regulären Wohnungsmarkt gibt. Eine längerfristige Unterbringung in großen zentralen Gemeinschaftsunterkünften insbesondere in Gewerbegebieten, ohne ausreichenden Kontakt zur restlichen Wohnbevölkerung, ist einer Integration nicht förderlich.

Zu einer Entlastung des Nachfragedrucks in angespannten Wohnungsmärkten könnte beitragen, wenn bei der Verteilung der Geflüchteten der Wohnungsleerstand und das Vorhandensein von ausreichenden Arbeits- und Ausbildungsplätzen stärker berücksichtigt würden. Nordrhein-Westfalen geht mit dem neuen „Integrationsschlüssel“ in diese Richtung. Außerdem gibt es kleine und mittelgroße Kommunen in verschiedenen Bundesländern (z.B. Baden-Württemberg), die auf Landkreisebene miteinander kooperieren und die anerkannten und geduldeten Geflüchteten im Sinne möglichst hoher Integrationschancen verteilen. Solche Erfahrungen sollten gesammelt und öffentlich zugänglich gemacht werden, um den Erfahrungsaustausch zu verbessern. Dabei könnten auch private und erfolgreiche Integrationsinitiativen einbezogen werden.

Ein weiterer Aspekt ist die bereits forcierte Förderung von bezahlbarem Wohnen und Bauen. Das Bündnis auf Bundesebene hat dazu bereits wichtige Empfehlungen und Maßnahmen formuliert. Dazu zählt die Etablierung einer neuen Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“. Mithilfe dieser Kategorie soll in innerstädtischen Lagen eine stärkere Verdichtung und flexible Nutzungsmischung praktikabler sein. Der neue Baurechtstyp „Urbanes Gebiet“ tritt neben die Kategorie „Wohngebiet“, „Mischgebiet“ und „Gewerbegebiet“. Diese neue Gebietskategorie würde auch die Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnraum erleichtern.

Letztlich müsste sich auch mit der Frage auseinandergesetzt werden, ob die Anpassungen für Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft in angespannten Kommunen ausreichend sind. Dazu wäre zeitnah zu prüfen, wie sich die Mieten entwickeln. Bei steigenden Angebotsmieten sollten auch die Angemessenheitskriterien erhöht werden. Wenn sich die Grenzen nicht an der Entwicklung der Mieten orientieren, wird es erschwert angemessene Wohnungen zu finden. Um auf Mietsteigerungen dämpfend zu einzuwirken, ist langfristig in den Wachstumsregionen eine Ausweitung des Wohnungsangebots nötig.

Die hier vorliegende Forschungsstudie hat gezeigt, dass unter erhöhtem Nachfragedruck in großem Umfang Nichtwohngebäude für die Unterbringung von Geflüchteten herangezogen wurden und auf diese Weise kurzfristig Wohnraum zur Verfügung gestellt werden konnte. Kommunen sollten diese Erfahrung nutzen, sich strategisch und systematisch mit den Umwandlungspotenzialen von Nichtwohngebäuden zu befassen. Dabei kann es im Sinne eines kurzfristigen und rentablen Erfolgs sinnvoll sein, sich zunächst auf Objekte mit einer wohnähnlichen Nutzung zu konzentrieren. Auch wenn ein Großteil der Umwandlungen nicht immer zu kostengünstigen Wohnungen führt, so können diese dennoch über Sockeffekte zu einer Entlastung bei angespannten Wohnungsmärkten beitragen.

Um Kommunen für eine Umwandlung von Nichtwohnimmobilien in Wohnraum zu sensibilisieren, kann die Schaffung von Transparenz über Entwicklungen und Erfahrungen beitragen. Dies kann u.a. über

Forschungsvorhaben (vgl. BBSR-Studie zur Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien und das ExWoSt-Forschungsfeld „Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien“), durch Veranstaltungen und Kooperationen erfolgen.

## ANHANG

### 1. Das deutsche Asylbewerbersystem mit Begrifflichkeiten, Rechten und Pflichten

Alle in Deutschland ankommenden Geflüchteten müssen sich bei einer staatlichen Stelle melden und werden dann registriert. Wenn Asyl beantragt wird, werden die entsprechenden Daten in das Ausländerzentralregister (AZR) aufgenommen. Im Ergebnis der Prüfung des Asylantrags stehen drei Möglichkeiten (vgl. auch Abbildung 4):

- der Asylsuchende erhält eine von vier möglichen Schutzarten,
- der Asylantrag wird abgelehnt oder
- der Antrag wird inhaltlich nicht geprüft, sondern „formell“ entschieden.

#### Positive Entscheidung des Asylantrags

Die positive Entscheidung eines Asylantrages kann vor dem Hintergrund von vier Schutzarten getroffen werden. Diese Schutzarten können sein:

- **Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach Genfer Flüchtlingskonvention<sup>22</sup>:** Flüchtling ist, wer den Schutz seines Heimatlandes aufgrund von Rasse, Religion, Nationalität, politischer Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe (bspw. sexuelle Orientierung) nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen Furcht nicht in Anspruch nehmen will.
- **Anerkennung als Asylberechtigter gemäß Grundgesetz<sup>23</sup>:** Asylberechtigter ist, wer im Falle der Rückkehr in das Land seiner Staatsangehörigkeit einem schwerwiegenden Eingriff in Leib, Leben oder Freiheit aufgrund seiner politischen Überzeugung, religiösen Grundentscheidung oder seiner unveränderbaren Merkmale (z.B. Nationalität), ohne Fluchtalternative oder anderweitigen Schutz vor Verfolgung innerhalb des Heimatlandes, ausgesetzt sein wird.
- **Zuerkennung Subsidiären Schutzes<sup>24</sup>:** Subsidiär Schutzberechtigter ist, wer stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht und er den Schutz des Heimatlandes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen Bedrohung nicht in Anspruch nehmen will.
- **Feststellung von Abschiebungsverboten<sup>25</sup>:** Ein Schutzsuchender darf nicht abgeschoben werden, wenn die Abschiebung in den Zielstaat eine Verletzung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten darstellt oder eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht.

Spätestens mit der positiven Entscheidung des Asylantrags dürfen die Schutz- und Bleibeberechtigten aus der Gemeinschaftsunterkunft ausziehen und sich eine eigene Wohnung suchen. Das aktuelle Integrationsgesetz sieht eine Regelung zur Wohnsitzverpflichtung vor. Die neue Wohnsitzregelung nach §12a Aufenthaltsgesetz betrifft nur die Fälle von nach dem 01.01.2016 anerkannten Geflüchteten, die auch bis Ende Juli 2016 noch nicht umgezogen sind. Dieses soll Personen verpflichten, ihren Wohnsitz für drei Jahre nach der positiven Entscheidung des Asylantrags in dem Land zu nehmen, in das sie für

---

<sup>22</sup> gemäß § 3 Abs. 1 AsylVfG

<sup>23</sup> Art. 16a Abs. 1 Grundgesetz

<sup>24</sup> nach § 4 Abs. 1 AsylVfG

<sup>25</sup> nach § 60 Abs. 5 oder 7 Aufenthaltsgesetz

das Asylverfahren zugeteilt wurden, sofern keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, eine Berufsausbildung oder ein Studien- oder Ausbildungsverhältnis vorliegen.<sup>26</sup> Derzeit ist noch nicht geklärt, wie die Regelungen des Integrationsgesetzes (insb. Wohnsitzauflage) jeweils auf Landesebene umgesetzt werden bzw. welche Wirkungen die Umsetzung entfalten wird. Es zeichnen sich gegenwärtig unterschiedliche Vorgehensweisen in den Ländern ab. Ggf. ist auch von einer Übergangsphase mit „bekanntem“ Wandlungsmustern auszugehen, der dann eine Phase wirksamer Wohnsitzauflagen und regional stabileren Verteilungen folgt.

Verbunden mit der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach Genfer Konvention oder der Anerkennung als Asylberechtigter ist zudem eine dreijährige Aufenthaltserlaubnis für Deutschland, der Anspruch auf Integrationskurse und Grundsicherung nach SGB II sowie der unbeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt. Falls nach drei Jahren noch Grund für einen Aufenthalt in Deutschland besteht, können die Geflüchteten eine (dauerhafte) Niederlassungserlaubnis erhalten. Bei der Zuerkennung subsidiären Schutzes sind die Regelungen gleich, allerdings ist die (verlängerbare) Aufenthaltserlaubnis vorerst nur ein Jahr gültig und eine Niederlassungserlaubnis kann frühestens nach sieben Jahren Aufenthalt erteilt werden. Falls lediglich ein Abschiebungsverbot festgestellt wurde, gilt die (verlängerbare) Aufenthaltserlaubnis ebenfalls vorerst für ein Jahr und es besteht ein Anspruch auf Grundsicherung. Der Zugang zum Arbeitsmarkt und Integrationskurse sind allerdings nur nachrangig möglich.

### Ablehnung des Asylantrages und ggf. Duldung

Wenn beim Asylbewerber nach Einschätzung des BAMF kein Schutzbedürfnis besteht, wird der Asylantrag abgelehnt. Wird ein Asylantrag endgültig abgelehnt, verliert der Asylbewerber seine Aufenthaltsgestattung und ist innerhalb von 30 Tagen ausreisepflichtig (sog. vollziehbar ausreisepflichtigen Personen nach §§ 50f. Aufenthaltsgesetz). Das BAMF kann bei unbegründeten Asylanträgen auch Wiedereinreisesperren nach Deutschland aussprechen.

Wenn die abgelehnten Asylbewerber nicht freiwillig ausreisen, kann die Ausreisepflicht vollstreckt werden, d.h. sie können abgeschoben werden. Die Ausländerbehörden der Länder haben allerdings die Möglichkeit, die Abschiebung vorübergehend auszusetzen (sog. Duldung). Die Duldung stellt keinen Aufenthaltstitel dar und die Inhaber einer Duldung dürfen sich nur in ihrem Bundesland aufhalten. Die wichtigsten Gründe für eine Duldung sind:

- Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich (z.B. fehlende Reisedokumente, Staatsangehörigkeit nicht geklärt),
- Abschiebungsstopp für bestimmte Gruppen oder Staaten,
- dringende humanitäre oder persönliche Gründe (z.B. Beendigung der Schule oder einer Ausbildung).

Vollziehbar Ausreisepflichtige, die nicht geduldet werden, sind unmittelbar ausreisepflichtig und können abgeschoben werden. Dabei hat die freiwillige Ausreise Vorrang vor der Abschiebung.

### Formelle Entscheidung des Asylantrages

Darüber hinaus kann das BAMF auch sogenannte „formelle Entscheidungen“ treffen. Dabei wird der Asylantrag nicht inhaltlich geprüft, wenn beispielsweise der Asylbewerber selbst seinen Antrag zurückzieht. Auch die Entscheidungen nach der Dublin-III-Verordnung gehören in diese Kategorie. In diesem

---

<sup>26</sup> [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/entwurf-integrationsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/entwurf-integrationsgesetz.pdf?__blob=publicationFile)

Fall muss der Asylsuchende in das EU-Land ausreisen, das für seinen Asylantrag zuständig ist. Auch in diesem Fall kann der Asylsuchende gegen die Entscheidung des BAMF klagen. Für syrische Geflüchtete war das Dublin-III-Verfahren in Deutschland von Ende August bis zum 21. Oktober 2015 ausgesetzt.

## 2. Literaturverzeichnis

### Publikationen

Aumüller, Jutta/ Daphi, Priska/ Biesenkamp, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Expertise gefördert und herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016): Ablauf des deutschen Asylverfahrens. Ein Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und rechtlichen Grundlagen.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2015): Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, Migration und Integration.

Ernst & Young GmbH (2015): Flüchtlingszustrom: Herausforderungen für deutsche Kommunen. Umfrage unter 300 deutschen Kommunen.

Download unter: [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Fluechtlingzustrom-Herausforderungen-Kommunen-2015/\\$FILE/EY-Fluechtlingzustrom-Herausforderungen-Kommunen-2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Fluechtlingzustrom-Herausforderungen-Kommunen-2015/$FILE/EY-Fluechtlingzustrom-Herausforderungen-Kommunen-2015.pdf) [Zugriff 07.04.2016]

Institut für Demoskopie Allensbach (2016): Situation und Strategien in den Kommunen. Zum Umgang mit der aktuellen Zuwanderung von Asylsuchenden. Gefördert durch die Robert Bosch Stiftung.

Müller, Andreas (2013): Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Working Paper 55, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schneider, Christiane (2015): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Christiane Schneider (DIE LINKE) vom 15.07.2015 mit dem Betreff „Notunterbringung von Flüchtlingen“. Drucksache 21/1067. Antwort am 21.07.2015.

Download unter:

[www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/49241/notunterbringung-von-fl%C3%BCchtlingen.pdf](http://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/49241/notunterbringung-von-fl%C3%BCchtlingen.pdf) [Zugriff 02.06.2016]

Simons, Harald/ Weiden, Lukas (empirica) (2016): Verteilung der Flüchtlinge in Deutschland. Im Auftrag des Zentralen Immobilien Ausschuss e.V.

Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Hrsg. Förderverein PRO ASYL e.V. Frankfurt am Main.

### Gesetze

- Asylgesetz (AsylG)
- Grundgesetz (GG)
- Aufenthaltsgesetz (AufenthG)
- Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (AsylVerfBeschlG)
- Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen – Inkraftgetreten am 26. November 2014 und die erneute Änderung mit Wirkung vom 24. Oktober 2015 im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes
- Integrationsgesetz (Entwurf)

## Internetseiten

- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz:  
[www.gwk-bonn.de/themen/koenigsteiner-schluessel](http://www.gwk-bonn.de/themen/koenigsteiner-schluessel) [Zugriff April 2016]
- Grandhotel Cosmopolis:  
<http://grandhotel-cosmopolis.org/de/> [Zugriff 28.04.2016]
- Standorte der Unterbringung in Hamburg:  
[www.hamburg.de/fluechtlinge-unterbringung-standorte/](http://www.hamburg.de/fluechtlinge-unterbringung-standorte/) [Zugriff 02.06.2016]
- L-Bank (2016):  
[www.l-bank.de/lbank/inhalt/nav/foerderungen-und-finanzierungen/alle-foerderangebote/fh-finanzenhilfen/wohnraum-fuer-fluechtlinge.xml?ceid=124462](http://www.l-bank.de/lbank/inhalt/nav/foerderungen-und-finanzierungen/alle-foerderangebote/fh-finanzenhilfen/wohnraum-fuer-fluechtlinge.xml?ceid=124462)  
[Zugriff 02.06.2016]
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz:  
<https://umweltministerium.hessen.de/presse/pressemitteilung/230-millionen-euro-fuer-bezahlbaren-wohnraum-1> [Zugriff 02.06.2016]
- Sitzungsvorlage Nr. 14-20/V04258 des Sozialreferats zur „Darstellung der aktuellen Flüchtlingssituation in München“ (Antrag der Stadtratsfraktionen von SPD und CDU vom 14.09.2015).  
[www.ris-muenchen.de/RII/RII/ris\\_antrag\\_detail.jsp?risid=3792374](http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/ris_antrag_detail.jsp?risid=3792374)  
[Zugriff 02.06.2016]
- Präsentation „Asyl in Dresden. Maßnahmenplan zur Schaffung zusätzlicher Unterbringungskapazitäten 2015/16“ zur Pressekonferenz am 24.10.2014. [www.dresden.de/media/pdf/presseamt/pm\\_141024\\_massnahmeplan-asyl.pdf](http://www.dresden.de/media/pdf/presseamt/pm_141024_massnahmeplan-asyl.pdf) [Zugriff 02.06.2016]
- Regierungspräsidium Baden-Württemberg  
[https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/Bauen/Baurecht\\_Fluechtlingsunterbringung/Seiten/Bauplanungsrecht\\_Fluechtlingsunterbringung.aspx](https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/Bauen/Baurecht_Fluechtlingsunterbringung/Seiten/Bauplanungsrecht_Fluechtlingsunterbringung.aspx) [Zugriff Januar 2017]
- Bayerischer Rechts- und Verwaltungsreport (BayRVR)  
[http://bayrvr.de/2016/02/19/fluechtlingsunterkuenfte-bauliche-erleichterungen-durch-das-asylvfbg/#\\_ftn4](http://bayrvr.de/2016/02/19/fluechtlingsunterkuenfte-bauliche-erleichterungen-durch-das-asylvfbg/#_ftn4) [Zugriff Januar 2017]
- Deutscher Städte- und Gemeindebund: Schwerpunkt „Erleichterungen im Bauplanungsrecht zur Unterbringung von Flüchtlingen in Kraft getreten“  
[www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Staedtebau/Staedtebaurecht/Erleichterungen im Bauplanungsrecht zur Unterbringung von Flüchtlingen in Kraft/](http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Staedtebau/Staedtebaurecht/Erleichterungen_im_Bauplanungsrecht_zur_Unterbringung_von_Fluechtlingen_in_Kraft/) [Zugriff Januar 2017]