



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

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation Nr. 21/2017

Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ 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 12 – Wohnen und Gesellschaft
Franziska Bensch
franziska.bensch@bbr.bund.de

Auftragnehmer

IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin
Dr. Reinhard Aehnelt, Kristin Schwarze, Daniel Förste

IRS – Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung e.V., Erkner
Dr. Anja Nelle

Stand

Oktober 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.): Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt. BBSR-Online-Publikation 21/2017, Bonn, Oktober 2017.



Liebe Leserinnen und Leser,

die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber ist in den vergangenen Jahren aufgrund von Bürgerkriegen, politischen Krisen und der wirtschaftlichen Perspektivlosigkeit in deren Heimatländern stark gestiegen. Von 2014 bis 2016 stellten rund 1,3 Mio. Menschen erstmals einen Asylantrag in Deutschland. Zwar ist die Zahl der Antragsteller bereits im Jahr 2016 wieder zurückgegangen, die internationale Migration wird aber auch künftig nicht gänzlich abflauen. Gleichwohl haben Bund, Länder und Kommunen gemeinsam die große Herausforderung der Erstunterbringung bewältigt. Darüber hinaus ergeben sich neue Integrationsanforderungen, die zukünftig in gemeinschaftlicher Zusammenarbeit aller zuständigen Akteure bewerkstelligt werden müssen. Eine wichtige Voraussetzung für diesen Prozess ist u. a. der Übergang der Flüchtlinge von der vorläufigen Unterbringung auf den regulären Wohnungsmarkt.

Die vorliegende Studie hat deshalb untersucht, inwieweit es Flüchtlingen gelingt, sich nach der Erstunterbringung mit Wohnraum zu versorgen. Dafür wurde neben der regionalen Verteilung der Flüchtlinge die Unterbringung während des Asylverfahrens untersucht. Anhand von Fallstudien analysierten die Forscher konzeptionelle Ansätze und das Verwaltungshandeln in den Kommunen.

Ich freue mich, dass wir Ihnen in dieser Veröffentlichung die Ergebnisse der Forschungsarbeit präsentieren können.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.



Dr. Robert Kaltenbrunner

Stellvertretender Leiter des Bundesinstituts
für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
1 Einleitung	5
1.1 Kurzfassung	5
1.2 Executive Summary	7
1.3 Darstellung der Ziele und Methoden des Forschungsvorhabens	8
1.4 Stand der Forschung zum Thema Unterbringung von Geflüchteten und Integration in den regulären Wohnungsmarkt	11
2 Regionale Verteilung und Unterbringung von Geflüchteten	14
2.1 Regionale Verteilung der Geflüchteten	14
2.1.1 Unterbringung nicht registrierter Flüchtlinge	15
2.1.2 Verteilung der Geflüchteten innerhalb der Länder	18
2.1.3 Unterbringung Geflüchteter mit Bleibestatus	21
2.2 Förderinstrumente der Länder für die Schaffung von Wohnraum	27
3 Systematisierung von Unterbringungsformen	31
3.1 Modell zur Untersuchung der Integration in den Wohnungsmarkt	31
3.2 Typisierung von Unterbringungsformen	33
4 Unterbringung von Geflüchteten in den Fallstudienkommunen	34
4.1 Kurzdarstellung der Fallstudienkommunen	34
4.1.1 Halle (Saale) (Sachsen-Anhalt).....	35
4.1.2 Hannover (Niedersachsen)	36
4.1.3 Heilbronn (Baden-Württemberg).....	36
4.1.4 Landkreis Haßberge und Gemeindeallianz Hofheimer Land (Bayern)	37
4.1.5 Kassel (Hessen).....	37
4.1.6 Kiel (Schleswig-Holstein)	38
4.1.7 Köln (Nordrhein-Westfalen).....	38
4.1.8 Mainz (Rheinland-Pfalz).....	39
4.1.9 Neubrandenburg/Landkreis Mecklenburgische Seenplatte (Mecklenburg-Vorpommern)	39
4.1.10 Saarbrücken (Saarland).....	39
4.2 Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren	40
4.2.1 Formen der Unterbringung (bauliche und organisatorische Merkmale).....	40
4.2.2 Unterbringung nach Unterbringungstypen	44
4.2.3 Lage der Unterbringungen	46
4.3 Unterbringung von Geflüchteten mit Schutzstatus und deren Übergang auf den regulären Wohnungsmarkt	51
4.3.1 Formen der Unterbringung für Geflüchtete nach Ablauf des Asylverfahrens	51
4.3.2 Merkmale der Wohnraumversorgung und Wohnungssituation von anerkannten Flüchtlingen auf dem regulären Wohnungsmarkt.....	54
4.3.3 Relevante Wohnungsmarktsegmente für anerkannte Flüchtlinge	56
4.3.4 Anbieterstrukturen.....	57
4.3.5 Abwanderungs- beziehungsweise Zuwanderungstendenzen.....	62

4.4	Rahmenbedingungen, Strategien und Instrumente zur Integration in den Wohnungsmarkt.....	64
4.4.1	Konzeptionelle Ansätze und Verwaltungshandeln	64
4.4.2	Einfluss von Rahmenbedingungen	65
4.4.3	Einfluss von Verwaltungshandeln und gesetzlichen Rahmenbedingungen.....	66
4.4.4	Rolle von „Willkommenskultur“ und „Ressentiments“	67
4.4.5	Die Rolle von Sozialangeboten und zivilgesellschaftlichen Organisationen für eine gelingende Wohnungsmarktintegration	68
5	Ergebnisse und Handlungsempfehlungen	69
5.1	Regionale Verteilung und Mobilität Geflüchteter	69
5.2	Die lokale Verteilung Geflüchteter	70
5.3	Der Übergang von Geflüchteten in den Wohnungsmarkt	71
5.4	Unterbringungsformen im Asylverfahren und Integration in den regulären Wohnungsmarkt ...	74
5.5	Fazit zu den Rahmenbedingungen, die den Übergang auf den regulären Wohnungsmarkt beeinflussen.....	75
5.6	Bewertung der Konzepte und Modelle zur Förderung des Übergangs von Geflüchteten auf den regulären Wohnungsmarkt.....	76
5.7	Einschätzung der Handlungsspielräume wohnungspolitischer Instrumente zur Förderung des Übergangs auf den regulären Wohnungsmarkt	77
5.7.1	Ausgestaltung der Kosten der Unterkunft	77
5.7.2	Nutzung der sozialen Wohnraumförderung	77
5.7.3	Nutzung der Städtebauförderung.....	78
5.8	Handlungsempfehlungen zur Unterstützung des Übergangs der anerkannten Geflüchteten auf den regulären Wohnungsmarkt	78
	Literaturverzeichnis.....	83
	Anhang: Datensteckbriefe der Fallstudienkommunen	90

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Asylantragszahlen seit 1975.....	14
Abbildung 2: Verteilungsquote nach dem Königsteiner-Schlüssel im Jahr 2016.....	15
Abbildung 3: Ablauf des Asylverfahrens	17
Abbildung 4: Landesinterne Verteilungsschlüssel Flüchtlinge, Regelungen zur Kostenerstattung	19
Abbildung 5: Anteil der Aufenthaltsgestattungen im Berichtsmonat Dezember 2016 im Vergleich zur Verteilungsquote nach dem Königsteiner Schlüssel im Jahr 2016	20
Abbildung 6: Regelungen zur Wohnsitzauflage in den Bundesländern, Stand Mai 2017.....	21
Abbildung 7: Anteil der Arbeitssuchenden im Kontext von Fluchtmigration im Berichtsmonat Dezember 2016 im Vergleich zur Verteilungsquote nach dem Königsteiner-Schlüssel im Jahr 2016.....	23
Abbildung 8: Kreisfreie Städte mit über- und unterdurchschnittlichem Anteil an Arbeitssuchenden im Kontext von Fluchtmigration im Berichtsmonat April 2017	25
Abbildung 9: Arbeitssuchende im Kontext von Fluchtmigration nach Herkunftsländern im Berichtsmonat August 2016	26
Abbildung 10: Instrumente der Wohnraumförderung und des sozialen Wohnungswesens für Geflüchtete.....	28
Abbildung 11: Übersichtsmatrix: Status Geflüchteter und ihre Integration in den regulären Wohnungsmarkt	32
Abbildung 12: Lage der Fallstudienkommunen.....	35
Abbildung 13: Darstellung der Anzahl von Geflüchteten im Asylverfahren in verschiedenen Unterbringungsformen	40
Abbildung 14: Unterkünfte für Geflüchtete im Verfahren: Mehrzweckhalle (oben links) und Zimmer in unterschiedlichen Gemeinschaftsunterkünften	42
Abbildung 15: Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren nach Unterbringungstypen.....	44
Abbildung 16: Gemeinschaftsunterkünfte in umgenutzten Nichtwohnmobilien	45
Abbildung 17: Gemeinschaftsunterkünfte sind in einem großen Spektrum von Gebäuden und Quartieren eingerichtet worden.....	47
Abbildung 18: Belegungssituation in den Flüchtlingseinrichtungen der Stadt Köln nach Stadtteilen, Stand 22.03.2017	49
Abbildung 19: Anteil der Geflüchteten an der Bevölkerung der Stadt Köln nach Stadtteilen, Stand 31.12.2016 ...	50
Abbildung 20: Anteil der Geflüchteten mit Schutzstatus in Gemeinschaftsunterkünften (auch „Fehlbeleger“ genannt).....	52
Abbildung 21: Anteil der Geflüchteten mit Schutzstatus in von der Kommune angemieteten Wohneinheiten (WE) als „Fehlbeleger“	54
Abbildung 22: Entwicklung des Ausländeranteils in den Stadtteilen Neubrandenburgs.....	55
Abbildung 23: Neubau von Unterkünften in Kassel (links, „Kasseler Modell“) und Heilbronn (rechts)	58
Abbildung 24: Konzeptionelle Ansätze für die Unterbringung auf kommunaler Ebene	65
Abbildung 25: Kapazitäten in den Gemeinschaftsunterkünften und Anzahl der dort wohnenden Geflüchteten.....	67
Abbildung 26: Darstellung der Anzahl von Geflüchteten im Asylverfahren und mit Status in verschiedenen Unterbringungsformen	71
Abbildung 27: Unterbringungssituation Geflüchteter in Halle/Saale	72
Abbildung 28: Unterbringungssituation Geflüchteter in Heilbronn	72
Abbildung 29: Unterbringungssituation Geflüchteter in Kiel.....	73

1 Einleitung

1.1 Kurzfassung

Die Zuwanderung von Flüchtlingen¹ und Asylbewerbern erfährt seit dem Jahr 2015 in öffentlichen und politischen Debatten zunehmend Aufmerksamkeit, denn die Zahl der Schutzsuchenden ist stark gestiegen. Für die Städte und Gemeinden ergeben sich hieraus neue Herausforderungen. Nachdem zunächst die Erstversorgung und Unterbringung von Asylbewerbern im Fokus stand, rückt inzwischen die Integration in den Mittelpunkt.

Im Fokus dieser Studie stand die Frage, inwieweit eine angemessene Wohnraumversorgung von Geflüchteten² als wichtige Komponente der Integration gelingt und wie die Integration in den regulären Wohnungsmarkt erfolgt. Darüber hinaus sollten die regionale Verteilung und Unterbringungsformen während und nach dem Asylverfahren untersucht werden.

Methodisch stand neben einer Literatur- und Datenauswertung die empirische Erhebung in zehn Fallstudien im Mittelpunkt. Hier wurde erforscht, wie die Unterbringung konzipiert und umgesetzt wird und wie sich der Übergang von der kommunalen Unterbringung zur Integration in den regulären Wohnungsmarkt gestaltet. Zusammenfassend sind folgende wesentliche Erkenntnisse hervorzuheben:

Die Verteilung von Geflüchteten weicht von den Erwartungen ab

Asylbewerber werden nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt. Es sind jedoch Abweichungen davon zu beobachten. Generell zeigt sich eine räumliche Konzentration auf die nördlichen und westlichen Bundesländer, sowohl von Asylbewerbern als auch von anerkannten Geflüchteten (Arbeitssuchende im Kontext von Fluchtmigration). Die Verteilung von Geflüchteten auf die Kreise und kreisfreien Städte regeln die Länder. Überraschenderweise trifft es nicht zu, dass in allen kreisfreien Großstädten überdurchschnittlich viele Arbeitssuchende im Kontext von Fluchtmigration leben.

Die Datenlage muss verbessert werden, um Herausforderungen zu quantifizieren

Aus den Fallstudien ergeben sich deutliche Hinweise auf Probleme bei der Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt. Daher wäre eine einheitliche Datenbasis auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte wünschenswert, um Wanderungsprozesse der Geflüchteten zu analysieren und darstellen zu können. Die Politik sollte die entsprechenden Impulse dafür geben, dass das BAMF und die Bundesagentur für Arbeit diese Daten erheben und für Forschungszwecke zugänglich machen.

Integration in den Wohnungsmarkt ist nicht gleichbedeutend mit Integration in die Gesellschaft

In Kommunen, in denen die Versorgung von Geflüchteten auf dem regulären Wohnungsmarkt gelingt, mangelt es oft an Perspektiven für passende Arbeits- und Ausbildungsplätze. Darüber hinaus ist es für Geflüchtete schwierig, Entfernungen zu Integrationskursen, Ärzten, Einkaufsmärkten und Freunden zu überwinden, da sie auf den öffentlichen Nahverkehr angewiesen sind, der in ländlichen Regionen Defizite aufweist. Diese Faktoren erschweren eine nachhaltige Integration von Geflüchteten in die Gesellschaft. Damit das Potenzial entspannter Wohnungsmärkte stärker genutzt werden kann, müssten in diesen Regionen die Rahmenbedingungen verbessert werden. Zudem sollten Qualifikationen und Wünsche der Geflüchteten abgefragt und abgeglichen werden, um Personen zu identifizieren, die passende Erfahrungen, Berufsabschlüsse und Erwartungen für eine Integration in diesen Regionen mitbringen.

¹ Die in diesem Bericht gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Auf eine inklusive Schreibweise wurde zugunsten einer besseren Lesbarkeit verzichtet.

² Der Begriff „Geflüchtete“ wird in dieser Studie nicht rechtlich definiert, sondern umfasst: (a) Asylbewerber, das heißt, Personen „im Asylverfahren“, (b) Asylberechtigte mit Schutzstatus nach § 16a GG, Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention (Anerkennung nach § 3 AsylG), also auch Personen mit befristetem Schutzstatus sowie (c) Personen, deren Abschiebung ausgesetzt ist, beziehungsweise Personen, die geduldet sind.

Eine angespannte Wohnungsmarktsituation erschwert die Integration von Geflüchteten in den Wohnungsmarkt

In großen Großstädten und Universitätsstädten mit angespannten Wohnungsmärkten leben viele Geflüchtete über lange Zeiträume in Not- und Gemeinschaftsunterkünften ohne Wohnqualität. Die Integration in den Wohnungsmarkt gelingt nur ansatzweise, der Neubau von Sozialwohnungen kommt nur langsam voran. In vielen Städten sind die Fluktuationsreserven des Wohnungsmarktes aufgebraucht und die Engpässe lassen punktuell einen „Schwarzmarkt“ für die Vermittlung von Wohnungen entstehen. Um perspektivisch eine Besserung zu erreichen, müssen verschiedene Ansätze und Modelle zur Wohnraumschaffung und -vermittlung für Flüchtlinge ineinandergreifen.

Anspruch und Wirklichkeit gehen bei der lokalen Verteilung von Geflüchteten auseinander

Die Kommunen streben eine möglichst gleichmäßige räumliche Verteilung von Asylbewerbern an. Dennoch lässt sich beobachten, dass Gemeinschaftsunterkünfte weniger häufig in Wohngebieten eingerichtet werden, in denen Wohlhabende leben. Für die räumliche Verteilung von Geflüchteten, die sich auf dem regulären Wohnungsmarkt versorgen, zeigt sich, dass der größte Anteil in den Quartieren Wohnraum findet, in denen die Mieten moderat sind. In besseren Lagen fehlen Grundstücke, um Wohnraum für Geflüchtete zu errichten. Zudem trifft deren Unterbringung dort teilweise auf erhebliche Widerstände, unabhängig davon, ob es sich um angespannte oder entspannte Wohnungsmärkte handelt. Auf diese Weise verstärkt die Zuwanderung von Flüchtlingen die sozialräumlichen Ungleichheiten in den Städten. Allerdings fehlen Daten, um umfassend zu ermitteln, welche Gebiete mit einem hohen Anteil an Geringverdienern einen überproportionalen Zuzug von Geflüchteten erleben. Um gezielte Integrationsangebote bereitzustellen, wäre diese Information wertvoll.

Wohnungsunterbringung ist nicht generell besser als Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften

Die dezentrale Unterbringung von Geflüchteten in Wohnungen trägt besonders zur Integration in den Wohnungsmarkt bei, wenn die Geflüchteten die Mietverträge übernehmen können. In der Praxis stellt die Wohnungsunterbringung jedoch nicht immer eine Verbesserung gegenüber der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften dar. Mancherorts sind die Wohnungen mit vielen Menschen belegt, die sich nicht ausgesucht haben, Zimmer, Bad und Küche miteinander zu teilen. Der Wohnstandard ist bisweilen geringer als in kleinen Wohnheimen und die Privatsphäre ist stark eingeschränkt. Um die Vorzüge der Wohnungsunterbringung nicht zu schmälern, sollte eine hohe Belegungsdichte von Wohnungen unbedingt vermieden werden.

Geflüchtete haben von aktivierten Wohnungsbeständen profitiert

Viele private Eigentümer haben ungenutzten Wohnraum in unterschiedlichen Wohnlagen und von unterschiedlicher Qualität aktiviert, um Geflüchtete zu unterstützen. Sie vermieten diesen teilweise unter dem ortsüblichen Mietniveau. Das Wohnraumpotenzial konnte vielfach durch ehrenamtliches Engagement erschlossen werden. Damit haben Geflüchtete von nicht zu erwartenden Marktzugängen profitiert. Anstrengungen, ungenutzten Wohnraum an den Markt zu bringen, sollten weiter verfolgt und unterstützt werden.

Integrationspotenzial wird zugunsten finanzieller Erwägungen vernachlässigt

Die Planungsunsicherheit in Bezug auf die vorzuhaltenden Aufnahmekapazitäten für Geflüchtete belastet viele Kommunen unter anderem finanziell. Auch erschwert der Aufbau von hohen Kapazitäten in Gemeinschaftsunterkünften in einigen Kommunen den Übergang von Geflüchteten auf den regulären Wohnungsmarkt. Die Kommunen nehmen ihre Aktivitäten zur Wohnungsvermittlung zurück und geben sozialen Trägern vor, ausschließlich Geflüchtete mit Aufenthaltsstatus bei der Suche nach Wohnraum zu unterstützen. Im Rahmen des Abbaus von ungenutzten Kapazitäten in den Gemeinschaftsunterkünften, werden meist die hochwertigeren kleineren Unterkünfte in innerstädtischen Lagen geschlossen, um Kosten zu sparen. Es wäre aber wichtig, der Wohnqualität und den Integrationsmöglichkeiten in der Nachbarschaft ein stärkeres Gewicht zu geben.

1.2 Executive Summary

The immigration of refugees and asylum seekers has been gaining increasing attention in public and political debates since 2015, as the number of those seeking protection has risen sharply. This creates new challenges for cities and municipalities. After concentrating on the initial provision and placement of asylum seekers, integration is now the focus.

The attention of this study was on the extent to which adequate accommodation for refugees as an important component of integration is achieved and how integration into the regular housing market takes place. Furthermore, the regional distribution and accommodation arrangements during and after the asylum procedure were to be examined.

In addition to a literature and data analysis, the methodology also centred on an empirical survey comprising ten case studies. It explored how housing is planned and implemented and how the transition from municipal accommodation to integration into the regular housing market is designed. In summary, the following key findings should be emphasised:

The distribution of the refugees deviates from the expectations

Asylum seekers are distributed among the federal states according to the Königstein formula ("Königsteiner Schlüssel"). However, deviations from this distribution formula are observed. In general, there is a spatial concentration on the northern and western federal states, both with regard to asylum seekers and recognised refugees (jobseekers in the context of flight migration). The distribution of refugees among administrative districts and autonomous cities is arranged by the federal states themselves. Surprisingly, it is not the case that an above-average number of job-seekers in the context of flight migration are to be found in larger cities.

The data situation needs to be improved in order to quantify challenges

From the case studies, there are clear indications of problems with the integration of refugees into the regular housing market. Therefore, a uniform database at the level of the administrative districts and autonomous cities would be desirable in order to analyse and highlight the migration processes of the refugees. Politics should provide the appropriate impetus for the BAMF (Federal Office for Migration and Refugees) and the Federal Employment Agency to collect this data and make it available for research purposes.

Integration into the housing market does not equal integration into society

In municipalities in which the placement of refugees in the regular housing market succeeds, there is often a lack of prospects for suitable jobs and training positions. In addition, it is difficult for refugees to overcome distances to integration courses, doctors, shopping facilities and friends, as they are dependent on public transport, which has shortcomings in rural regions. These factors complicate the sustainable integration of refugees into society. In order to exploit the potential of more relaxed housing markets more strongly, the framework conditions should be improved in these regions. In addition, the qualifications and wishes of the refugees should be determined and matched in order to identify persons with appropriate experience, professional qualifications and expectations for integration in these regions.

A tense housing market situation impedes the integration of refugees on the housing market

In large cities and university cities with tense housing markets, many refugees live in emergency and collective accommodation with no quality of living for long periods of time. The integration into the housing market is only successful to a certain extent and the construction of new social housing is progressing slowly. In many cities, the fluctuation reserves of the housing market are exhausted and the bottlenecks in part lead to a "black market" for finding accommodation in certain areas. In order to achieve an improvement in the future, different approaches and models have to interlock with each other for the purpose of creating housing and accommodating refugees.

Claim and reality drift apart in the local distribution of refugees

The municipalities are striving to achieve the most even spatial distribution of asylum seekers. Nevertheless, it can be observed that collective accommodation is less frequently established in residential areas where wealthy people live. For the spatial distribution of refugees, who are seeking accommodation in the regular housing market, it becomes clear that the largest proportion of them find housing in areas where rents are moderate. In better residential areas, there is a lack of sites to build housing for refugees. In addition, their accommodation in such areas meets considerable resistance in some cases, irrespective of whether these are tense or relaxed housing markets. This is how the immigration of refugees reinforces the socio-spatial inequalities in the cities. However, data is lacking in order to determine comprehensively which areas with a high proportion of low-income earners experience a disproportionate influx of refugees. This information would be valuable in order to provide purposeful integration offers.

Placement in flats is not generally better than housing in collective accommodation

The decentralised accommodation of refugees in flats contributes particularly to the integration into the housing market if the refugees can take over the rental agreements. In practice, it is not always an improvement over placement in collective accommodation. In some places the flats are occupied by many people who have not chosen to share rooms, bathroom and kitchen. The living standard is sometimes lower than in small hostels and privacy is severely limited. In order not to diminish the advantages of accommodation in flats, it is imperative to avoid a high occupancy density of the flats.

Refugees have benefitted from activated housing stocks

Many private owners have activated unused housing in different types of residential area and of varying quality to support refugees. In part, they lease out these flats at rents that are under the local rent level. In many cases, this potential of housing could be tapped through voluntary commitment. Thus, refugees have benefited from a type of market access not to be expected. Efforts to bring unused housing to the market should be continued to be pursued and supported.

Integration potential is neglected in favour of financial considerations

The uncertainty of planning the accommodation capacities to be provided for refugees challenges many municipalities financially, among other things. Also, providing a high capacity in collective accommodation in some municipalities makes the transition of refugees to the regular housing market more difficult. The municipalities are reducing their activities in brokering accommodation, and are stipulating for social agencies to support exclusively refugees with a resident status in their search for housing. In the context of reducing unused capacities in collective accommodation, the higher-quality smaller accommodation facilities in inner city locations are usually closed down first in order to save costs. It would, however, be important to add more significance to the living quality and the opportunities for integration into the neighbourhood.

1.3 Darstellung der Ziele und Methoden des Forschungsvorhabens

Für Städte und Gemeinden ergeben sich mit der Zuwanderung von Geflüchteten neue Herausforderungen und Integrationsanforderungen. Diese beziehen sich auf die Unterbringung, das Wohnen sowie auf die soziale und technische Infrastrukturausstattung. Darüber hinaus stellt die Kommunikation zwischen der Aufnahmegesellschaft und den Ankommenden ebenso eine Herausforderung dar, wie die Koordination von ehrenamtlichem Engagement, die Netzwerkarbeit, die Schlichtung von Konflikten und die Gewährleistung der Sicherheit.

Die Forschungsinitiative „Integration vor Ort leben“ greift diese Herausforderungen im Rahmen der drei Forschungsvorhaben, „Integration von Zuwanderern – Herausforderungen für die Stadtentwicklung“, „Zuwanderung – Herausforderungen für die Städtebauförderung“ und „Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt“ auf.

Die angemessene Wohnraumversorgung von Geflüchteten ist eine wichtige Komponente der Integration, denn das Wohnen ist Teil des Ankommens in einer neuen Gesellschaft. Die Formen der Unterbringung und die Integration in den Wohnungsmarkt zeigen, welche Möglichkeiten des Ankommens in der deutschen Gesellschaft geschaffen werden und wie sich Städte für Geflüchtete öffnen (Foroutan et al. 2016). Allerdings sind Fragen der Unterbringung und der zukünftigen Wohnraumversorgung von Geflüchteten auch mit großen logistischen und finanziellen Herausforderungen verbunden.

Hauptziel des Forschungsvorhabens war es, zu untersuchen, inwiefern die Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt gelingt. Zu den nachgeordneten Zielen gehörte, einen Überblick über die Verteilung Geflüchteter sowie über Rahmenbedingungen, Unterbringungskonzepte und Erfahrungen auf kommunaler Ebene zu gewinnen. Dafür wurde die Verteilung und Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren und von Geflüchteten mit einem Anerkennungsstatus erforscht. Aus der Analyse von Rahmenbedingungen, Akteurskonstellationen, Strategien und den konkreten Situationen vor Ort wurden Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Das Forschungsprojekt war in vier Bausteine mit spezifischen Forschungsfragen gegliedert:

1. Analyse der regionalen Verteilung der Flüchtlinge während des Asylverfahrens und nach der Anerkennung

- Wie werden die Flüchtlinge auf regionaler Ebene während des Asylverfahrens verteilt?
- Wie verteilen sich die anerkannten Flüchtlinge in den Regionen Deutschlands?

2. Analyse der Unterbringungsformen für Flüchtlinge während und nach Ablauf des Asylverfahrens

- Welche Formen der Unterbringung für Flüchtlinge werden während und nach Ablauf des Asylverfahrens genutzt? Was sind die baulichen und organisatorischen Merkmale?
- In welchen Quartierszusammenhängen befinden sich die Unterbringungen? Wie ist die Anbindung an die städtische Infrastruktur?

Daraus abgeleitet wurde zudem die Frage, welche Unterbringungsformen eine spätere Integration in den regulären Wohnungsmarkt unterstützen.

3. Untersuchung des Übergangs der anerkannten Flüchtlinge auf den regulären Wohnungsmarkt

- Was heißt Integration in den regulären Wohnungsmarkt?
- Welche Merkmale weisen die Wohnraumversorgung und die Wohnungssituation von anerkannten Flüchtlingen auf dem regulären Wohnungsmarkt auf? Welcher Bedarf besteht und welche Marktsegmente sind relevant?
- Wie passen die Nachfrage und das Angebot auf dem regulären Wohnungsmarkt zusammen? Welche Wohnkarrieren ergeben sich? Gibt es Abwanderungs- bzw. Zuwanderungstendenzen?

Daraus abgeleitet wurde darüber hinaus die Frage, welche Faktoren, Instrumente oder Förderungen den Übergang auf den regulären Wohnungsmarkt begünstigen.

4. Erhebung und Bewertung verschiedener konzeptioneller Ansätze und des Verwaltungshandelns zur Wohnraumversorgung von anerkannten Flüchtlingen

- Wie sehen die konzeptionellen Ansätze und das Verwaltungshandeln im Hinblick auf die Prozesse des Übergangs der anerkannten Flüchtlinge auf den regulären Wohnungsmarkt aus?
- Welchen Einfluss haben Marktprozesse auf die konzeptionellen Ansätze und das Verwaltungshandeln?

Für die Verknüpfung empirischer Schritte wurde im Forschungsdesign ein in der empirischen Sozialforschung übliches „zirkuläres Prozessmodell“ (Flick 2002) gewählt, wobei qualitative und quantitative Methoden für die Datenerhebung zur Anwendung kamen. Durch die enge Verzahnung von Erhebung und Interpretation ermöglicht das zirkuläre Modell Justierungen in der Theoriebildung. Im Gegensatz zu einem linearen Modell des Forschungsprozesses geht es nicht um die Überprüfung von Hypothesen, sondern um die schrittweise Analyse von Vorannahmen³ und die Einbeziehung von weiteren Untersuchungsaspekten im Forschungsverlauf⁴. Das Forschungsdesign wurde gewählt, da zu Beginn des Vorhabens unklar war, auf welche Datenbasis zurückgegriffen werden konnte. Zudem sollte eine Offenheit gegenüber aktuellen Diskussionen zum Thema gewährleistet bleiben.

Zu den qualitativen Methoden gehörte zunächst eine Dokumentenanalyse zur Sichtung und Auswertung von Studien und Materialien. Es wurde ein Überblick zum Stand der Forschung, zu Positionen und Debatten erstellt. Eine Zusammenfassung ist in Kapitel 0 aufbereitet. Zudem wurde der idealtypische Unterbringungsprozess mit seinen entsprechenden Unterbringungsformen dargestellt (Kapitel 3). Die Förderinstrumente der Länder für die Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete wurden in einem Überblick aufbereitet, um die Rahmenbedingungen der Finanzierung zu skizzieren (Kapitel 2.2). Auf den qualitativen Analysen aufbauend, wurde ein Erklärungsmodell für die Untersuchung von Wohnungsmarktintegration entwickelt (Kapitel 3.1).

³ Zu den Vorannahmen gehörte, dass Gemeinschaftsunterkünfte gegenüber Wohnungen eine qualitativ minderwertige Unterbringung bereithalten, dass Geflüchtete überwiegend Wohnraum in sozial benachteiligten Quartieren finden und dass sich hauptsächlich kommunale Wohnungsunternehmen an der Wohnraumversorgung beteiligen. Im Ergebnis von Falluntersuchungen konnte beispielsweise eine Neubewertung der Unterbringungsformen vorgenommen werden und es wurde nachgewiesen, dass die Datengrundlagen fehlen, um die These, dass Geflüchtete in sozial benachteiligten Quartieren leben, quantitativ zu untermauern.

⁴ Beispielsweise wurde aufgrund von Presseartikeln das Thema „Schwarzmakler“ aufgegriffen und in den Fallstudien recherchiert.

Quantitative Datenanalysen wurden eingesetzt, um einen Überblick über die regionale Verteilung der Flüchtlinge während des Asylverfahrens und nach der Anerkennung zu generieren. Die Datenanalysen wurden in Form von Karten aufbereitet (siehe Kapitel 2.1). Hierfür standen einerseits Daten des Ausländerzentralregisters zur Verfügung. Andererseits wurden Datenreihen der Bundesagentur für Arbeit genutzt, die seit Juni 2016 die Kategorie „Arbeitssuchende und Arbeitslose im Kontext von Fluchtmigration“ erfassen. Sie bilden alle Personen ab, die mit dem Erwerb eines Aufenthaltstitels in die Zuständigkeit der Jobcenter gewechselt sind, außerdem einen Teil der Asylbewerber und Geduldeten, die von den Arbeitsagenturen betreut werden. Das ist ein erheblicher Teil der Geflüchteten. Bedauerlicherweise werden aus beiden Datensätzen unterhalb der Kreisebene keine Angaben zur räumlichen Verortung der Personengruppen für eine wissenschaftliche Analyse zur Verfügung gestellt.

Im Zentrum der empirischen Erhebungen standen Fallstudien. Für deren Vorauswahl wurde eine Dokumentenanalyse für ein Sample von 40 Kommunen durchgeführt. In einem zweistufigen Verfahren wurden daraus zunächst 20 mögliche Fallstudien ausgewählt. In den betreffenden Städten wurde die Mitwirkungsbereitschaft erfragt und Informationen aus der Vorrecherche verifiziert. Anschließend wurden zehn Fallstudien ausgewählt. Für die Analyse dieser Fallstudienkommunen wurden Literatur und Daten ausgewertet sowie Bereisungen mit leitfadengestützten Interviews und Begehungen durchgeführt. Anschließend erfolgten ergänzende Telefoninterviews und eine Plausibilitätsprüfung. Die Ergebnisse wurden für jede Fallstudie gesondert in Berichtsform zusammengefasst. Die Querauswertung findet sich in diesem Bericht in Kapitel 4.

1.4 Stand der Forschung zum Thema Unterbringung von Geflüchteten und Integration in den regulären Wohnungsmarkt

Die Unterbringung und längerfristige Versorgung mit Wohnraum wird bereits vor dem starken Anstieg der Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern im Jahr 2015 in verschiedenen Studien als ein wichtiges Handlungsfeld der Integration thematisiert (zum Beispiel Wendel 2014; Cremer 2014). Gerade Wendels rechtliche und statistische Bestandsaufnahmen der bundesweiten Formen der Unterbringung bieten eine noch immer recht aktuelle Grundlage für das Verständnis des Themas. Seit dem Jahr 2014 beleuchtet eine wachsende Zahl an Publikationen aus dem Bereich Stadtforschung einzelne Handlungsfelder der Integration von Geflüchteten. Es wurden Expertisen und Gutachten von Bundeseinrichtungen (IAB 2016, BAMF 2016a, 2016b) und von Stiftungen und Forschungsinstituten erstellt, beispielsweise Robert-Bosch-Stiftung, Stiftung Mercator, Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration – DESI, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung – ILS, Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung – FGW, Institut der deutschen Wirtschaft – IW. Neben Arbeitsmarktintegration und Bildungsangeboten (Sprachkurse, Kitas, Schulen) werden regelmäßig die Themen Unterbringung und Wohnen analysiert (Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015; Büchsel/Schneider 2016; Brückner/Rother/Schupp 2016; Gesemann/Roth 2016; ILS 2016; InWIS Forschung & Beratung GmbH 2016; Schammann/Kühn 2016; BBSR 2017). Die Studien beziehen sich auf Fallanalysen, die teilweise einen regionalen Fokus haben (beispielsweise ILS in Nordrhein-Westfalen (2016), InWIS im Ruhrgebiet (2016), Büchsel/Schneider in Brandenburg (2016), Ottersbach/Wiedemann für Köln (2017)). Meist liegt der Schwerpunkt der Studien auf der kommunalen Unterbringungspraxis von Geflüchteten im Asylverfahren. Der Übergang von Geflüchteten mit Anerkennungsstatus auf den regulären Wohnungsmarkt steht nicht im Fokus.

Eine wertvolle Analyse des Zusammenwirkens von Regelungen und Zuständigkeiten auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen bieten Schammann und Kühn (2016). Die Studie verweist darauf, dass die Verantwortung für die Unterbringung in hohem Maße von Städten, Landkreisen und Gemeinden wahrgenommen wird und liefert eine wertvolle Analyse der rechtlichen Debatte um kommunale Spielräume für die Umsetzung von Vorgaben der Bundes- und Landesebene. Damit bereichert die Studie die Diskussion um die dezentrale Unterbringung in Wohnungen gegenüber der zentralen Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften. Diese Debatte ist ein zentrales Thema vieler Untersuchungen, die sich mit der Unterbringung von Geflüchteten

beschäftigen. Das Asylgesetz gibt in § 53 Abs. 1 eine Soll-Vorschrift dahingehend, dass Geflüchtete im Asylverfahren in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden sollen. Schammann und Kühn (2016: 11 ff.) zeigen auf, dass es juristisch umstritten ist, welchen Ermessensspielraum eine Soll-Vorschrift lässt und dass mehrere Landesgesetze sie nicht übernehmen. Zudem folge auch aus den Vorgaben des Landes nicht immer eine Umsetzung vor Ort (ebd.).

Argumente für die dezentrale Unterbringung in Wohnungen sind: ein besserer humanitärer Standard für die betroffenen Menschen, eine erleichterte Integration in die lokale Umgebung (Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015) sowie bessere Voraussetzungen für den Spracherwerb (Deutscher Landkreistag 2016). Dezentral in Wohnungen untergebrachte Geflüchtete haben häufiger Kontakte zu Deutschen und sind zufriedener mit ihrer Wohnsituation (Brückner/Rother/Schupp 2016). Gemeinschaftsunterkünfte bergen ein höheres Konfliktpotenzial, vor allem wenn Flüchtlinge aus unterschiedlichen Herkunftsländern gemeinsam untergebracht sind (Institut für Demoskopie Allensbach 2016). Inwieweit die Unterbringung in Wohnungen wirtschaftlicher ist, hängt nicht nur vom Wohnungsmarkt ab, sondern auch davon, ob eine soziale Betreuung für Bewohner von Wohnungen vorgesehen wird (Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015). Einige Studien verweisen darauf, dass es in der lokalen Praxis auch Befürworter größerer, zentraler Gemeinschaftsunterkünfte gibt (Schammann/Kühn 2016). Als Argumente werden von ihnen die bessere Erreichbarkeit für die Sozialbetreuung angeführt, eine leichtere Orientierung für Geflüchtete und eine (angenommene) Überforderung mancher Flüchtlinge mit dem selbstständigen Wohnen (ebd.).

Die Beispiele aus der Praxis zeigen, dass die Städte in der Regel sowohl Gemeinschaftsunterkünfte als auch Wohnungen bereitstellen (Gesemann/Roth 2016; BBSR 2017). Nur in entspannten Wohnungsmarktsituationen wird keine Gemeinschaftsunterkunft eingerichtet oder ein schneller Übergang in eine dezentrale Wohnung angestrebt und realisiert. Einige Unterbringungskonzepte sehen verschiedene Phasen vor (Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015). Häufig wird zunächst eine Gemeinschaftsunterkunft mit sozialer Betreuung angestrebt, gefolgt vom Umzug in eine Wohnung. Die intensive soziale Betreuung in den Gemeinschaftsunterkünften wird in der Orientierungsphase als vorteilhaft für eine Eingewöhnung bewertet.

Bezüglich der räumlichen Verteilung Geflüchteter in den Städten geben Studien Empfehlungen bzw. beobachten eine Sensibilität bezüglich (a) der Unterbringung in Quartieren mit hinreichender Infrastruktur und in integrierten Lagen, (b) dem angemessenen Verhältnis der Zahl der angesiedelten Flüchtlinge zu der im Sozialraum ansässigen Wohnbevölkerung (InWIS Forschung & Beratung GmbH 2016; Kriemann 2016). Es wird angemerkt, dass die Verfügbarkeit beziehungsweise der Zugriff auf Flächen und Gebäude ausschlaggebend für die Umsetzung sind (ILS 2016). Auch der Umzug in Wohnungen scheitert in der Praxis häufig daran, dass nicht genug Wohnungen zur Verfügung stehen (Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015).

Verschiedene Berechnungen verweisen darauf, dass die Zuwanderung die Nachfrage nach Mehrfamilienhäusern in Ballungsgebieten erhöht und Neubau erfolgen müsse (Henger/Schier/Voigtländer 2015; Wojtalewicz 2017). Auch kommunale Spitzenverbände und die Wohnungswirtschaft machen darauf aufmerksam, dass gerade in den Ballungsräumen viele preisgünstige Wohnungen neu gebaut werden müssten und die soziale Wohnraumförderung ausgeweitet werden sollte (Deutscher Städtetag 2015; Deutscher Landkreistag 2016). Zudem gibt es Forderungen der Bau- und Wohnungswirtschaft und des Deutschen Landkreistages nach Maßnahmen, die das Bauen von neuen Wohnungen schneller und günstiger machen sollen. Auch Kommunen sehen die Notwendigkeit, den sozialen Wohnungsbau auszuweiten. Allerdings wird auch vor Neubau speziell für Geflüchtete gewarnt, da dies die Segregation und eine „Neiddiskussion“ befördern könnte (ILS 2016; BBSR 2017). Eine aktuelle Studie des BBSR (2017) verweist darauf, dass es „gerade unter dem Aspekt der Vermeidung von Konkurrenzen zwischen den Geflüchteten und den sonstigen Nachfragern auf dem Wohnungsmarkt“ angezeigt wäre, die Umwandlung von Nichtwohngebäuden stärker in den Blick zu nehmen (ebd.: 83). Diese leiste bereits einen wichtigen Beitrag bei der Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren.

Für die langfristige Wohnraumversorgung von Geflüchteten werde die Umwandlung von Nichtwohngebäuden bislang jedoch selten von den Kommunen in ihre strategischen Planungen einbezogen.

Viele Recherchen beziehen sich (implizit) auf Geflüchtete, die den Kommunen vom Land zugewiesen werden und deren Asylantrag noch nicht entschieden ist. Eine Ausnahme ist die Studie „Asyl – und dann?“ (Worbs/Bund/Böhm 2016) und in Teilen die Studie von Brückner, Rother und Schupp (2016). Sie enthalten eine Reihe von quantitativen Angaben zu Themen, die im Fokus dieses Forschungsvorhabens stehen, die aber auch Fragen aufwerfen. Laut Brückner, Rother und Schupp (2016), die sich auf zwischen dem 01.01.2013 und dem 31.01.2016 eingereiste Personen beziehen (2.349 face-to-face Interviews), leben 60 % der Geflüchteten, die sich in einem Asylverfahren befinden, in einer Gemeinschaftsunterkunft. Das weist auf einen hohen Prozentsatz (nämlich 40 %) an Personen hin, die bereits während des Verfahrens in Wohnungen untergebracht sind. Von den Personen, die einen Status haben, wohnen 70 % in Privathaushalten (ebd.). Der Befund der schriftlichen Befragung von rund 3.000 Flüchtlingen mit Status (Worbs/Bund/Böhm 2016) ergibt, dass 73,3 % der Geflüchteten mit Anerkennung als Hauptmieter in einer Mietwohnung leben. Mit anderen Personen in einem Haushalt leben 68 % der Flüchtlinge – über 30 % leben also allein. Rechnerisch leben über 90 % der Haushalte mit acht oder mehr Personen in beengten Verhältnissen⁵. Die Studien geben einige quantitative und qualitative Anhaltspunkte zur Wohnsituation Geflüchteter. Jedoch wird nicht herausgearbeitet, in welchen Quartieren die anerkannten Geflüchteten wohnen.

Erste Anhaltspunkte zum Thema Integration in den regulären Wohnungsmarkt liefern die Ergebnisse einer vom BBSR beauftragten Kommunalbefragung, an der sich ca. 60 Kommunen beteiligten, sowie der Untersuchung von fünf Großstädten (BBSR 2017). Hier wird auf Schwierigkeiten bei der Versorgung von Geflüchteten auf dem regulären Wohnungsmarkt in angespannten Wohnungsmärkten verwiesen, auf Konkurrenzen mit anderen einkommensschwachen Haushalten und eine steigende Zahl der auszugsberechtigten, anerkannten Geflüchteten, die in Gemeinschaftsunterkünften verbleiben, weil sie keinen Wohnraum finden.

Neben den oben genannten Studien werfen Presseartikel Schlaglichter auf die Wohnraumversorgung und den Übergang auf den regulären Wohnungsmarkt in einzelnen Städten (DIE ZEIT Nr. 40/15.10.2015; Welt am Sonntag 7.08.2016; Deutschlandfunk 16.12.2016; Die Schwäbische 23.12.2016). Dabei werden Probleme wie die Ausnutzung der Situation der Geflüchteten durch Erhebung illegaler Vermittlungsgebühren für Wohnungen und die Vermietung von „Bruchbuden“ thematisiert.

Obwohl es also durchaus diverse aktuelle Studien und Presseberichte gibt, die Teilaspekte des Themas berühren, besteht noch Forschungsbedarf in Hinblick auf die Frage, durch welche Rahmenbedingungen und Steuerungsstrukturen die Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt gelingt und welche Hemmnisse auftreten. Hier setzt die vorliegende Studie an. Sie stellt eine Analyse von Rahmenbedingungen, Unterbringungsstrategien, Instrumenten und Akteuren in den Mittelpunkt, da diese die Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt in der kommunalen Praxis prägen. Eine Zusammenstellung relevanter Förderstrategien der Länder gibt Aufschluss über Rahmensetzungen auf Länderebene, die sich auf die kommunale Praxis bei der Bereitstellung von Wohnraum auswirken. Auf der Grundlage von Fallstudien in zehn Kommunen werden Systematisierungen von Unterbringungstypen und Integrationsstrategien präsentiert. Darüber hinaus gibt die Studie einen Einblick in Muster und Hemmnisse der sozialräumlichen Integration Geflüchteter in deutschen Städten und Gemeinden.

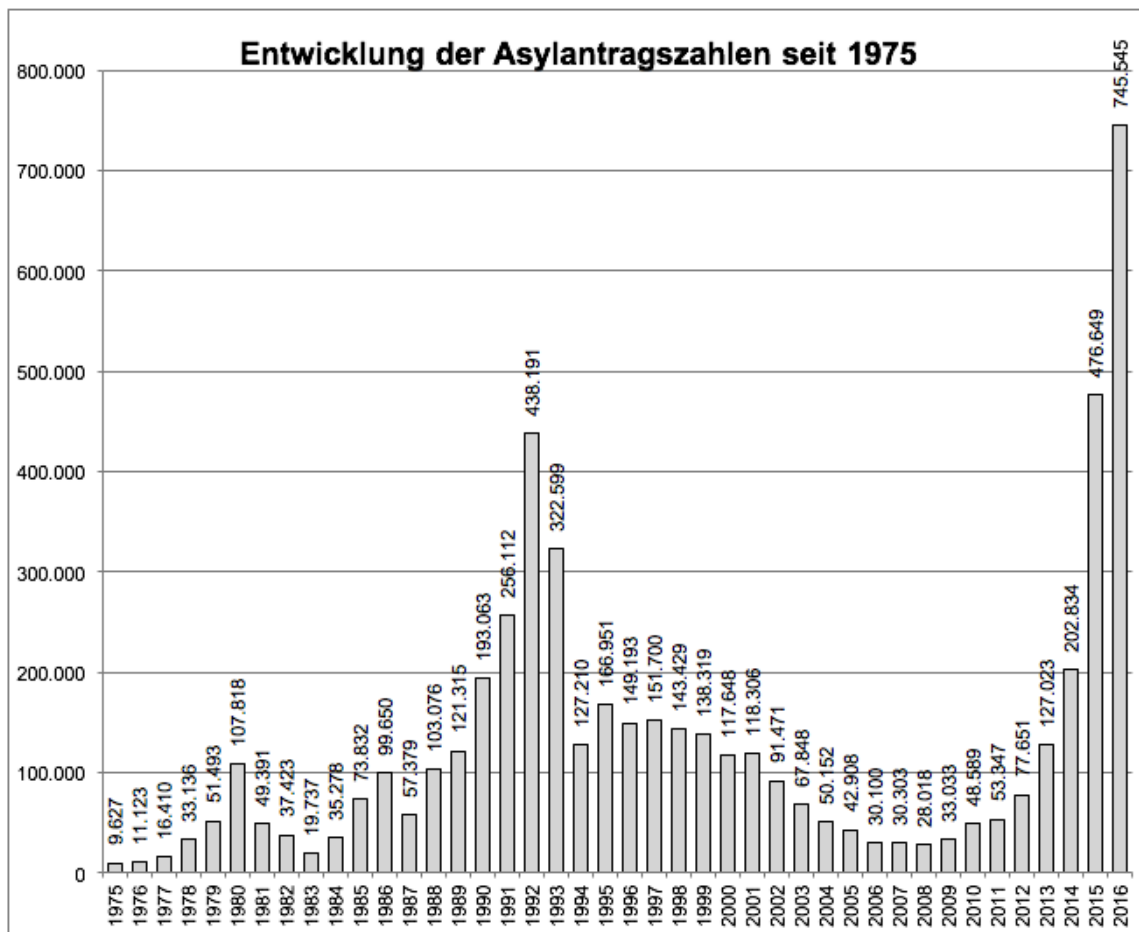
⁵ Die Studie definiert „beengt“ mit der Berechnung der Differenz von Personenzahl minus Zimmerzahl. Es herrschen beengte Verhältnisse, wenn die Differenz größer als 3 ist.

2 Regionale Verteilung und Unterbringung von Geflüchteten

2.1 Regionale Verteilung der Geflüchteten

Im Jahr 2015 sind den Angaben des BMI zufolge 890.000 Menschen als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen und weitere 280.000 bis Ende 2016 (BMI 11.01.2017). Zeitverzögert spiegelt sich dies in den Asylantragszahlen der Jahre 2015 und 2016: Die Zahl der Asylanträge hat 2015 eine seit den 1990er Jahren nicht mehr gekannte Anzahl erreicht und in 2016 deutlich überschritten (vgl. Abbildung 1). Eine besonders hohe Zahl von Asylanträgen war zuletzt nach der Auflösung der Sowjetunion in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zu verzeichnen. In den 1980er und 1990er Jahren wanderten zudem zusätzlich zu den Asylbewerbern rund vier Millionen Aussiedler und Spätaussiedler aus osteuropäischen Staaten ein. Allerdings sollte bei einer Interpretation der Daten beachtet werden, dass es gleichzeitig stets zu Abwanderungen ins Ausland kommt. So war die Nettozuwanderung zwischen 1997 und 2009 auf ein sehr niedriges Niveau gesunken, teilweise sogar negativ. Erst seit dem Jahr 2010 gingen die Zahlen wieder steil nach oben.

Abbildung 1: Entwicklung der Asylantragszahlen seit 1975



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Deutschland ist es bereits in den 1990er Jahren gelungen, eine plötzlich zunehmende Zahl von Einwanderern aufzunehmen. Die in diesem Zusammenhang aufgebauten Unterbringungsmöglichkeiten wurden jedoch von vielen Kommunen aus finanziellen Gründen und aufgrund der stark rückläufigen Zuwanderung seit der Jahrtausendwende abgebaut. Eine Legitimation lieferte zusätzlich die Auffassung, dass eine dezentrale Unterbringung die Integration erleichtere. Allerdings folgten aus dieser Einsicht nicht überall die erforderlichen praktischen Schritte eines Aufbaus an Wohnungs- oder Vermittlungskapazitäten. All das trug dazu bei, dass die seit Anfang des Jahrzehnts steigende Anzahl der nach Deutschland kommenden Asylbewerber die Verantwortlichen vor erhebliche Probleme stellte, da die vorhandenen Unterbringungskapazitäten bereits nach kurzer Zeit ausgelastet waren.

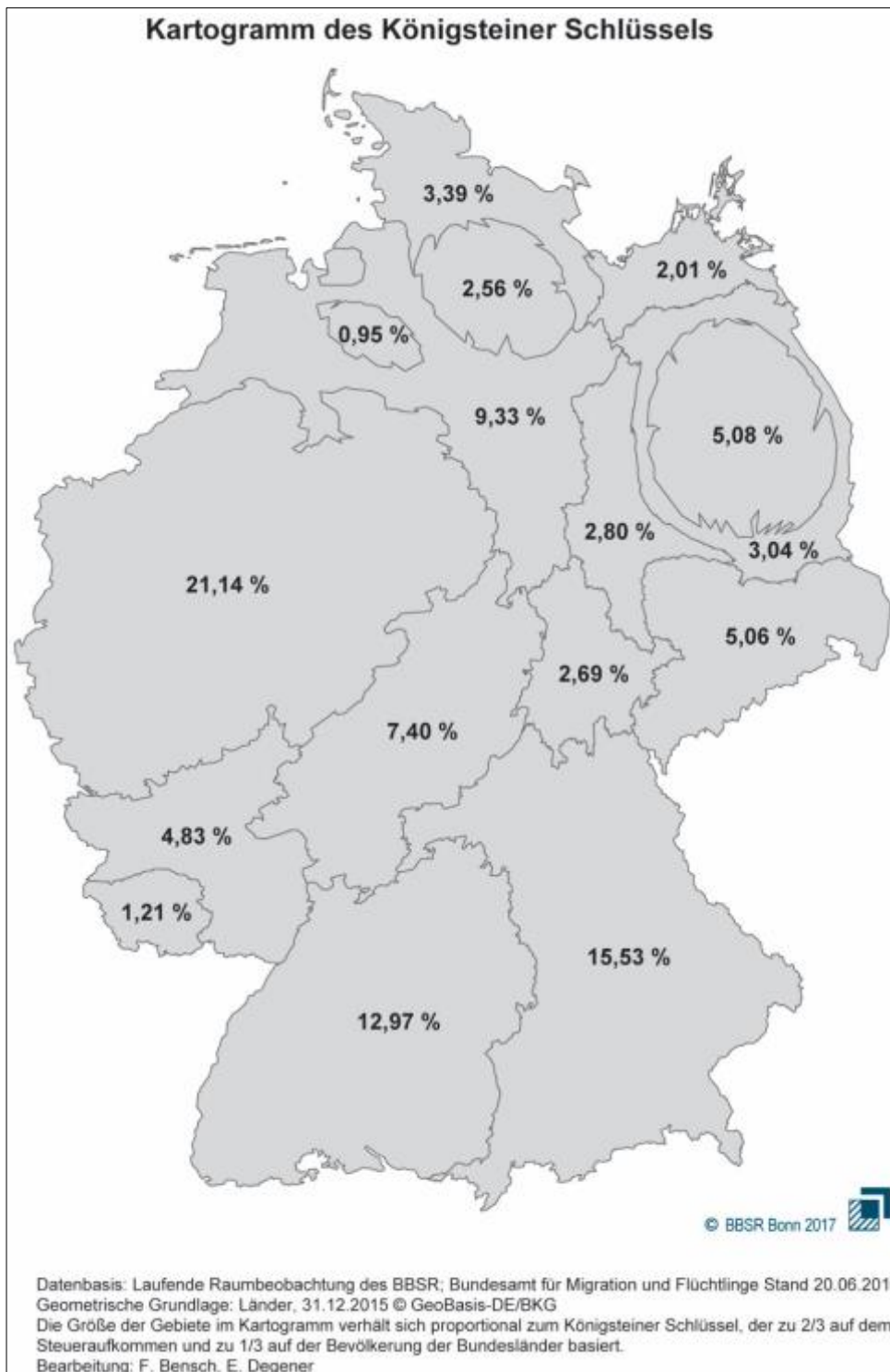
2.1.1 Unterbringung nicht registrierter Flüchtlinge

Menschen, die in Deutschland Asyl suchen, wenden sich beim Grenzübertritt in der Regel an die Grenzbehörde oder im Inland an eine Sicherheits- oder Ausländerbehörde. Dort erhalten sie einen Ankunftsnachweis und werden an die zuständige Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) weitergeleitet (Transfer oder Bahnticket etc.). Über die Verteilung auf die Erstaufnahmeeinrichtung in den Ländern entscheiden grundsätzlich die vorhandenen Kapazitäten gemessen an den quantitativen Vorgaben des sogenannten „Königsteiner Schlüssels“⁶. In dessen Rahmen werden jährlich von der Bund-Länder-Kommission Verteilungsquoten ermittelt und festgelegt, welchen Anteil der Asylsuchenden jedes Bundesland aufnimmt (vgl. Abbildung 2).

Die IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer EASY richtet sich nach diesem Schlüssel. Daneben spielen bei der Verteilung auch die Herkunftsländer der Asylbegehrenden eine Rolle. Alle Bundesländer sind für Geflüchtete aus den zehn wichtigsten Herkunftsländern zuständig. Einige Länder haben sich darüber hinaus auf die Prüfung von Anträgen aus bestimmten Herkunftsländern spezialisiert. Die Unterbringung von Geflüchteten in Erstaufnahmeeinrichtungen beeinflusst die Zahl der in einer Region oder Kommune registrierten Asylsuchenden maßgeblich.

⁶ „Die Bezeichnung geht zurück auf das Königsteiner Staatsabkommen der Länder von 1949, mit dem dieser Schlüssel zur Finanzierung wissenschaftlicher Forschungsreinrichtungen eingeführt worden ist. Er berücksichtigt zu zwei Drittel das Steueraufkommen und zu einem die Bevölkerungszahl des Bundeslandes. Heute geht der Anwendungsbereich des Königsteiner Schlüssels weit über den Forschungsbereich hinaus. Zahlreiche Abkommen bzw. Vereinbarungen greifen inzwischen auf diesen Schlüssel zurück.“ (BAMF 2016a: 13)

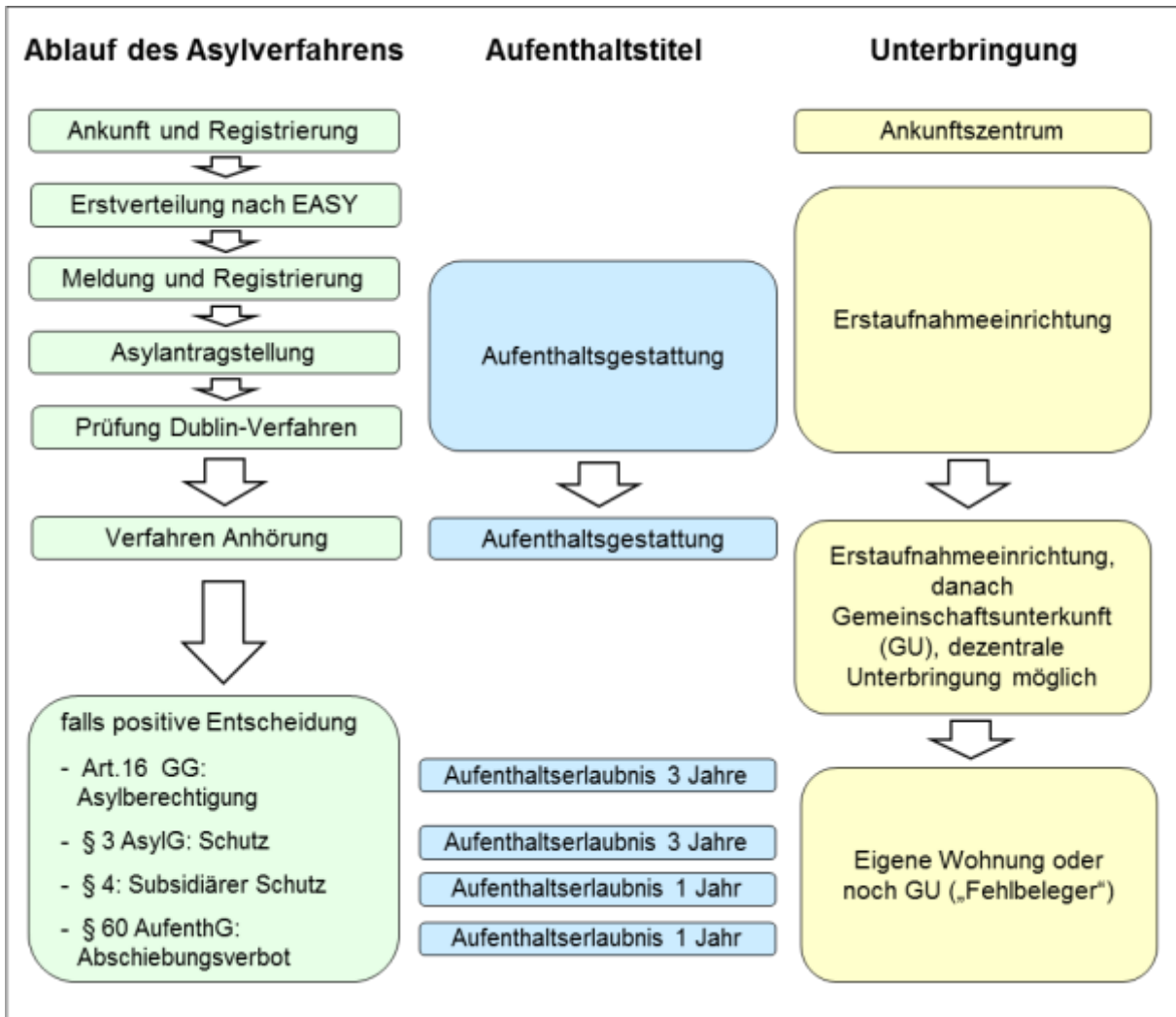
Abbildung 2: Verteilungsquote nach dem Königsteiner-Schlüssel im Jahr 2016



Quelle: BBSR 2017

In der Regel erfolgt die Unterbringung der Geflüchteten zunächst in Erstaufnahmeeinrichtungen. Die Verweildauer dort hängt von vielen Faktoren ab. Ursprünglich lag die Obergrenze bei drei Monaten, seit August 2016 ist die Unterbringung bis zu einem halben Jahr zulässig. Asylbewerber aus sogenannten sicheren Herkunftsländern sollen in der Erstaufnahmeeinrichtung auch länger verbleiben. Unter bestimmten Umständen, beispielsweise zur Familienzusammenführung, können sie innerhalb dieser Zeit aber auch einer anderen Einrichtung zugewiesen werden (BAMF 2016b: 9). Die Geflüchteten erhalten während des Asylverfahrens Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Abbildung 3: Ablauf des Asylverfahrens



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, eigene Darstellung

2.1.2 Verteilung der Geflüchteten innerhalb der Länder

Die Länder sind nach dem Asylverfahrensgesetz und dem Aufenthaltsgesetz für die Aufnahme und Unterbringung der Geflüchteten zuständig. Die Verteilung der Geflüchteten richtet sich nach verschiedenen Verfahren, die in den entsprechenden Aufnahmegesetzen oder -verordnungen der Länder festgelegt sind. In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg sind die Landesregierungen für die Unterbringung zuständig (einstufiges Verfahren). Die Flächenländer übertragen diese Aufgabe in der Regel an die kommunale Ebene und treffen entsprechende Regelungen in Verordnungen oder Gesetzen. In den meisten Ländern erfolgt die Verteilung mittels eines zweistufigen Verfahrens. Aus den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder werden die Geflüchteten auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt. In Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein werden dreistufige Verfahren umgesetzt. Hier übernehmen Regierungsbezirke oder kommunale Gebietskörperschaften eine vorläufige Unterbringung nach der Erstaufnahme. In den Ausführungsvorschriften der Länder finden sich teilweise Vorschriften mit Vorgaben zu festgelegten Zeiträumen im Verlauf des Verfahrens (Baden-Württemberg) oder zu unterschiedlichen Unterbringungsformen (Mecklenburg-Vorpommern). Die Zuständigkeiten für die Unterbringung liegen in den Ländern bei unterschiedlichen Ministerien (Soziales, Inneres etc.). Dort organisieren Verwaltungsämter, Behörden oder Koordinierungsstellen die Verteilung.

Die Weiterverteilung der zugewiesenen Geflüchteten auf die Kommunen ist in unterschiedlicher Weise geregelt, wobei die Quotierung nach Einwohnerzahl überwiegt. Es kommen jedoch Sonderregelungen zum Tragen wie beispielsweise in jenen hessischen Kommunen, deren Ausländeranteil bereits über 8 % liegt. Demgemäß hat die Stadt Offenbach ein entsprechend niedriges „Aufnahmesoll“, es beträgt weniger als rund 10% des durchschnittlichen Aufnahmesolls der übrigen Gebietskörperschaften in Hessen.

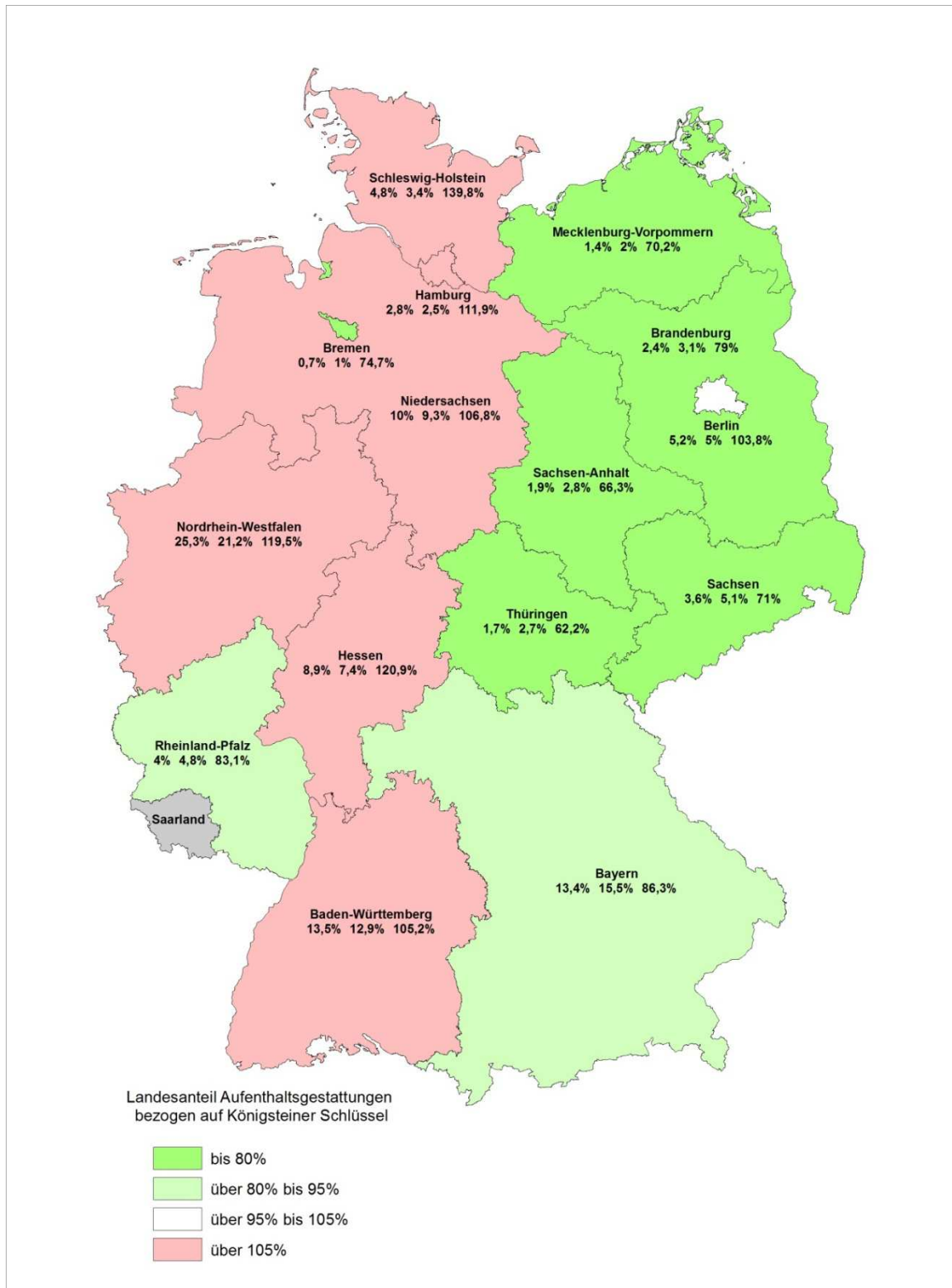
In der Diskussion um die räumliche Verteilung und das Wanderungsverhalten der Geflüchteten wird häufig eine Konzentration auf bestimmte Bundesländer und innerhalb dieser auf die Großstädte unterstellt. Eine Auswertung von Daten aus dem Ausländerzentralregister und Angaben der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen dieser Studie zeigen tatsächlich, dass in einigen Ländern mehr Personen mit einer Aufenthaltsgestattung leben als nach dem Königsteiner Schlüssel zu erwarten wäre. Das betrifft insbesondere Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen sowie Niedersachsen und Berlin.

Abbildung 4: Landesinterne Verteilungsschlüssel Flüchtlinge, Regelungen zur Kostenerstattung

Raumeinheit	Schlüssel zur Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der Bundesländer	Regelung der Kostenerstattung durch die Länder	Rechtsgrundlage
Schleswig-Holstein	Einwohnerzahl	Erstattung von 70 % der tatsächlich entstandenen Kosten	Ausländer- und Aufnahmeverordnung
Niedersachsen	Einwohnerzahl	Jährlich mindestens 10.000 Euro je Person	Aufnahmegesetz
Nordrhein-Westfalen	Einwohnerzahl (90 %) und Fläche (10%)	Monatlich 866 Euro pro Person	Flüchtlingsaufnahmegesetz
Hessen	Einwohnerzahl, gemindert bei bestimmten Ausländeranteilen im Landkreis, mindestens aber 0,5 Prozent	Je nach Mietspiegel monatlich zwischen 865 und 1.050 Euro pro Person, in Hessen wird den hohen Unterbringungskosten in 4 Städten Rechnung getragen.	Landesaufnahmegesetz, Verteilungs- und Unterbringungsgebührenverordnung
Rheinland-Pfalz	Einwohnerzahl	Monatlich 848 Euro pro Person sowie ein pauschaler Erstattungsbetrag in Höhe von insgesamt 35 Mio. Euro für die Kommunen	Landesaufnahmegesetz
Baden-Württemberg	Einwohnerzahl	Einmal 14.181 Euro pro Person an die Kreise, jährlich 1.125 Euro für die Anschlussunterbringung in der Gemeinde	Flüchtlingsaufnahmegesetz i. V. m. Durchführungsverordnung zum Flüchtlingsaufnahmegesetz
Bayern	in etwa Einwohnerzahl, Abweichung um 10 % möglich.	Kostenträger der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist der Freistaat Bayern.	Asyldurchführungsverordnung
Saarland	Einwohnerzahl	Erstattung der entstandenen Kosten in voller Höhe, sofern die Angemessenheit entsprechend SGB gewahrt ist	Landesaufnahmegesetz i. V. m. Saarländische Aufenthaltsverordnung
Brandenburg	Einwohnerzahl (90 %) und Fläche (10 %)	Jährliche Erstattung der entstandenen Kosten zwischen 6.497 – 6.866 Euro pro Person	Landesaufnahmegesetz i. V. m. Durchführungsverordnung
Mecklenburg-Vorpommern	Einwohnerzahl	Jährliche Erstattung der entstandenen Kosten pro Person für die Landkreise und kreisfreien Städte	Flüchtlingsaufnahmegesetz i. V. m. Zuwanderungszuständigkeitslandesverordnung
Sachsen	Einwohnerzahl	Vierteljährlich 2.389,50 Euro pro Person	Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz
Sachsen-Anhalt	Einwohnerzahl	Pauschalbetrag von 10.470 Euro pro Person und Jahr	Aufnahmegesetz
Thüringen	Einwohnerzahl	Monatliche Unterbringungs- und Betreuungspauschale: 210 Euro, Betreuungspauschale 46 Euro pro Person, Erstattung der sonstigen notwendigen Kosten, die im Rahmen der Unterbringung entstehen.	Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz i. V. m. Thüringer Flüchtlingsverteilungsverordnung und Thüringer Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage einer eigenen Erhebung in den Länderministerien

Abbildung 5: Anteil der Aufenthaltsgestattungen im Berichtsmontat Dezember 2016 im Vergleich zur Verteilungsquote nach dem Königsteiner Schlüssel im Jahr 2016



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Ausländerzentralregister, eigene Berechnungen; für das Saarland liegt kein vollständiger Datensatz vor. Lesehilfe: Die Abbildung zeigt erstens die prozentuale Verteilung von Personen mit Aufenthaltsgestattung in den Bundesländern (Summe aller Bundesländer = 100%) und zweitens den prozentualen Anteil von Asylbegehrenden, der nach dem Königsteiner Schlüssel im Zuge der Erstverteilung auf die einzelnen Länder entfallen müsste. Der dritte Wert weist die Diskrepanz zwischen dem in den Bundesländern lebenden Personen mit Aufenthaltsgestattung und dem zuvor nach Königsteiner Schlüssel entfallenen Anteil Asylsuchender aus.

2.1.3 Unterbringung Geflüchteter mit Bleibestatus

Nach Erlangung eines Aufenthaltstitels⁷ wechseln Geflüchtete, sofern sie sozialleistungsberechtigt sind, aus dem Asylbewerberleistungsgesetz in den Rechtskreis des Sozialgesetzbuch (SGB II, SGB XII). Grundsätzlich sind die anerkannten Geflüchteten berechtigt oder aufgefordert, sich selbständig mit Wohnraum zu versorgen. Für SGB II-Empfänger sind damit nicht mehr die kommunalen Sozialämter zuständig, sondern sie wechseln in die Betreuung durch die Jobcenter, bei dem sie ihren Hilfebedarf beantragen müssen. Mit dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes wurde die Freizügigkeit von Geflüchteten mit Aufenthaltstitel neu geregelt. Seit August 2016 gilt die in § 12a Aufenthaltsgesetz festgelegte „Wohnsitzregelung“, seither ist der Umzug über Ländergrenzen hinweg eingeschränkt. Nach der Regelung müssen die von der Regelung betroffenen Personen in den ersten drei Jahren nach der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in dem Bundesland wohnen bleiben, in das sie während des Asylverfahrens zugewiesen worden sind. Die Wohnsitzregelung soll die Integration und die Versorgung mit angemessenem Wohnraum erleichtern. Die Länder können die Regelungen für die Wohnsitznahme in eigenen Gesetzen oder Verordnungen konkretisieren. Abbildung 6 zeigt, in welchem Rahmen und in welcher Form die Länder von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben.

Abbildung 6: Regelungen zur Wohnsitzauflage in den Bundesländern, Stand Mai 2017

Verfahren für Zuweisungen und Verpflichtungen	Bundesland	landesrechtliche Regelungen	Räumlicher Bezug der Wohnsitzverpflichtung gemäß landesrechtlicher Regelungen
Keine Wohnsitzauflage innerhalb des Bundeslandes	Brandenburg	-	-
	Mecklenburg-Vorpommern	-	-
	Niedersachsen	„Hinweise zur Wohnsitzbeschränkung auf das Land Niedersachsen bei anerkannten und aufgenommenen Flüchtlingen“ (Runderlass des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport vom 10.8.2016)	-
	Rheinland-Pfalz	-	-
	Sachsen	-	-
	Schleswig-Holstein	-	-
	Thüringen	-	-
Wohnsitzauflage innerhalb des Bundeslandes	Baden-Württemberg	Vorläufiger Anwendungshinweis des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration zu § 12a AufenthG vom 12.09.2016	Kommune in die der Flüchtling bereits zugewiesen wurde.
	Bayern	<u>DVAsyl (Verordnung zur Durchführung des Asylgesetzes)</u>	Verteilung innerhalb der Regierungsbezirke

⁷ Asylberechtigung nach Art. 16a GG, Flüchtlingsschutz nach § 3 AsylG, subsidiärer Schutz nach § 4 AsylG oder Feststellung eines Abschiebungsverbotes nach § 60 AufenthG.

Verfahren für Zuweisungen und Verpflichtungen	Bundesland	landesrechtliche Regelungen	Räumlicher Bezug der Wohnsitzverpflichtung gemäß landesrechtlicher Regelungen
Wohnsitzauflage innerhalb des Bundeslandes	Hessen ¹	<u>Erlass zum Vollzug des Integrationsgesetzes</u>	Landkreise und kreisfreie Städte
	Nordrhein-Westfalen	<u>AWoV (Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung)</u>	Gemeinden
	Saarland	<u>Saarländische Aufenthaltsverordnung</u>	Landkreise, Landeshauptstadt Saarbrücken und Regionalverband Saarbrücken
	Sachsen-Anhalt	<u>Erlass zum Integrationsschlüssel</u>	Landkreise und kreisfreie Städte

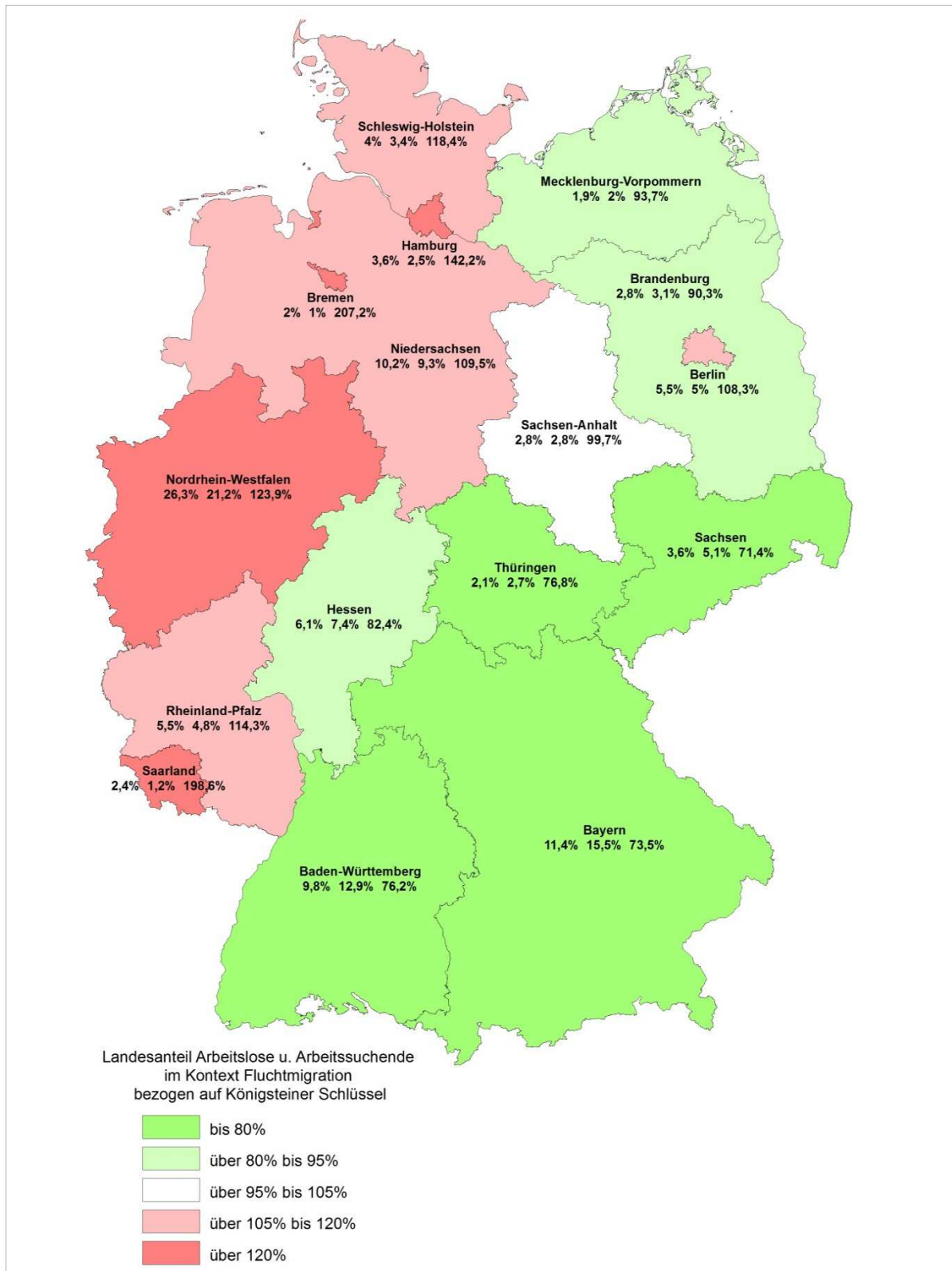
Quelle: eigene Darstellung

Die Wohnsitzverpflichtung nach § 12 a Aufenthaltsgesetz ist auf Antrag aufzuheben, wenn Geflüchtete, der Ehegatte, eingetragener Lebenspartner oder das minderjährige Kind eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufnimmt oder aufgenommen hat, durch die diese Person mindestens über ein Einkommen in Höhe des monatlichen durchschnittlichen Bedarfs nach den §§ 20 und 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für eine Einzelperson verfügt. Dieser Betrag liegt derzeit bei 712 Euro brutto pro Monat. Ebenso ist die Verpflichtung oder Zuweisung aufzuheben, wenn ein Geflüchteter eine Berufsausbildung aufnimmt oder aufgenommen hat oder in einem Studien- oder Ausbildungsverhältnis steht. Dies gilt auch für landesseitige Regelungen.

Für die räumlichen Analysen im Rahmen dieser Studie wurde die Verteilung der Arbeitssuchenden und Arbeitslosen im Kontext von Fluchtmigration herangezogen, die von der Bundesagentur für Arbeit berechnet und dokumentiert wird. Die Daten sind erstmals mit Stand Juli 2016 verfügbar, für die Studie konnte der Datenstand April 2017 ausgewertet werden (Bundesagentur für Arbeit 2017a; Bundesagentur für Arbeit 2017b). Die Daten betreffen zum größten Teil Geflüchtete, die über einen Aufenthaltstitel verfügen und die im Regelungskreis des SGB II materiell unterstützt und entweder als Arbeitssuchende oder als Arbeitslose von den Jobcentern betreut werden. Die Daten für diesen Indikator liegen auf räumlicher Ebene der Bundesländer und der Kommunen vor. Diese Kategorie erscheint geeignet, die räumliche Verteilung der Geflüchteten mit Aufenthaltstiteln abzubilden, da die Zahl der Geflüchteten mit einem Arbeitsplatz und auch der Anteil der Bezieher von Leistungen nach SGB XII bisher gering sind.

Um zu prüfen, ob sich nach dem Anerkennungsverfahren räumliche Wanderungsmuster erkennen lassen, wurde die räumliche Verteilung von Geflüchteten nach dem Königsteiner Schlüssel mit Personen aus dem Rechtskreis des SGB II verglichen (Abbildung 7).

Abbildung 7: Anteil der Arbeitssuchenden im Kontext von Fluchtmigration im Berichtsmonat Dezember 2016 im Vergleich zur Verteilungsquote nach dem Königsteiner-Schlüssel im Jahr 2016

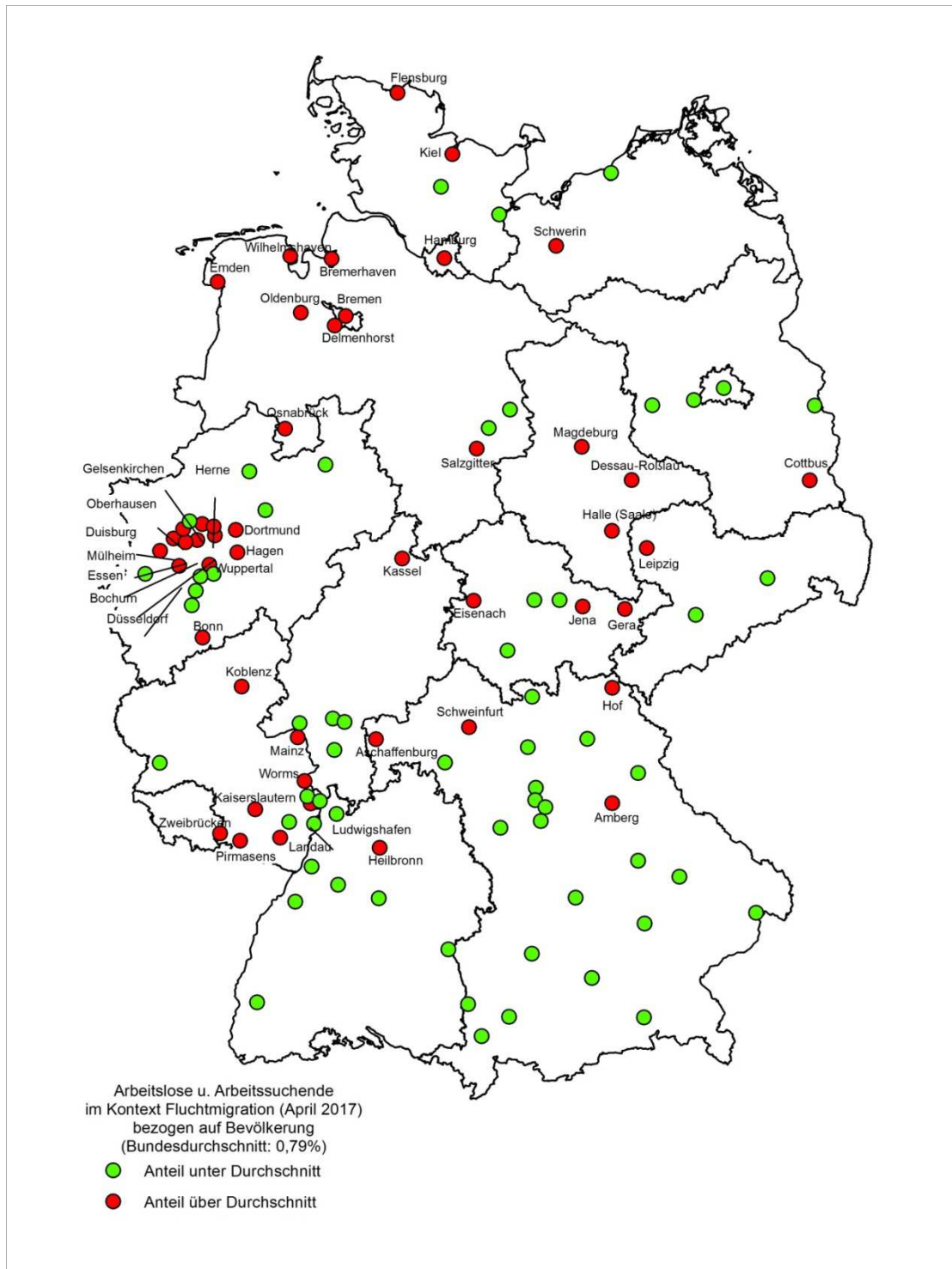


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Datenstand: Dezember 2016

Dabei wird deutlich, dass sich letztere räumlich stärker konzentrieren als die Personen im Verfahren. Die Ballung in Nordrhein-Westfalen ist ausgeprägter, hinzu kommen Konzentrationen im Saarland und den drei Stadtstaaten. Insgesamt wird eine ausgeprägte Dichte im nordwestlichen Teil Deutschlands erkennbar. Allerdings muss angemerkt werden, dass die Zahl der Personen im Rechtskreis des SGB II auch von der Dauer der Anerkennungsverfahren und den Anerkennungsquoten abhängt. Diese sind einer Studie der Uni Konstanz zufolge im Saarland, Bremen und Schleswig-Holstein höher, in Berlin, Brandenburg und Sachsen niedriger. Zudem sind in dieser Statistik jene Personen nicht enthalten, die bereits einen Arbeitsplatz gefunden haben, der eine eigenständige Lebensführung ermöglicht.

Auch auf der Karte, die den Anteil von Arbeitssuchenden und Arbeitslosen im Kontext Fluchtmigration in Städten zeigt, sind räumliche Cluster von Städten mit überdurchschnittlichem Anteil dieser Personengruppe zu erkennen (vgl. Abbildung 8). Sie zeigen sich in Städten des Ruhrgebiets, der Region zwischen Bremen und der Nordseeküste sowie in Mitteldeutschland (Magdeburg, Halle, Leipzig, Gera, Jena und Hof). Hinzukommen größere Städte im Süden von Rheinland-Pfalz und im Saarland. Deutlich weniger Konzentrationen zeichnen sich in Städten in Baden-Württemberg und Bayern ab, so fehlen zum Beispiel München, Nürnberg und Stuttgart. Ob dies ursächlich mit der dort geltenden Wohnsitzregelung zusammenhängt, kann hier nicht geprüft werden.

Abbildung 8: Kreisfreie Städte mit über- und unterdurchschnittlichem Anteil an Arbeitssuchenden im Kontext von Fluchtmigration im Berichtsmonat April 2017⁸

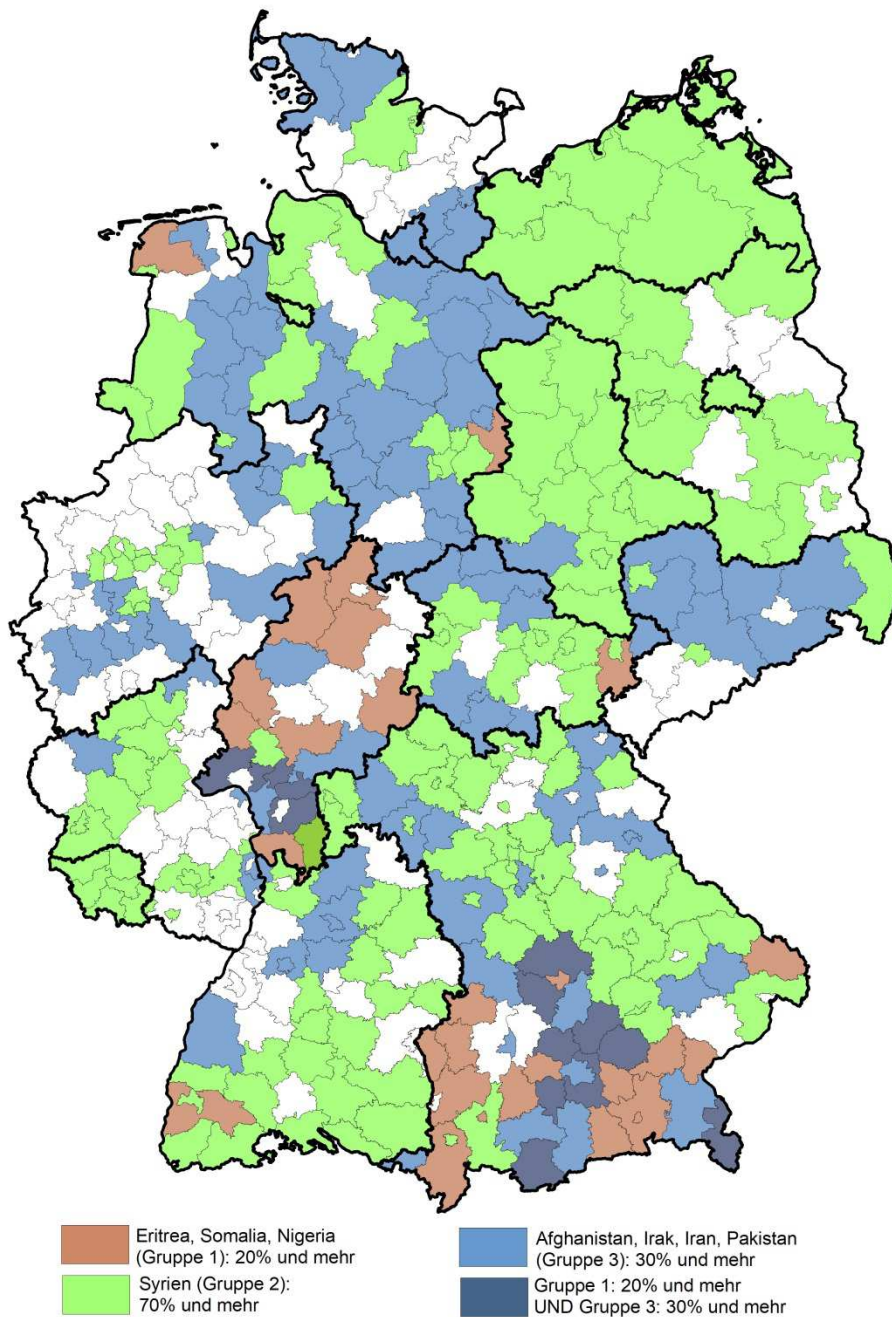


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichtsmonat: April 2017

⁸ Bei der Durchschnittsquote Arbeitssuchender im Kontext Fluchtmigration müssen Berechnungen für kreisfreie Städte und Bundesländer differenziert betrachtet werden. Grund dafür ist, dass der Durchschnitt der Bundesländer auch die ländlichen Kreise einbezieht. So kommt es, dass Berlin im Vergleich mit anderen Bundesländern eine überdurchschnittlich hohe Quote Arbeitssuchender aufweist, während Berlin im Vergleich zu den kreisfreien Städten eine unterdurchschnittliche Quote aufweist.

Hinsichtlich der räumlichen Verteilung und möglicher Konzentrationen einzelner Gruppen von Geflüchteten wurde die Verteilung von Angehörigen unterschiedlicher Herkunftsländer betrachtet. Abbildung 9 zeigt räumliche Konzentrationen von Personen aus bestimmten Herkunftsländern.

Abbildung 9: Arbeitssuchende im Kontext von Fluchtmigration nach Herkunftsländern im Berichtsmonat August 2016



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Datenstand: August 2016

Stark von Zuwanderung aus Syrien geprägt sind Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, Teile Brandenburgs und Thüringens, das nördliche und mittlere Bayern, das südliche Baden-Württemberg und das westliche Rheinland-Pfalz. Fast spiegelbildlich dazu verhält es sich bei den Geflüchteten aus dem Irak, dem Iran und Pakistan. Sie konzentrieren sich vor allem in Niedersachsen, Sachsen, im westlichen Teil Bayerns sowie im Rhein-Main-Gebiet und in Teilen Nordrhein-Westfalens. Die Geflüchteten aus Eritrea, Somalia und Nigeria sind in Teilen Hessens und Südbayerns stark vertreten, teilweise überschneiden sich die räumlichen Häufungen mit denen von Geflüchteten aus Afghanistan, Irak, Iran und Pakistan.

2.2 Förderinstrumente der Länder für die Schaffung von Wohnraum

Ein Großteil der Kosten für die Unterbringung fällt bei den Kommunen an. Diese sind dafür zuständig, die Unterkünfte für die im Verfahren befindlichen Geflüchteten bereit zu stellen, die soziale Infrastruktur für Versorgungsleistungen vorzuhalten und Personal für die Sozialarbeit und in der Verwaltung zu beschäftigen. Damit sie diese vom Land delegierten Pflichtaufgaben erfüllen können, haben Bund und Länder fiskalische Ausgleichsmechanismen entwickelt. Im September 2015 haben sich Bund und Länder auf einen Bundeszuschuss von 670 Euro pro Flüchtling und Monat (8.040 Euro pro Jahr) geeinigt. Die Auskömmlichkeit dieses Betrags ist umstritten (vgl. Schammann/Kühn 2016). Die Pauschalen zur Kostenübernahme, die die Länder ihren Kommunen überweisen, liegen oberhalb des vom Bund geleisteten Betrages und variieren ebenfalls stark. So liegt der Betrag in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Niedersachsen aktuell ungefähr bei rund 10.000 Euro jährlich (vgl. Abbildung 4). Die Höhe dieser Pauschalzahlungen ist allerdings nur bedingt aussagekräftig, da nicht immer die gleichen Aufgaben finanziell abgedeckt werden. Einige Länder erstatten bestimmte Kosten zusätzlich zur Pauschale. So zahlt das Land Thüringen zwar nur geringe Unterbringungs pauschalen, fördert aber die Herrichtung der Unterbringungsstätten.

Da die Kommunen die monetären Ausgleichsmechanismen der Länder als ungenügend bewerten und diese in der Regel nur die Unterbringung von Flüchtlingen während des Asylverfahrens umfassen, haben die Länder weitere Förderinstrumente entwickelt. Diese werden im Folgenden betrachtet. Die Förderung trägt dabei vor allem dem Umstand Rechnung, dass die Kosten der Flüchtlingsunterbringung in Ballungsräumen mit besonders hohen Miet- und Baupreisen deutlich höher liegen, während in ländlichen Regionen mit Wohnungsleerstand geringere Beträge ausreichen. Die aufgelegten Förderprogramme unterstützen die Herrichtung von bestehenden Wohnungen und fördern Wohnungsneubau, um den Kommunen die Aufgabe der Integration in den Wohnungsmarkt zu erleichtern. Die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin sind aufgrund der dortigen Überschneidung von Land und Kommune aus der nachfolgenden Betrachtung ausgenommen. In den Flächenländern sind die Förderkonditionen zur Erstellung von Wohnraum für die Unterbringung von Geflüchteten unterschiedlich ausgestaltet.

Abbildung 10: Instrumente der Wohnraumförderung und des sozialen Wohnungswesens für Geflüchtete

Bundesland	Für die Unterbringung von Flüchtlingen während des Asylverfahrens		Für die Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen	
	Instrumente zur Förderung der Herrichtung der Unterbringung ⁹ a) Förderart, -umfang, Instrument b) Fördervolumen c) Adressat	Sonstige Instrumente des Landes a) Förderart, -umfang, Instrument b) Fördervolumen c) Adressat	Spezifisch auf das Flüchtlingswohnen ausgerichtete Förderprogramme a) Förderart, -umfang, Instrument b) Fördervolumen c) Adressat	Allgemeine Förderinstrumente des Wohnungsbaus a) Förderart, -umfang, Instrument b) Bezug zur Unterbringung Geflüchteter c) Fördervolumen d) Adressat
Schleswig-Holstein	Bis Ende 2016: a) Investitionshilfen, b) maximal 30.000 Euro pro Maßnahme	I a) Förderung des Baus von Gemeinschaftsunterkünften, Bereitstellung von zinsverbilligten Darlehen, teilweise Zuschüsse II a) Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive erhalten einen Wohnberechtigungsschein	a) Teilaspekt Bereitstellung von zinsverbilligten Darlehen und Zuschüsse für Kommunen, die in Eigenregie Wohnraum für Geflüchtete errichten, als Bestandteil des Landesprogramms Sozialer Wohnungsbau b) 20 Mio. Euro (Budget für Teilaspekt) c) Kommunen	a) Sonderprogramm „Erleichtertes Bauen“: zinsfreies Darlehen 2.000 Euro/m ² Wohnfläche für Planungs- und Bau- oder Umrüstkosten, Absenkung der Standards u.a. kleinere Grundrisse – Mehrfachförderung mit Wohnraumförderungsprogramm möglich b) im Zuge der Ausländer- und Aufnahmeverordnung d) Kommunen
Niedersachsen			a) Erweiterung des Wohnraumförderprogramms: Vormutzung von gefördertem Mietwohnraum für Flüchtlinge verlängert Bindungen und Darlehensrückzahlung c) Private und Kommunen	
Nordrhein-Westfalen		a) Darlehensprogramm, bis zu 10 Mio. Euro pro Antragsteller für Darlehen mit Tilgungsnachlass bis zu 25% c) Kommunen		a) Als Teil des sozialen Wohnungsbaus, zinsgünstige Darlehen und Tilgungsnachlässe für Neu- und Umbauten sowie Sanierungen b) zum Zweck der Schaffung von Wohnraum für Flüchtlinge d) Private und Kommunen
Hessen				a) Zinsfreie Darlehen zwischen 1.300 und 2.000 Euro/m ² Wohnfläche bzw. 100% der förderfähigen Kosten für Kommunen und 85% bei allen anderen Kreditnehmern, b) Neubau im Mietpreis- und Belegungsgebundenen Bestand und bei Unterkünften für Geflüchtete c) 230 Mio. Euro d) Private und Kommunen

Bundesland	Für die Unterbringung von Flüchtlingen während des Asylverfahrens		Für die Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen	
Rheinland-Pfalz		Stand 2015 a) zinsfreie Darlehen mit einem Mindestbetrag von 100.000 Euro Ab 2017 a) Tilgungszuschüsse der sozialen Wohnraumförderungsdarlehen von bis zu 10% c) Kommunen a) zinsfreie Darlehen in Höhe von 650 Euro/m ² förderfähiger Wohnfläche, b) prioritäre Vergabe der Wohnungen an Geflüchtete		
Baden-Württemberg		Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive können einen Wohnberechtigungsschein erhalten (bei Erfüllung der üblichen Voraussetzungen), sie werden so mit Bleibeberechtigten gleichgestellt	Bis Anfang April 2017: a) Landesförderprogramm „Wohnraum für Flüchtlinge“ Zuwendung als Zuschuss in Höhe von 25% der Erwerbs- und Investitionskosten, bei Neubau, Erwerb neuen Wohnraums sowie Änderungs- und Erweiterungsmaßnahmen für die Anschlussunterbringung von Flüchtlingen b) 90 Mio. Euro c) Kommunen	Ab 3. April 2017 a) Zuwendung als zinsloses Darlehen und wahlweise Zuschuss (je nach Subventionswert des Förderdarlehens) b) Wohnungsbau BW 2017 bündelt die vorherigen Programme für den sozialorientierten Wohnungsbau und Wohnraum für Flüchtlinge c) 250 Mio. Euro (einschließlich Eigentumsförderung) d) Private und Kommunen
Bayern			a) Übernahme von 90% der förderfähigen Kosten, Sanierung leerstehender Gebäude im Ortskern für Gemeinden in Programmen der Städtebauförderung und der Dorfneuerung	a) Zuschuss (30% der Gesamtkosten) und zinsverbilligte Darlehen (60% der Gesamtkosten) b) anerkannte Flüchtlinge sollen ausreichend berücksichtigt werden c) Gemeinden
Saarland	a) Zuschuss von 50% für Sanierung von Wohnraum b) 12 Mio. Euro c) Kommunen			
Brandenburg	b) 2.300 Euro pro hergerichtetem Platz; bis zu 9.500 Euro für besondere Plätze (z.B. Barrierefreiheit) c) Kommunen	a) Darlehensvergabe, maximal 2 Mio. Euro mit bis zu 100% förderfähigen Investitionskosten, zwei bzw. drei Tilgungsfreijahre zu Beginn c) Kommunen	a) Umgewidmete Rückbaumittel (70 Euro/m ²) des Programm Stadtbau Ost Programmjahr 2015&2016, zur Ertüchtigung von leerstehenden Wohnungen in der Förderkulisse für die Unterbringung von Flüchtlingen c) Kommunen und Wohnungsunternehmen	
Mecklenburg-Vorpommern	a) Zuschüsse von bis zu 50% der zuwendungsfähigen Ausgaben b) max. 3.000 Euro pro Wohnung, c) Private und Kommunen			a) max. 3.000 Euro pro Wohnung, Zuschüsse von bis zu 50% der zuwendungsfähigen Ausgaben b) anerkannte Flüchtlinge und andere benachteiligte Haushalte c) 2016: 8 Mio. Euro d) Private und Kommunen

Bundesland	Für die Unterbringung von Flüchtlingen während des Asylverfahrens		Für die Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen	
Sachsen	a) Prämien zur Bereitstellung und Sanierung des Wohnraums für Flüchtlinge b) 3.000- 6.000 Euro pro Wohneinheit c) Private	a) Übernahme des kommunalen Eigenanteils bei der Sanierung und Modernisierung von leer stehenden Wohngebäuden in laufenden Programmen der Städtebauförderung c) Kommunen		a) Übernahme des kommunalen Eigenanteils bei der Sanierung und Modernisierung von leer stehenden Wohngebäuden in laufenden Programmen der Städtebauförderung b) Unterbringung von Flüchtlingen als Fördergegenstand d) Kommunen
Sachsen-Anhalt		a) Projektförderung als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben c) Kommunen		
Thüringen	b) Pauschale von 7.500 Euro je Platz in Gemeinschaftsunterkünften und 1.000 Euro je Unterbringungsplatz in Wohnungen			a) zinsloses Darlehen für max. 80% der förderfähigen Kosten und max. 60.000 Euro pro Wohnung, b) „Schlichtsanierung“ zur Unterbringung von Flüchtlingen d) Private und Kommunen

Quelle: eigene Darstellung

Hinsichtlich der Unterbringung von im Asylverfahren befindlichen Geflüchteten ist erkennbar, dass einzelne Bundesländer die bauliche Herrichtung von Unterkünften fördern. Diese Investitionshilfe erfolgt in den meisten Ländern in Form von Zuschüssen, die einen Teil der getätigten Investitionen (zumeist 50%) abfangen. In Schleswig-Holstein, Brandenburg und Thüringen werden zusätzliche Pauschalbeträge für die Herrichtung ausbezahlt. Zudem existieren in sieben der dreizehn Flächenländer weitere Förderinstrumente zur Erstellung von Wohnraum für Geflüchtete, die sich im Asylverfahren befinden. Diese bestehen im Kern zumeist aus der Bereitstellung von zinsbefreiten oder zinsreduzierten Darlehen oder dem Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein. In Sachsen wird von Seiten des Landes der kommunale Anteil übernommen, wenn eine Gemeinschaftsunterkunft als Maßnahme in einem Programm der Städtebauförderung errichtet wird.

Die Förderinstrumente bezüglich der Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen unterscheiden sich vor allem darin, wie stark die Förderung von Wohnraum für die Bedarfsgruppe der Flüchtlinge im Vordergrund steht. Anerkannte Flüchtlinge sind, sofern sie Transferleistungsempfänger oder Niedrigeinkommensbezieher sind, Teil der Förderstrategien des sozialen Wohnungsbaus. In einigen Bundesländern existieren Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus, in denen die Unterbringung von Geflüchteten nicht gesondert erwähnt wird. Im Rahmen dieser Programme werden die Flüchtlinge unter die einkommensschwache Bevölkerung subsumiert. Demzufolge haben sie einen Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein und können über den Bestand von Sozialwohnungen versorgt werden. Die belegungsgebundenen Wohnungen werden jedoch nicht ausschließlich für die Wohnraumversorgung von Geflüchteten vorgehalten. Ein Teil der Programme des sozialen Wohnungsbaus befasst sich ausschließlich mit der Förderung von Unterbringungsmöglichkeiten für Geflüchtete. Spezielle Regelungen sorgen dafür, dass ein Teil der geförderten belegungsgebundenen Bestände an erster Stelle dem Flüchtlingswohnen dient. In diesen Ländern existieren damit eigene Förderinstrumente zur Unterbringung von anerkannten Geflüchteten. Förderkonditionen stellen auf die Bereitstellung von zinsfreien oder zinsverbilligten Darlehen ab. Dies ist in sieben Bundesländern der Fall. Daneben werden Zuwendungen in Form von Zuschüssen von den Ländern ausgegeben, wobei der Empfängerkreis oft auf die Kommunen beschränkt ist,

diese also die Mittel nicht an private Bauherren weitergeben können. In Nordrhein-Westfalen werden Tilgungsnachlässe gewährt.

In Schleswig-Holstein soll das Sanieren und Bauen durch die Absenkung der gesetzlichen Vorgaben, in Thüringen die Sanierung durch Reduktion der Standards beschleunigt werden. Ansonsten profitieren die Flüchtlinge auch in anderen Bundesländern indirekt von Vorhaben im Rahmen der Wohnungsbauförderung. Fördermöglichkeiten im Kontext der Städtebauförderung wurden in drei Bundesländern geschaffen. In Sachsen wird der kommunale Eigenanteil der Kommunen in den Programmen der Städtebauförderung unter bestimmten Bedingungen durch das Land übernommen. In Bayern ist die geförderte Sanierung von leerstehenden Gebäuden im Ortskern, die anschließend anerkannten Flüchtlingen als Wohnungen zur Verfügung stehen, in der Kulisse städtebaulicher Programme möglich. In beiden Ländern wird das Thema Flüchtlingswohnen mit der Stärkung der innenstädtischen Entwicklung verknüpft. In Brandenburg konnten 2015 und 2016 umgewidmete Rückbaumittel des Programms Stadtumbau Ost genutzt werden.

3 Systematisierung von Unterbringungsformen

3.1 Modell zur Untersuchung der Integration in den Wohnungsmarkt

Das Forschungsvorhaben bezieht sich auf die Unterbringungs- und Wohnformen von Geflüchteten im Asylverfahren mit Leistungsbezug nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie von Geflüchteten, die bereits einen Schutzstatus haben und Bezüge nach Sozialgesetzbuch beanspruchen können.

Für die Klassifizierung der Integration in den regulären Wohnungsmarkt ist maßgeblich, ob Geflüchtete in einer abgeschlossenen Wohnung leben und über einen eigenen Miet- oder Untermietvertrag verfügen. Sie haben sich, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten und des Wohnungsmarktes, selbst für die Wohnung entschieden und bewirtschaften sie eigenverantwortlich. Ihr Verfahrensstatus, das heißt, ob sie sich im Asylverfahren befinden oder bereits einen Aufenthaltsstatus haben, ist für die individuelle Integration in Wohnungsmarkt nicht relevant. Sowohl Geflüchtete mit Aufenthaltsstatus als auch Geflüchtete im Asylverfahren können in den Wohnungsmarkt integriert sein. Der Verfahrensstatus der Geflüchteten ist für dieses Forschungsvorhaben gleichwohl von Bedeutung, da Geflüchtete mit Aufenthaltsstatus in den regulären Wohnungsmarkt integriert sein müssten, während dies für Geflüchtete im Asylverfahren nicht generell gilt und von ihrer Aufenthaltsdauer und ihren Anerkennungsperspektiven abhängt.

Um ein Verständnis über die Integration in den Wohnungsmarkt zu gewinnen, sind deshalb Verfahrensstatus, Unterbringungsformen und Mietverhältnis relevant. Da sie nicht unbedingt korrespondieren, ergibt sich folgende Matrix:

Abbildung 11: Übersichtsmatrix: Status Geflüchteter und ihre Integration in den regulären Wohnungsmarkt

Status	Gemeinschaftsunterkunft	Wohnung
Geflüchtete im Asylverfahren, leistungsberechtigt nach AsylbLG	in einer Gemeinschaftsunterkunft (nicht Teil des Wohnungsmarktes)	in einer Wohnung (eigener Mietvertrag)
		in einer Wohnung (kein eigener Mietvertrag)
Geflüchtete mit Status, leistungsberechtigt nach SGB	in einer Gemeinschaftsunterkunft (Auszugsberechtigte/Fehlbeleger)	in einer Wohnung (eigener Mietvertrag)
		in einer Wohnung (kein eigener Mietvertrag)

Legende: „Ampel“: rot: nicht in den Wohnungsmarkt integriert, gelb unvollständig in den Wohnungsmarkt integriert, grün: in den Wohnungsmarkt integriert; Quelle: eigene Darstellung

Für die Frage nach der Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt lassen sich demzufolge unabhängig von dem Aufenthaltsstatus und Leistungsbezug der Geflüchteten grundsätzlich drei Status unterscheiden:

- **Nicht in den Wohnungsmarkt integriert** (mittlere, rot hinterlegte Spalte der Grafik): Geflüchtete, die in einer Gemeinschaftsunterkunft leben;
- **Unvollständig in den Wohnungsmarkt integriert** (gelbe Felder in der Grafik): Geflüchtete, die in einer Wohnung leben, diese jedoch nicht selbst mieten;
- **In den Wohnungsmarkt integriert** (grüne Felder in der Grafik): Geflüchtete, die in Wohnungen leben und einen eigenen Mietvertrag⁹ haben.

Nach diesem Modell sind die zentralen Kriterien für die „Integration in den Wohnungsmarkt“ die Wohnform und das Mietverhältnis. Eine in einer Gemeinschaftsunterkunft lebende Person ist nicht in den Wohnungsmarkt integriert. Jemand, der hingegen in einer Wohnung lebt, ist integriert (eigener Mietvertrag) oder unvollständig integriert (Vereinbarung mit der Kommune oder einem sozialen Träger).

Der Aufenthaltsstatus der Geflüchteten ist aber aus zwei weiteren Gründen bedeutsam:

- „Auszugsberechtigte“ (auch als „Fehlbeleger“¹⁰ bezeichnet) weisen auf Hemmnisse bei der Integration in den regulären Wohnungsmarkt hin, die unter anderem mit einem angespannten Wohnungsmarkt zusammenhängen können.
- Die Unterbringung von leistungsberechtigten Geflüchteten nach AsylbLG in Wohnungen weist auf eine frühe beziehungsweise stufenweise Integration und auf einen entspannten Wohnungsmarkt hin.

⁹ einschließlich Untermieter.

¹⁰ Die Bezeichnung „Fehlbeleger“ ist eine gängige Bezeichnung für Geflüchtete, die nach einer Anerkennung weiterhin in Gemeinschaftsunterkünften leben. Zugunsten der klaren Verständigung im Forschungskontext wird der Begriff auch in dieser Studie genutzt.

3.2 Typisierung von Unterbringungsformen

Die Begriffe „zentrale Unterbringung“, „dezentrale Unterbringung“ ebenso wie „Gemeinschaftsunterkunft“ oder „Wohnung“ sind in der Praxis nicht trennscharf abgegrenzt. In einigen Kommunen bestehen Gemeinschaftsunterkünfte aus mehreren räumlich zusammenhängenden Wohnungen in einem Gebäude oder Quartier. In diesen Fällen können bei rückläufigem Bedarf an Plätzen für Personen in der Gemeinschaftsunterkunft einzelne der ehemals zur Gemeinschaftsunterkunft gehörigen Wohnungen in den regulären Mietwohnungsmarkt übergehen, gegebenenfalls zusammen mit ihren Bewohnern, wenn diese ihren Aufenthaltsstatus wechseln.

Die baulichen und organisatorischen Merkmale innerhalb der Unterbringungskategorie der Gemeinschaftsunterkünfte, aber auch zwischen Wohnungen, unterscheiden sich zum Teil erheblich. Das zeigen die Erhebungen in den Fallstudienstädten (siehe Kapitel 4). Für die Integration der Geflüchteten in den Wohnungsmarkt spielt eine Rolle, welcher Grad an selbstbestimmtem Leben und wie viel Privatsphäre in einer Unterbringung oder in einer Wohnung möglich ist. Um dieser Unschärfe gerecht zu werden, wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens für die in Abbildung 11 rot und gelb markierten Felder eine Kategorisierung in vier Typen entwickelt, die durch Merkmale der Essensversorgung/Kochmöglichkeiten, der Sanitärräume und der Anzahl von Personen pro Schlafräum charakterisiert ist. Für jeden der drei Gemeinschaftsunterkunftstypen werden drei Merkmale genannt. Von denen müssen mindestens zwei zutreffen, um eine Unterkunft diesem Typ zuzuordnen.

Typ A. Gemeinschaftsunterkünfte ohne Wohnqualität

Merkmale zur Orientierung der Beurteilung:

- Mehr als sechs Schlafplätze in einem Raum ohne visuelle Abtrennung.
- Gemeinschaftliche Waschräume, in denen Bewohner ihre Zahnbürste nicht verwahren können.
- Keine Kochmöglichkeit, sondern Essensversorgung.

Typ B. Gemeinschaftsunterkünfte mit eingeschränkter Wohnqualität

Merkmale zur Orientierung der Beurteilung:

- In der Regel befinden sich nicht mehr als vier Schlafplätze in einem Raum (gegebenenfalls oben offener Bereich einer Halle).
- Gemeinschaftliche Waschräume, in denen Bewohner ihre Zahnbürste nicht verwahren können.
- Gemeinschaftliche Küchen, in denen Bewohner ihre Lebensmittel nicht verwahren können.

Typ C. Gemeinschaftsunterkünfte mit Wohnqualität und Wohnungen mit Unterkunftsqualität

In einigen Städten werden „kleine Gemeinschaftsunterkünfte“ beziehungsweise „Wohnzentren“ und „Wohnheime“ betrieben, die über abgeschlossene Wohneinheiten verfügen. Die Merkmale der Unterbringung sind oft

vergleichbar mit einfachen und hoch belegten Wohnungen für die Unterbringung von Geflüchteten. Merkmale zur Orientierung der Beurteilung:

- In der Regel befinden sich nicht mehr als vier Schlafplätze in einem abgeschlossenen Raum, jedoch mit Personen, die sich die Untergebrachten nicht „aussuchen“ können.
- Waschräume, in denen Bewohner ihre Zahnbürste verwahren können.
- Küchen beziehungsweise KüchENZEILEN, in denen Bewohner ihre Lebensmittel verwahren können.

Typ D. Wohnungen

Die Nutzung von Wohnungen für die Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren ist von den lokalen Rahmenbedingungen abhängig und orientiert sich an dem, was der Stadt beziehungsweise den Geflüchteten angeboten wird. Merkmale zur Orientierung der Beurteilung:

- Belegung der Wohnung nicht über dem Schlüssel „Anzahl Räume = Platzzahl + 1“.
- Eigenständiges Wohnen mit selbstgewählter Wohnkonstellation.
- Bad, in dem eigene Hygieneartikel und Küche, in der eigene Lebensmittel verwahrt werden können.

Geflüchtete, die in einer Wohnung untergebracht sind, sind noch unvollständig in den Wohnungsmarkt integriert. Vollständig integriert sind sie, wenn sie einen eigenen Untermietvertrag oder Mietvertrag abgeschlossen haben.

4 Unterbringung von Geflüchteten in den Fallstudienkommunen

4.1 Kurzdarstellung der Fallstudienkommunen

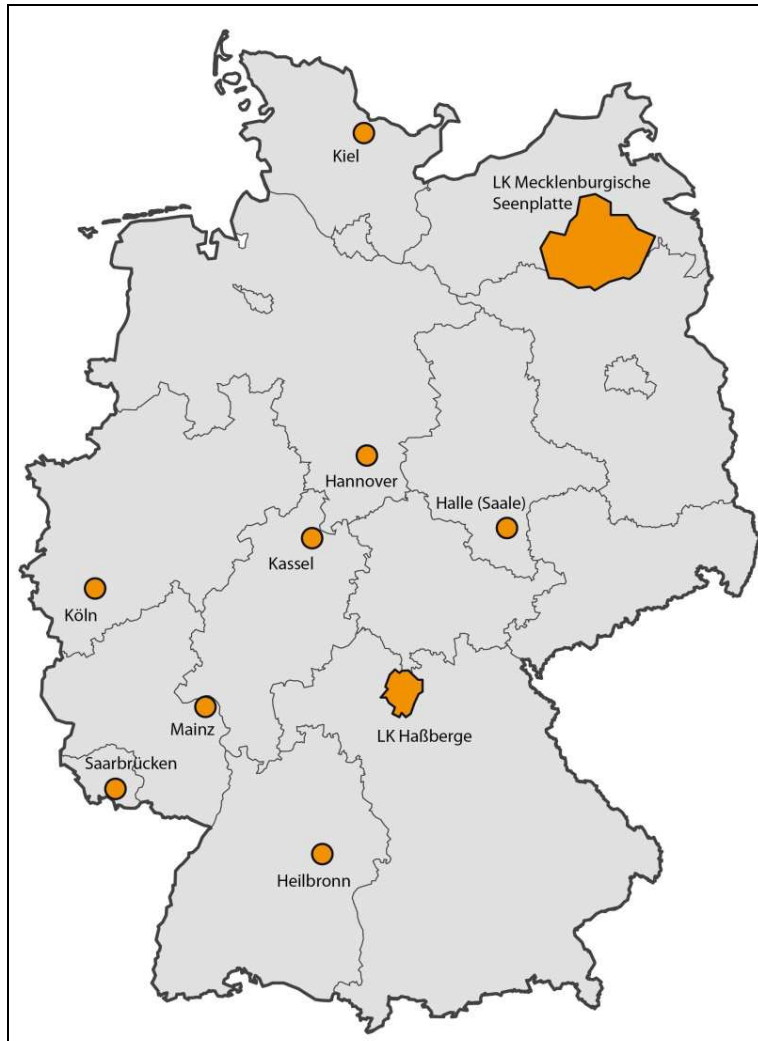
Die Auswahl der zehn Fallstudien berücksichtigt bestimmte Rahmenbedingungen sowie quantitative und qualitative Auswahlkriterien. Im Anhang sind die Kriterien in Steckbriefen ablesbar.

Rahmenbedingungen: Die Fallstudien unterscheiden sich in Bezug auf die geografische Lage, Stadtgröße (Bevölkerung 2015 laut zensusbasierter Fortschreibung) und Wohnungsmarktsituation. Neben acht Städten wurden zwei Landkreise untersucht. Zudem war eine entscheidende Rahmenbedingung, dass die Kommunen zu einer Mitwirkung am Forschungsvorhaben bereit waren.

Quantitative Auswahlkriterien: In den Kommunen lebt eine höhere Anzahl von Geflüchteten im Asylverfahren bereits in Wohnungen, das heißt sie sind am Markt versorgt oder sogar in den Wohnungsmarkt integriert. Darüber hinaus lebt eine höhere Anzahl Geflüchteter mit Anerkennungsstatus in der Kommune, die Leistungen nach dem zweiten Sozialgesetzbuch bezieht. Diese Gruppe sollte auf Grundlage ihres Aufenthaltsstatus bereits in den regulären Wohnungsmarkt integriert sein.

Qualitative Auswahlkriterien: Es liegen zu den Kommunen Informationen über konzeptionelle Ansätze vor und es gibt ein Spektrum an engagierten beteiligten Akteuren, die eine Integration in den Wohnungsmarkt befördern. In der Gesamtschau ging es darum, unterschiedliche Strategien und Instrumente abzubilden.

Abbildung 12: Lage der Fallstudienkommunen



Quelle: eigene Darstellung

4.1.1 Halle (Saale) (Sachsen-Anhalt)

Die kreisfreie Großstadt mit 236.991 Einwohnern hat viele Jahre mit Einwohnerverlusten gekämpft, verzeichnet aber inzwischen eine stabile bis leicht wachsende Einwohnerentwicklung. Gleichwohl ist der Wohnungsmarkt noch vergleichsweise entspannt, wodurch die Unterbringung von Geflüchteten erleichtert wird.

Während die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften vom Sozialdezernat koordiniert wird, hat die Stadt ein „Dienstleistungszentrum Migration und Integration“ geschaffen. Diesem ist ein „Umzugsmanagement“ angegliedert, das unter anderem die Unterbringung von Geflüchteten in Wohnungen organisiert.

Strategisch verfolgt die Stadt ein Phasenmodell (vgl. Kapitel 4.4.1). Zunächst werden die Geflüchteten in einer der neun, über das Stadtgebiet verteilten, Gemeinschaftsunterkünfte untergebracht (Kapazität etwa 1.050 Plätze).¹¹ Diese heißen in Halle „Wohnzentren“ und bieten zum Teil eine wohnungsähnliche Unterbringung. Im zweiten Schritt werden die Geflüchteten in eine der über 700 Wohnungen vermittelt, die die Stadt von den beiden großen kommunalen Wohnungsunternehmen zum Zweck der Unterbringung von Geflüchteten anmietet. Das Phasenmodell sieht in einem letzten Umwandlungsschritt vor, dass die Geflüchteten nach ihrer Anerkennung die

¹¹ Stand der Angaben: 31.12.2016. Zum 31.03.2017 existierten noch sechs Wohnzentren in denen 630 Geflüchtete untergebracht waren.

Mietverträge für diese „Integrationswohnungen“ übernehmen. Diese Umwandlung der Verträge ist jedoch noch nicht umgesetzt worden.

4.1.2 Hannover (Niedersachsen)

Die Großstadt mit 532.163 Einwohnern im Landkreis Hannover wächst überdurchschnittlich. Der Wohnungsmarkt ist angespannt, wodurch die Bereitstellung von Wohnungen für Geflüchtete erschwert wird.

Die Unterbringung von Geflüchteten wird durch das Baudezernat organisiert. Konzeptionell sollte für die Unterbringung ein Phasenmodell verfolgt werden, das als „Drei-Säulen-Modell“ bezeichnet wird. Je nach Aufenthaltsdauer, Selbstständigkeit, Gesundheitszustand, Sprachkenntnis, Sozialkompetenz und Aufenthaltsperspektive werden Flüchtlinge einer Wohnkarriere folgend zuerst in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht, ziehen dann in Wohnprojekte und erhalten dann eine Wohnung. Für die Wohnungsunterbringung mietet die Stadt Wohnungen von privaten Eigentümern im gesamten Stadtgebiet an.

Die Umsetzung des ambitionierten Modells ließ sich nicht vollständig realisieren, weil nicht genügend Kapazitäten bereitgestellt werden konnten. Es ist nicht gelungen, dass alle Geflüchteten von einer Gemeinschaftsunterkunft in ein Wohnprojekt und schließlich in eine Wohnung umziehen konnten. Stattdessen musste die Stadt als „vierte Säule“ Notunterkünfte installieren. Um anhaltend Wohnungen für die Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren (Bezüge nach AsylbLG) bereitstellen zu können, sollen Geflüchtete, sobald sie eine Anerkennung erhalten, aus der Wohnung ausziehen und sie für Geflüchtete mit laufendem Asylverfahren freimachen. Aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes ist dies inzwischen jedoch konzeptionell verworfen worden, dass die Geflüchteten nach ihrer Anerkennung in den Wohnungen bleiben, die Mietverträge übernehmen und damit in den Wohnungsmarkt integriert sind.

Bei der dadurch notwendigen Wohnungssuche werden die anerkannten Geflüchteten von der Stadt im Rahmen des Integrationsmanagements unterstützt. Die Stadt hat Verwaltungsstrukturen für die Vermittlung aufgebaut (Vermittlungsmodell) und beschäftigt ca. 50 Mitarbeiter, die Geflüchtete bei der Wohnungssuche auf dem Wohnungsmarkt unterstützen. Die Vermittlung gestaltet sich jedoch aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes sehr schwierig.

4.1.3 Heilbronn (Baden-Württemberg)

Die kreisfreie Großstadt mit 122.567 Einwohnern wächst überdurchschnittlich. Der Wohnungsmarkt ist sehr angespannt. Das kommunale Wohnungsunternehmen hat Wartelisten für Wohnungen, die den Angemessenheitskriterien der „Kosten der Unterkunft“ (KdU) entsprechen. Demnach sind die Rahmenbedingungen für die Integration von Flüchtlingen in den Wohnungsmarkt in Heilbronn schlecht.

Die Koordination der Unterbringung von Geflüchteten ist in einer 2016 geschaffenen Abteilung „Flüchtlinge, Spätaussiedler, Vertriebenenwesen“ im Amt für Familie, Jugend und Senioren angesiedelt. In dieser Abteilung wurde die Stelle einer Flüchtlingsbeauftragten geschaffen.

Die Stadt Heilbronn verfolgt implizit ein Phasenmodell. Sie betreibt 17 Gemeinschaftsunterkünfte, von denen aus Geflüchtete in Wohnungen für die „vorläufige Unterbringung“ vermittelt werden. Die Kommune mietet diese Wohnungen von privaten Eigentümern im gesamten Stadtgebiet an. Darüber hinaus mietet die Stadt weitere Wohnungen als „Anschlussunterbringung“ für Geflüchtete, die einen Aufenthaltsstatus haben und Leistungen nach Sozialgesetzbuch beziehen, aber noch keine eigene Wohnung finden konnten. Die Geflüchteten erhalten in den Wohnungen keine Mietverträge und die Belegung ist teilweise hoch.

Um eine Wohnung auf dem angespannten Wohnungsmarkt zu finden, sind viele Geflüchtete auf Unterstützung angewiesen. Die Stadt vermittelt daher Wohnungen weiter, die ihr angeboten werden, die sie aber nicht selbst

anmieten möchte. Zudem fördert die Stadt das Engagement der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit mit der Finanzierung von Stellenanteilen bei sozialen Trägern. Diese übernehmen die Koordination und Beratung der Ehrenamtlichen, die sich unter anderem der Wohnungsvermittlung widmen.

4.1.4 Landkreis Haßberge und Gemeindeallianz Hofheimer Land (Bayern)

Die ländlich geprägte Gemeindeallianz Hofheimer Land mit 15.000 Einwohnern befindet sich im nördlichen Teil des Landkreises Haßberge im Regierungsbezirk Unterfranken an der bayerisch-thüringischen Landesgrenze. Der Landkreis ist aufgrund des demografischen Wandels mit zunehmenden Leerständen und Funktionsverlusten in den Ortskernen sowie einer abnehmenden Wirtschaftskraft konfrontiert. Die Gemeindeallianz hat ein gemeinsames Handeln zur dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen in Städten und Gemeinden vereinbart und eine Projektgruppe „Integration Hofheimer Land“ gegründet, die sich unter anderem für die Vermittlung von Wohnraum für anerkannte Geflüchtete engagiert.

Im Landkreis Haßberge ist nur übergangsweise eine Gemeinschaftsunterkunft eingerichtet worden, die 2017 wieder aufgelöst wurde. Es ist gelungen, ausreichend Wohnungen für Geflüchtete anzumieten. Der Landkreis wirbt bei den Wohnungseigentümern dafür, dass Geflüchtete nach ihrer Anerkennung die Mietverträge für die Wohnungen übernehmen können, die der Landkreis für sie angemietet hatte (Konzept Umwandlungsmodell, vgl. Kapitel 4.4.1).

Die Fallstudie zeigt, dass es für Geflüchtete im ländlichen Raum ein großes Problem darstellt, nur eingeschränkt mobil zu sein. Die dezentrale Unterbringung im Hofheimer Land konnte nur umgesetzt werden, weil viele Bürger ehrenamtlich Fahrdienste übernommen haben.

Das Modell der dezentralen Unterbringung wird vom Freistaat Bayern inzwischen nicht weiterverfolgt. In der Folge kommt es vor, dass Geflüchtete mit laufendem Asylverfahren von den Wohnungen in der Gemeindeallianz in eine weiter entfernte Gemeinschaftsunterkunft umziehen müssen. Konträr zu Phasenmodellen anderer Kommunen verringern sich durch diese neuen Rahmenbedingungen sowohl die Qualität der Wohnsituation von Geflüchteten als auch ihre Aussicht auf Integration in den regulären Wohnungsmarkt.

4.1.5 Kassel (Hessen)

Die Großstadt mit 197.984 Einwohnern befindet sich im gleichnamigen Kreis und ist wachsend. Die Stadt Kassel verzeichnet einen kontinuierlichen Zuzug von anerkannten Geflüchteten aus dem Umland, da es in Hessen keine Landesverordnung zur Wohnortregelung gibt.¹² Der Wohnungsmarkt ist recht angespannt und bietet schwierige Voraussetzungen für die Integration von Geflüchteten.

Die Koordination der Unterbringung von Geflüchteten erfolgt durch das Sozialamt der Stadt. Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen ist es der Stadt gelungen, ihre Unterbringungsstrategie umzusetzen. Diese besteht aus drei Varianten (nicht Phasen) der Unterbringung:

- Wohnungen, die die Caritas im Auftrag der Stadt an Geflüchtete vermittelt, wobei die Geflüchteten selbst Mieter sind,
- kleine Gemeinschaftsunterkünfte (kleine Pension, Mehrfamilienhäuser etc. für 15 bis 30 Personen),
- große Gemeinschaftsunterkünfte.

¹² Im Land Hessen ist die Verpflichtung zur Wohnsitznahme nach Maßgabe des Erlasses zum 1. September 2017 in Kraft getreten (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 2017). Zum Zeitpunkt der Fallstudienenerhebung war sie nicht in Kraft und konnte bei der Erstellung dieses Berichts nicht berücksichtigt werden.

Zur Akquise und Vermittlung von Wohnungen verfolgt die Stadt ein „Unterstützermodell“. Das heißt, sie finanziert der Caritas eine Personalstelle, damit der soziale Träger die Suche und Vermittlung von Wohnungen an Geflüchtete übernimmt. Neben der Caritas bringen sich das kommunale Wohnungsunternehmen sowie der Verein Piano e.V. in die Wohnungsvermittlung ein. Seit es in den Gemeinschaftsunterkünften der Stadt Kassel unausgelastete Kapazitäten gibt, liegt der Schwerpunkt bei der Vermittlung von Wohnungen an anerkannte Geflüchtete. Zuvor wurden auch Wohnungen an Geflüchtete mit Bezügen nach AsylbLG vermittelt.

Hervorzuheben ist das Neubauprojekt „Kasseler Modell“. Dabei handelt es sich um eine vom kommunalen Wohnungsunternehmen errichtete Gemeinschaftsunterkunft in Modulbauweise. Deren Wohneinheiten sollen später in günstige Wohnungen (beispielsweise für Studierende) umgewandelt werden.

4.1.6 Kiel (Schleswig-Holstein)

Die kreisfreie Großstadt mit 246.306 Einwohnern ist wachsend. Ein geringer Wohnungsleerstand und steigende Mieten bieten schwierige Rahmenbedingungen für die Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt.

Für die Stadt Kiel bestand im Herbst 2015 eine besondere Herausforderung darin, knapp 7.000 „Transitflüchtlinge“ unterzubringen, die sich auf dem Weg in skandinavische Länder temporär in Kiel aufhielten. Um die Unterbringung zu koordinieren, arbeitet das Amt für Wohnen und Grundsicherung eng mit dem Amt für Migration und weiteren Ämtern zusammen.

Die Stadt strebt bei der Unterbringung eine Mischung von Gemeinschaftsunterkünften und Wohnungsunterbringung an. Zudem war ein wichtiges Ziel der Stadt, keine Turnhallen für die Unterbringung von Geflüchteten zu nutzen. Dies gelang insbesondere dadurch, dass die Stadt zwei große, leerstehende Kasernenkomplexe von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zur Verfügung gestellt bekam. Darüber hinaus hat die Stadt über 400 Wohnungen von privaten Wohnungseigentümern angemietet. Dabei wurden die Angemessenheitskriterien der Kosten der Unterkunft stets eingehalten, um eine spätere Übernahme des Mietvertrags durch anerkannte Geflüchtete mit Leistungsbezug nach Sozialgesetzbuch zu vereinfachen.

Der Wohnungsneubau nach dem „Kieler Modell“ wurde bislang nicht umgesetzt. Das Modell wurde von einer vom Land beauftragten Arbeitsgemeinschaft entwickelt und sieht modulare Neubauten vor, die zunächst der Unterbringung von Flüchtlingen dienen und anschließend mit geringem Umbauaufwand günstigen Wohnraum für Studenten, Familien oder Senioren bieten.

4.1.7 Köln (Nordrhein-Westfalen)

Die kreisfreie Großstadt mit 1.060.582 Einwohnern ist stark wachsend. Die Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt ist sehr schwierig, weil der Wohnungsmarkt angespannt ist und es keinen strukturellen Leerstand gibt.

Die Stadt hatte eine Leitlinie zur dezentralen Unterbringung erarbeitet, musste aber aufgrund der hohen Anzahl von Geflüchteten zwischenzeitlich 27 Turnhallen (das sind 10% aller Turnhallen der Stadt) als Notunterkünfte einrichten, von denen im Frühjahr 2017 noch 14 belegt waren. Zudem wurden Leichtbauhallen ohne Trennwände errichtet und ca. 2.600 Personen in Hotels einquartiert. Weitere Flüchtlinge sind in Wohn- oder Nichtwohngebäuden, die die Stadt teilweise angemietet oder erworben hat, untergebracht.

Die Stadt sucht händeringend nach Flächen, um Unterkünfte zu errichten. Sie verfolgt die Strategie, in mehreren Phasen die Notunterkünfte zu schließen und zunächst Geflüchtete in Gemeinschaftsunterkünften und später in Wohnungen unterzubringen.

Um Wohnungen zu akquirieren, verfolgt die Stadt ein „Unterstützungsmodell“ (vgl. Kapitel 4.4.1): Sie finanziert Stellen des „Kölner Auszugsmanagements“, in dem der Flüchtlingsrat, die Caritas und das Deutsche Rote Kreuz die Vermittlung von Wohnungen an Geflüchtete mit Status erfolgreich vorantreiben (bisher knapp 900 Vermittlungen). Diese Arbeit unterstützt die Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt, die Vermittlungskriterien und Prozesse sind für die Betroffenen aber nicht immer nachvollziehbar.

4.1.8 Mainz (Rheinland-Pfalz)

Die kreisfreie Großstadt mit 209.779 Einwohnern ist überdurchschnittlich wachsend. Der Wohnungsmarkt ist sehr angespannt, es gibt keinen strukturellen Leerstand und es besteht ein Defizit an bezahlbarem beziehungsweise gefördertem Wohnraum.

Im Kontext dieser schwierigen Rahmenbedingungen verfolgt die Stadt keine differenzierte Unterbringungsstrategie, sondern bringt die Geflüchteten mit laufendem Asylverfahren in größeren, teilweise peripher gelegenen Gemeinschaftsunterkünften unter. Um perspektivisch zumindest den Rückgang von belegungsgebundenen Wohnungen zu verhindern, schließt die Stadt städtebauliche Verträge. Darin werden für Neubauvorhaben Belegungsrechte vereinbart.

Die Ergebnisse einer „Wanderungsuntersuchung“ der Stadt Mainz weisen darauf hin, dass Geflüchteten mit Status Wohnungen vermietet werden, die zuvor nicht am Markt waren. Die Stadt geht davon aus, dass die Aktivierung partieller Leerstände im Privateigentum durch die aktive Vermittlung von Ehrenamtlichen gelungen ist.

4.1.9 Neubrandenburg/Landkreis Mecklenburgische Seenplatte (Mecklenburg-Vorpommern)

Neubrandenburg gehört als Kreisstadt und Oberzentrum zum Landkreis Mecklenburgische Seenplatte. Die schrumpfende Mittelstadt hat 63.602 Einwohner und bietet mit einem entspannten Wohnungsmarkt und Wohnungsleerständen gute Rahmenbedingungen für die Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt.

Der Landkreis verfolgt eine Strategie der dezentralen Unterbringung in Wohnungen, die er selbst anmietet. Diese Strategie kann umgesetzt werden, da sich mehrere Wohnungsbaugesellschaften, eine Genossenschaft sowie einige private Eigentümer an der Bereitstellung von Wohnungen beteiligen. Durch die dezentrale Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren werden inzwischen jedoch tendenziell zu große Kapazitäten vorgehalten, um deren Verringerung der Landkreis bemüht ist.

Der Landkreis setzt sich dafür ein, dass die Geflüchteten nach ihrer Anerkennung die Mietverträge für die Wohnungen übernehmen können, in denen sie leben. Ein Hindernis ist jedoch, dass der Landkreis häufig mehrere Personen als Wohngemeinschaft unterbringt, die nicht gleichzeitig ihre Anerkennung erhalten. Außerdem möchten die Vermieter in aller Regel nicht an Wohngemeinschaften vermieten. Dies hat seinen Grund einerseits darin, dass es Abwanderungstendenzen gibt und andererseits die Vermieter die Verantwortung für die Belegung übernehmen müssten. Es gibt Anhaltspunkte für die Annahme, dass Geflüchtete, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten und deshalb im Landkreis verbleiben müssen, zwar in einer Wohnung in Neubrandenburg gemeldet sind, tatsächlich jedoch andernorts leben.

4.1.10 Saarbrücken (Saarland)

Die Großstadt mit 178.151 Einwohnern war lange schrumpfend, ist aber inzwischen wachsend. Der Wohnungsmarkt gilt als mäßig angespannt. Günstige Voraussetzungen für die Integration von Geflüchteten in den Wohnungsmarkt ergaben sich durch die Herrichtung leerstehender Wohnungen der städtischen Wohnungsbaugesellschaft. Die Herrichtung wurde mit Geldern der Stadt sowie Landesmitteln finanziert.

Anschließend mietete die Stadt die Wohnungen vom Wohnungsunternehmen für die Unterbringung von Flüchtlingen an. Zudem verfolgt die Stadt ein Umwandlungsmodell, das heißt, sie setzt sich dafür ein, dass Geflüchtete die Mietverträge für die Wohnung übernehmen können, in der sie von der Stadt untergebracht wurden. Obwohl die Unterbringung in Wohnungen gut gelang, musste die Stadt Ende 2015 zusätzlich Unterbringungskapazitäten in Gemeinschaftsunterkünften schaffen. Bislang spielen sie jedoch eine untergeordnete Rolle.

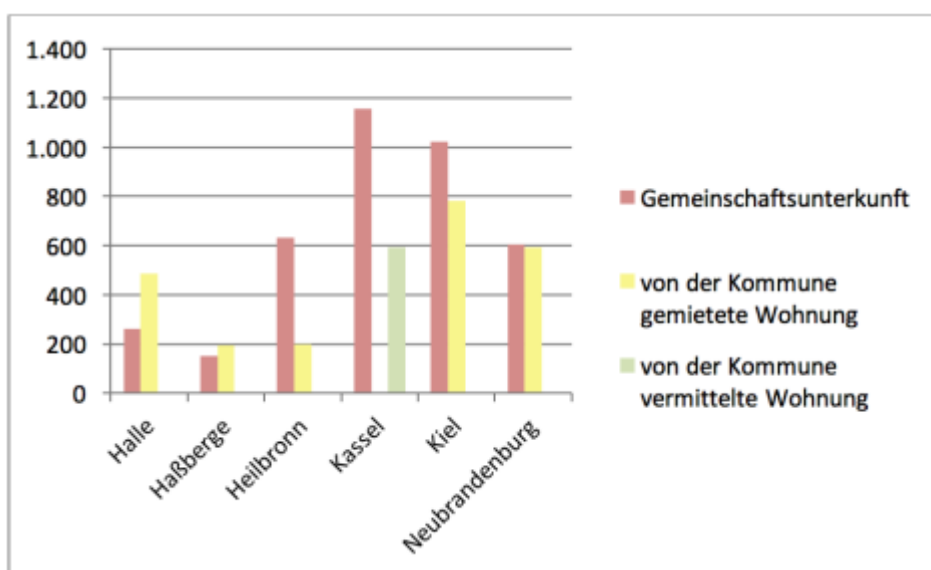
Die meisten Flüchtlinge, die in Saarbrücken ankamen, hatten bereits in der Landeserstaufnahmeeinrichtung einen Aufenthaltstitel erhalten. Dadurch ist in vielen Fällen bereits ein Familiennachzug gelungen. Für die Organisation von Wohnraum stellt dies eine größere Herausforderung dar. Insgesamt beobachtet die Stadt, dass sich Flüchtlinge in den sozial benachteiligten Stadtteilen mit günstigem Wohnraum konzentrieren.

4.2 Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren

4.2.1 Formen der Unterbringung (bauliche und organisatorische Merkmale)

In der Mehrzahl der Fallstudienkommunen wird für Geflüchtete im Asylverfahren eine Mischung von Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und in dezentralen Wohnungen realisiert. Ausnahme ist die Stadt Mainz, deren Unterbringungskonzept auf Gemeinschaftsunterkünfte beschränkt ist. Der Landkreis Haßberge/die Gemeindeallianz Hofheimer Land und die Stadt Saarbrücken strebten zunächst in ihren Unterbringungskonzepten an, auf Gemeinschaftsunterkünfte zu verzichten und ausschließlich Wohnungen zu nutzen. In Saarbrücken gelang der Verzicht auf Gemeinschaftsunterkünfte nur kurzfristig, inzwischen steigt deren Bedeutung. Auch Geflüchtete, die bisher im Landkreis Haßberge in Wohnungen leben, werden inzwischen wieder in eine Gemeinschaftsunterkunft des Regierungsbezirks verlegt. Eine Besonderheit der Stadt Kassel ist die Strategie, Wohnungen ausschließlich zu vermitteln, nicht jedoch für Geflüchtete anzumieten (Abbildung 13 zeigt deshalb keine gelbe, aber eine grüne Säule). Auch andere Kommunen vermitteln Wohnungen, haben darüber aber keine quantitativen Angaben gegeben. Abbildung 13 zeigt, dass Daten über die Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren in verschiedenen Unterbringungsformen nur von sechs Fallstudienkommunen weitergegeben wurden.

Abbildung 13: Darstellung der Anzahl von Geflüchteten im Asylverfahren in verschiedenen Unterbringungsformen



Die Angaben beruhen auf Angaben der Kommunen und Trägern der Wohlfahrtspflege, der Stand ist uneinheitlich zwischen Dezember 2016 und April 2017, Grafik: eigene Darstellung

In vielen Fallstudienkommunen (Halle (Saale), Hannover, Heilbronn, Köln) werden Geflüchtete zunächst in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht. Falls ihnen das selbstständige Wohnen in einer Wohnung zugetraut wird und ihr Herkunftsland auf eine gute Bleibeperspektive schließen lässt, erhalten sie eine Mietwohnung oder werden an ein Auszugsmanagement (Köln) beziehungsweise Integrationsmanagement (Hannover) verwiesen, das ihnen eine Wohnung vermittelt. Kranke, Familien mit Kindern, Frauen und Personen, die unter dem Umfeld der Gemeinschaftsunterkunft leiden, werden bevorzugt mit Wohnungen versorgt. Sofern Geflüchteten im Asylverfahren das selbstständige Wohnen zugetraut wird und sie eine gute Bleibeperspektive haben, können sie auch von der Gemeinschaftsunterkunft in Wohnraum umziehen, den sie selbst auf dem Wohnungsmarkt gefunden haben. Die Angemessenheitsprüfung erfolgt über das Sozialamt, das die Kosten übernimmt. Allerdings gibt es auch hier Ausnahmen unter den Kommunen, die sowohl in Gemeinschaftsunterkünften als auch in Wohnungen unterbringen. Im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte und in Hannover wurden die Geflüchteten parallel in Gemeinschaftsunterkünften und Wohnungen untergebracht. Die Unterbringung in einer Wohnung war demzufolge nicht der zweite oder dritte Schritt einer „Wohnkarriere“ in der Kommune.

Bezüglich der **baulichen und organisatorischen Merkmale** der Unterkünfte gibt es ein breites Spektrum. In Köln und Hannover leben noch viele Flüchtlinge in „Notunterkünften“, beispielsweise in Sporthallen, Leichtbauhallen und temporär genutzten Gewerbegebäuden. In den Hallen sind zum Teil keine Abtrennungen eingezogen, sodass sich sämtliche Schlafplätze in einem Raum befinden. Zudem gibt es diverse Notunterkünfte ohne Küche, in denen ausschließlich eine Gemeinschaftsverpflegung angeboten wird. Neben diesen „Extremen“ der Gemeinschaftsunterbringung wird die Bezeichnung bestimmter Wohnformen als Gemeinschaftsunterkunft oder Wohnung lokal so unterschiedlich gehandhabt, dass sich Kategorisierungen anhand der Angaben der Kommunen nicht vereinheitlichen lassen (vgl. Kapitel 3.2). Einerseits gibt es Gemeinschaftsunterkünfte, die über abgeschlossene Wohneinheiten verfügen (zum Beispiel in Halle (Saale), Neubrandenburg, Mainz und Saarbrücken). Andererseits gibt es Wohnungen, in denen Geflüchtete in Mehrbettzimmern untergebracht werden, sodass sich die Wohnbedingungen kaum von jenen in einer Gemeinschaftsunterkunft unterscheiden. Besonders augenfällig wird dies, wenn in einer Gemeinschaftsunterkunft mehrere Wohnungen in einem Mehrfamilienhaus von Geflüchteten bewohnt werden (beispielsweise in Kassel und Kiel). Zudem weist zum Beispiel Kassel Einfamilienhäuser als Gemeinschaftsunterkünfte aus, während solche Häuser in Heilbronn als dezentrale Wohnungsunterbringung bezeichnet werden.

Die **Größe** (im Sinne der Anzahl von Personen, die untergebracht werden können) der als Gemeinschaftsunterkunft bezeichneten Unterbringungen variiert beträchtlich. Während in einem Einfamilienhaus in Kassel nur zehn Personen untergebracht sind, bestehen in einer Kaserne in Kiel Kapazitäten für über 1.000 Menschen. Einzelne Kommunen unterscheiden deshalb zwischen großen und kleinen Gemeinschaftsunterkünften (Kassel). Einige Kommunen haben Obergrenzen für die Kapazität von Gemeinschaftsunterkünften festgelegt, die aber nicht immer eingehalten wurden. Beispielsweise verwarf Kiel das Ziel, eine maximale Kapazität von 300 Personen nicht zu überschreiten, weil angesichts der Situation im Jahr 2015 eine höhere Belegung notwendig wurde. Auch Köln konnte die Obergrenze von maximal 80 Geflüchteten pro Gemeinschaftsunterkunft nicht einhalten.

Als Orientierung für die **Belegung** der Gemeinschaftsunterkünfte sind je nach Bundesland zwischen 6 m² und 7 m² pro Person festgelegt (Wendel 2014: 39 f.). Die Belegung pro Zimmer reicht von zwei bis zehn Personen und variiert je nach Immobilie und Raumgröße. Einzelzimmer (eine Person pro Zimmer) sind in Gemeinschaftsunterkünften nicht vorgesehen, es sei denn, die Auslastung ist sehr gering (zum Beispiel Kiel, Körnerstraße).

Abbildung 14: Unterkünfte für Geflüchtete im Verfahren: Mehrzweckhalle (oben links) und Zimmer in unterschiedlichen Gemeinschaftsunterkünften



Quelle: IfS / IRS

Der wesentliche organisatorische Unterschied zwischen Gemeinschaftsunterkünften und der Wohnungsunterbringung liegt darin, dass in den Erstgenannten Sozialarbeiter als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Sie werden von der Kommune eingestellt, von Trägern der freien Wohlfahrtspflege oder von den Betreibern der Gemeinschaftsunterkünfte. Nur in den kleinen Gemeinschaftsunterkünften in Kassel sind keine Sozialarbeiter vor Ort. Hier fungieren die Vermieter als Ansprechpartner. Die Sozialarbeiter besuchen die kleinen Unterkünfte jedoch regelmäßig.

Der Grad der Eigenständigkeit und Privatsphäre variiert in der Wohnungsunterbringung mit der Möglichkeit für die Bewohner, selbst zu kochen und die Sanitäreinheiten nur mit einer überschaubaren Zahl von Mitbewohnern zu teilen. In den Gemeinschaftsunterkünften ist die Situation diesbezüglich unterschiedlich. In einigen Gemeinschaftsunterkünften besteht für Geflüchtete nicht die Möglichkeit, selbst zu kochen. Zudem gibt es in größeren Einrichtungen ausschließlich zentrale Sanitäreinrichtungen, die mit vielen Menschen geteilt werden müssen.

Für die **Vertragsgestaltung** gilt, dass Geflüchtete im Asylverfahren nie einen eigenen Miet- oder Untermietvertrag in einer Gemeinschaftsunterkunft besitzen. Lediglich in Kassel wird in kleinen Gemeinschaftsunterkünften zwischen Flüchtlingen und Eigentümern ein Nutzungsvertrag geschlossen (zwischen 12 Euro und 16 Euro pro Person täglich). Die darin enthaltenen Unterkunftskosten werden von der Stadt akzeptiert. Die Vertragsgestaltung mit Geflüchteten im Asylverfahren, die in Wohnungen untergebracht sind, ist uneinheitlich: In Heilbronn erhalten die Geflüchteten keine Verträge, in Halle (Saale) erhalten sie Untermietverträge von der Stadt, in Neubrandenburg Nutzungsverträge, in Kassel und Köln sind sie Mieter.

Die **Kosten für die Unterbringung** sind zum einen davon abhängig, ob sich die Objekte im Eigentum der Kommune befinden oder ob sie diese anmietet. Keine Mietkosten fallen für die temporär belegten Immobilien auf

städtischen Flächen (beispielsweise Sporthallen) an. Um Gemeinschaftsunterkünfte in eigenen Objekten einzurichten, haben die Städte Köln und Mainz Immobilien erworben. Andere Städte setzen auf den Ankauf von Modulbauten für die Errichtung von Notunterkünften (Hannover) oder Container, mit denen Standorte für Gemeinschaftsunterkünfte aufgebaut werden (Kiel). Am häufigsten ist jedoch die Anmietung von Unterkünften.

Die **Kosten für die Anmietung** der Gemeinschaftsunterkünfte fallen sehr unterschiedlich aus. Für die Belegung von Liegenschaften der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) werden den Kommunen in der Regel keine Kosten in Rechnung gestellt.¹³ In Kiel, Köln und Mainz zahlt die Stadt dementsprechend für ihre größten Gemeinschaftsunterkünfte keine Miete. Zusammenfassend lassen sich drei Anmietungsmodelle unterscheiden:

- Die Kommune mietet die Gebäude (ohne Serviceleistungen wie soziale Betreuung, Putzdienst etc.). Der Preis wird in Euro pro m² angegeben. Dieses Modell wird für die kleinen Gemeinschaftsunterkünfte in Ein- und Mehrfamilienhäusern in Kassel und Köln genutzt sowie in Heilbronn. In Baden-Württemberg ist es üblich, dass die Stadt auch die größeren Gemeinschaftsunterkünfte selbst betreibt. Das heißt, die Sozialarbeiter vor Ort sind Angestellte der Stadt. In Heilbronn mietet die Stadt Objekte zu unterschiedlichen Preisen, die pro m² ausgewiesen werden. Bei jeweils voller Belegung errechnen sich Spannen von 80 Euro bis 162,50 Euro pro Person im Monat.
- Die Kommune mietet die Gebäude (im Anschluss an eine öffentliche Ausschreibung) als Teil eines „Pakets“ mit Sozialarbeit, Sicherheits- und Putzdienst. Dieses Modell kommt in Halle (Saale) und für die großen Gemeinschaftsunterkünfte in Kassel zur Anwendung. In Kassel zahlt die Stadt pro Platz eine Pauschale von 15 Euro bis 16 Euro pro Tag pro Person. Die reine Miete für die Gebäude liegt unter der Summe der Tagessätze, wird aber nicht gesondert ausgezahlt. In Halle (Saale) sind es 12,50 Euro bis 14,50 Euro, das heißt, hier fallen monatliche Pauschalen von bis zu 449,50 Euro pro bereitgestelltem Platz an. In Kassel zahlt die Stadt nach Belegung, jedoch mindestens den Tagessatz für die Mindestbelegungsgarantie, der in der Regel bei 70 % der Kapazität liegt. In Halle werden, unabhängig von der Belegung, 100 % der bereitgestellten Plätze bezahlt.
- Die Kommune mietet die Gebäude und beauftragt im Ergebnis einer separaten Ausschreibung einen Dienstleister (normalerweise Träger freier Wohlfahrtspflege) mit den weiteren Leistungen. Dieses Modell ist in Kiel und Neubrandenburg anzutreffen. In Neubrandenburg werden dabei, unabhängig von der Belegung, 100 % der bereitgestellten Plätze bezahlt.

In allen drei Modellen haben die Vermieter kein Mitspracherecht über die Belegung, tragen aber auch kein oder nur ein geringes Risiko, wenn die Kapazitäten nicht ausgeschöpft sind. Die Laufzeiten der Verträge sind unterschiedlich. In Köln haben Mietverträge eine Laufzeit von bis zu 20 Jahren. In Kassel wurden für die großen Gemeinschaftsunterkünfte Betreiberverträge mit Laufzeiten zwischen fünf und sieben Jahren geschlossen. Halle (Saale) hat bewusst keine Verträge mit Laufzeiten von mehr als drei Jahren abgeschlossen. In Neubrandenburg und im Landkreis Haßberge wurden unbefristete Verträge mit drei Monaten Kündigungsfrist geschlossen. In allen Kommunen sind mit einer nachlassenden Nachfrage und Auslastung jene Standorte geschlossen worden, deren Verträge ausliefen, beziehungsweise leicht zu beenden waren (Halle, Heilbronn) oder die in der Anmietung im Betrieb besonders teuer waren (Kiel).

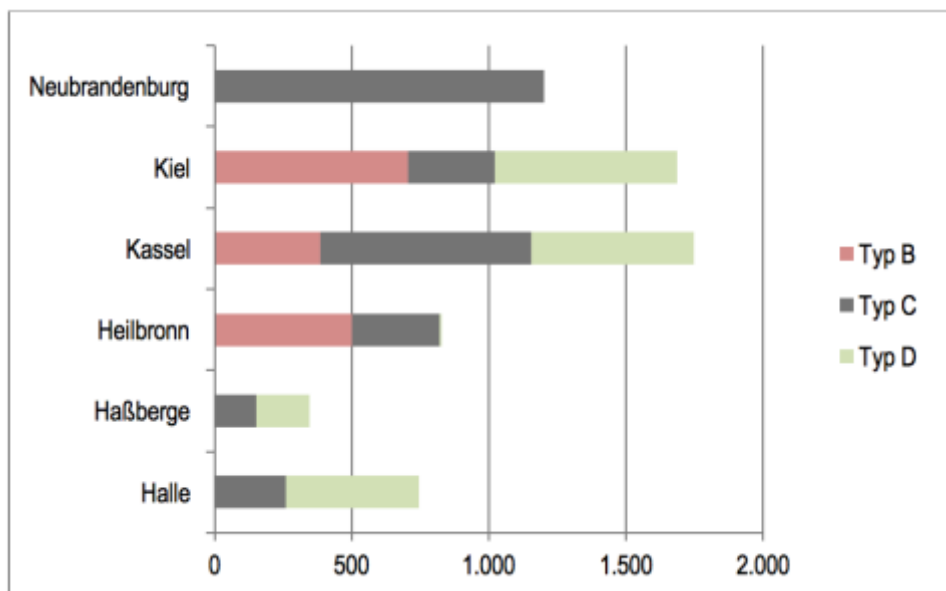
Die kleinen Gemeinschaftsunterkünfte in Kassel (zum Beispiel eine kleine Pension und Mehrfamilienhäuser für 15 bis 30 Personen) werden von der Stadt nicht gemietet. Hier entrichtet die Stadt eine Nutzungspauschale pro Person. Die Eigentümer statten die Räume mit dem erforderlichen Mobiliar und den Elektrogeräten aus, tragen alle Nebenkosten inklusive Heizung und Strom und sind Ansprechpartner für die Flüchtlinge.

¹³ Ein Haushaltsvermerk im Bundeshaushaltsplan ermöglicht es der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), den Ländern, Kreisen und Kommunen (Bedarfsträger), Liegenschaften mietzinsfrei zu überlassen und die notwendigen und angemessenen Herrichtungskosten zu erstatten, die diese im Rahmen der erstmaligen Unterbringung von Flüchtlingen und Asylberechtigten aufgewendet haben.

4.2.2 Unterbringung nach Unterbringungstypen

Wie in Kapitel 4.2.1 beschrieben, gibt es in den Fallstudien viele unterschiedliche Mischformen der baulichen und organisatorischen Merkmale von Unterbringungen. Für sechs Kommunen lässt sich die Verteilung von Geflüchteten im Asylverfahren auf die verschiedenen Unterbringungstypen auswerten. Typ A (Gemeinschaftsunterkünfte ohne Wohnqualität) ist in den Fallstudien nur in Köln und Hannover anzutreffen, aus diesen Kommunen liegen aber keine Daten zum Status (im Asylverfahren oder mit Aufenthaltsstatus) der untergebrachten Flüchtlinge vor. Deshalb sind in Abbildung 15 nur die Typen B (Gemeinschaftsunterkunft mit eingeschränkter Wohnqualität), C (Gemeinschaftsunterkunft mit Wohnqualität) und D (Wohnung) unterschieden. Deutlich wird, dass selbst bei der geringen Fallzahl von sechs Städten ein unterschiedlicher Mix an Standards für die gleiche Zielgruppe vertreten ist. Zudem zeigt ein Vergleich zu Abbildung 13, dass beispielsweise in Neubrandenburg die Gemeinschaftsunterkünfte und die von der Kommune angemieteten Wohnungen dem gleichen Standard (Typ B) zuzurechnen sind.

Abbildung 15: Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren nach Unterbringungstypen



Quelle: eigene Darstellung

Typ A. Gemeinschaftsunterkünfte ohne Wohnqualität

In den Fallstudien war diese Unterbringungsform nur in Köln in Leichtbauhallen und Sporthallen anzutreffen. In den Hallen gibt es keine Zwischenwände und eine Gemeinschaftsverpflegung.

Typ B. Gemeinschaftsunterkünfte mit eingeschränkter Wohnqualität

Zu diesem Typ gehören häufig umgenutzte Nichtwohnimmobilien. In den Fallstudien war diese Unterbringungsform in einigen Sport- und Mehrzweckhallen mit Trennwänden sowie in Gewerbeimmobilien anzutreffen: Deutscher Pavillon auf dem EXPO-Gelände und ehemaliger Baumarkt in Hannover, Mehrzweckhallen, ehemalige Videothek in Heilbronn, ehemaliges Möbelhaus in Kassel, ehemaliger Möbelmarkt und Allianzgebäude in Mainz, Hallen in Saarbrücken, Einfachsporthalle als temporäre Unterbringung für maximal zwei Wochen im Landkreis Haßberge.

Auch Hotels und Pensionen, (temporär) umgenutzte Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (ehemalige Schule in Mainz, ehemalige Kita und Lehrlingswohnheim in Neubrandenburg) sowie Containerstandorte (Köln und

Hannover) und Kasernen (Landkreis Haßberge) können dem Typ „Gemeinschaftsunterkunft mit eingeschränkter Wohnqualität“ zugerechnet werden. Je nach konkreten baulichen Gegebenheiten können Hotels und Infrastruktureinrichtungen aber auch unter Typ C gefasst werden, wenn sie einen Standard erfüllen, der hohe Wohnqualitäten aufweist.

Abbildung 16: Gemeinschaftsunterkünfte in umgenutzten Nichtwohnimmobilien



Quelle: IfS / IRS

Typ C. Gemeinschaftsunterkünfte mit Wohnqualität und Wohnungen mit Unterkunftsgüte

Typische Beispiele aus den Fallstudienstädten sind:

- Wohnungen/Wohnheime auf Kasernengeländen (Mainz).
- Wohnheime mit abgeschlossenen Einheiten, gegebenenfalls mit eigenem Bad, oder auch eigener Küche (Heilbronn, Halle (Saale), Hannover).
- Hotels und Pensionen (Landkreis Haßberge, Kassel, Köln).
- Systembauten und Neubauten in Modulbauweise (Kassel, Köln, Hannover).
- Mehrfamilienhäuser, die als Gemeinschaftsunterkunft genutzt werden (Halle (Saale), Köln, Kassel, Kiel).
- Hoch belegte Wohnungen für Geflüchtete im Asylverfahren (Heilbronn, Neubrandenburg). In Neubrandenburg orientiert man sich bei der Belegung der Wohnungen an den in Mecklenburg-Vorpommern für Gemeinschaftsunterkünfte vorgegebenen 6 m² pro Person, in Heilbronn an den für Baden-Württemberg üblichen 7 m² pro Person.

Typ D. Wohnungen für Geflüchtete im Asylverfahren

In den Fallstudien erhalten Geflüchtete im Asylverfahren in der Regel Wohnungen mit einem einfachen Standard. Die Art und Größe ist von den lokalen Rahmenbedingungen abhängig und orientiert sich an dem, was der Stadt beziehungsweise den Geflüchteten von Wohnungsunternehmen, von privaten Vermietern und in Ausnahmefällen auch von weiteren Anbietern des Wohnungsmarktes (Kirche, Bund etc.) angeboten wird. Sehr selten handelt es sich um Wohnungen für eine oder zwei Person/en. Einige Kommunen berichten, dass ihnen Wohnungen in sehr schlechtem Zustand von privaten Eigentümern angeboten wurden (zum Beispiel mit Schimmelbefall). Im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte haben die Wohnungsunternehmen viele Wohnungen zur Verfügung gestellt. Die Stadt Halle (Saale) hat Kontingentverträge über sogenannte Integrationswohnungen mit den kommunalen Wohnungsunternehmen abgeschlossen und auch in Saarbrücken mietet die Stadt Wohnungen vom

kommunalen Wohnungsunternehmen. Dabei profitierten die Städte vom Leerstand im Segment des preiswerten Wohnraums.

Es gibt von Landesseite keine Richtlinien für die Belegung von Wohnungen. Einige Städte haben aber selbst Belegungsschlüssel entwickelt (vgl. Typ C für Heilbronn und Neubrandenburg). In Halle stellen die Wohnungsunternehmen die Formeln „Anzahl Räume = Platzzahl“ beziehungsweise „Anzahl Räume = Platzzahl + 1“ auf. In Kassel wird unter anderem darauf geachtet, dass für Familien mindestens drei Zimmer zur Verfügung stehen, sodass Eltern und Kinder eigene Schlafzimmer haben.

Die Mieten, zu denen die Kommunen Wohnungen anmieten:

- überschreiten die Mietobergrenzen (Kosten der Unterkunft) nicht (Kiel, Saarbrücken),
- sind „ortsüblich, das heißt, entsprechen den Kosten der Unterkunft + 10 %“ (Landkreis Haßberge),
- entsprechen den Kosten der Unterkunft + 20 % (für die Übernahme von Mieterpflichten, zum Beispiel kleine Reparaturen (Halle (Saale)),
- überschreiten die Kosten der Unterkunft teilweise erheblich (Köln),
- orientieren sich „am Mietspiegel“ (Heilbronn).

4.2.3 Lage der Unterbringungen

In den Jahren 2014 und 2015 wurden Novellen im Baugesetzbuch (BauGB § 246) verabschiedet, die sich auf die Lage von Flüchtlingsunterkünften beziehen. Dabei geht es zum einen um Vorhaben im Geltungsbereich von Bebauungsplänen. In Baugebieten und Gewerbegebieten, in denen „Anlagen für soziale Zwecke“ als Ausnahme oder allgemein zulässig sind, sollen Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende zugelassen werden. Zum anderen können bauliche Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden als begünstigte Vorhaben im Außenbereich zugelassen werden, wenn:

- (a) das Vorhaben im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang nach § 30 Absatz 1 oder § 34 innerhalb des Siedlungsbereichs errichtet werden soll,
- (b) es sich um die auf längstens drei Jahre zu befristende Errichtung mobiler Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende handelt oder wenn es sich
- (c) um eine Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende handelt (Difu 2015).

Trotz dieser Novelle wurden bestehende Vorschriften beziehungsweise Empfehlungen für die Lage von Gemeinschaftsunterkünften auf Länderebene danach nicht angepasst. Weiterhin gelten die von Wendel (2014: 39) systematisierten Eckpunkte, nach denen es in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen „Soll-Vorschriften“ gibt, sowie in Mecklenburg-Vorpommern „Ist-Vorschriften“ (Wendel 2014: 39). Demnach soll die Gemeinschaftsunterkunft in oder im Anschluss an einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil gelegen sein. Einige Vorschriften thematisieren zudem die Nähe zu schulischer und ärztlicher Versorgung, zu Einrichtungen des täglichen Bedarfs und integrationsrelevanten Angeboten. Hervorzuheben ist die sächsische Verordnung, die verlangt, dass die Lage den „Bewohnern die Möglichkeit eröffnen [soll], mit der einheimischen Bevölkerung [...] in Kontakt zu treten“ (ebd.: 41).

Auch in vielen Fallstudienstädten werden die oben genannten Aspekte betont, insbesondere kurze Wege zu einer Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (Halle (Saale), Heilbronn, Kassel, Saarbrücken). In den beiden untersuchten Landkreisen wird es als Defizit wahrgenommen, dass die Geflüchteten in ihrer Mobilität in den ländlichen Gemeinden stark eingeschränkt sind.

Trotz der oben genannten Kriterien wurde in allen Fallstudienstädten die Lage der Unterbringungen maßgeblich von der Verfügbarkeit und dem Leerstand von Objekten beziehungsweise Wohnungen bestimmt. Das heißt, die Kommunen haben Immobilien genutzt, die im eigenen Eigentum sind oder die ihnen von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben unentgeltlich zur Verfügung gestellt wurden. Die Städte Hannover, Kassel, Köln und Kiel haben zudem Standorte für die Aufstellung von temporären Unterkünften (Containern, Leichtbauhallen) beziehungsweise dauerhafte Standorte für Neubauten gesucht.

Abbildung 17: Gemeinschaftsunterkünfte sind in einem großen Spektrum von Gebäuden und Quartieren eingerichtet worden



Quelle: IfS / IRS

Alle Städte haben Unterkünfte und Wohnungen angemietet, die ihnen zu „angemessenen“ Mietpreisen beziehungsweise Unterbringungs pauschalen angeboten wurden. Die Verfügbarkeit passfähiger Angebote gab den Ausschlag für die Entscheidung zur Anmietung. Die Lage im Stadtraum war kein entscheidendes Kriterium. Die oben genannten Kriterien der Anbindung an den Nahverkehr und die Nähe zu Schulen, Ärzten und Einkaufsmöglichkeiten wurden in der Regel berücksichtigt. In den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte und Haßberge wurde jedoch mit steigender Nachfrage nach Unterbringungs kapazitäten für Geflüchtete auch auf Wohnungen in kleineren Ortschaften mit schlechter Infrastruktur zurückgegriffen. Unter den Fallstudien weist die Unterbringung in den Gemeinden der Landkreise diesbezüglich die größten Defizite auf.

Die Möglichkeit, mit der einheimischen Bevölkerung in Kontakt zu treten, ist an den Standorten der Gemeinschaftsunterkünfte in den Fallstudienstädten gegeben. Gerade die Sporthallen und Mehrzweckhallen befinden sich an integrierten Standorten, da sie zentral und verkehrsgünstig gelegen sind. Die Anbindung der Containerstandorte und Gewerbegebäude an den öffentlichen Personennahverkehr und die Nähe zu Einkaufsmöglichkeiten, Bildungseinrichtungen etc. sind dagegen nicht überall gut.

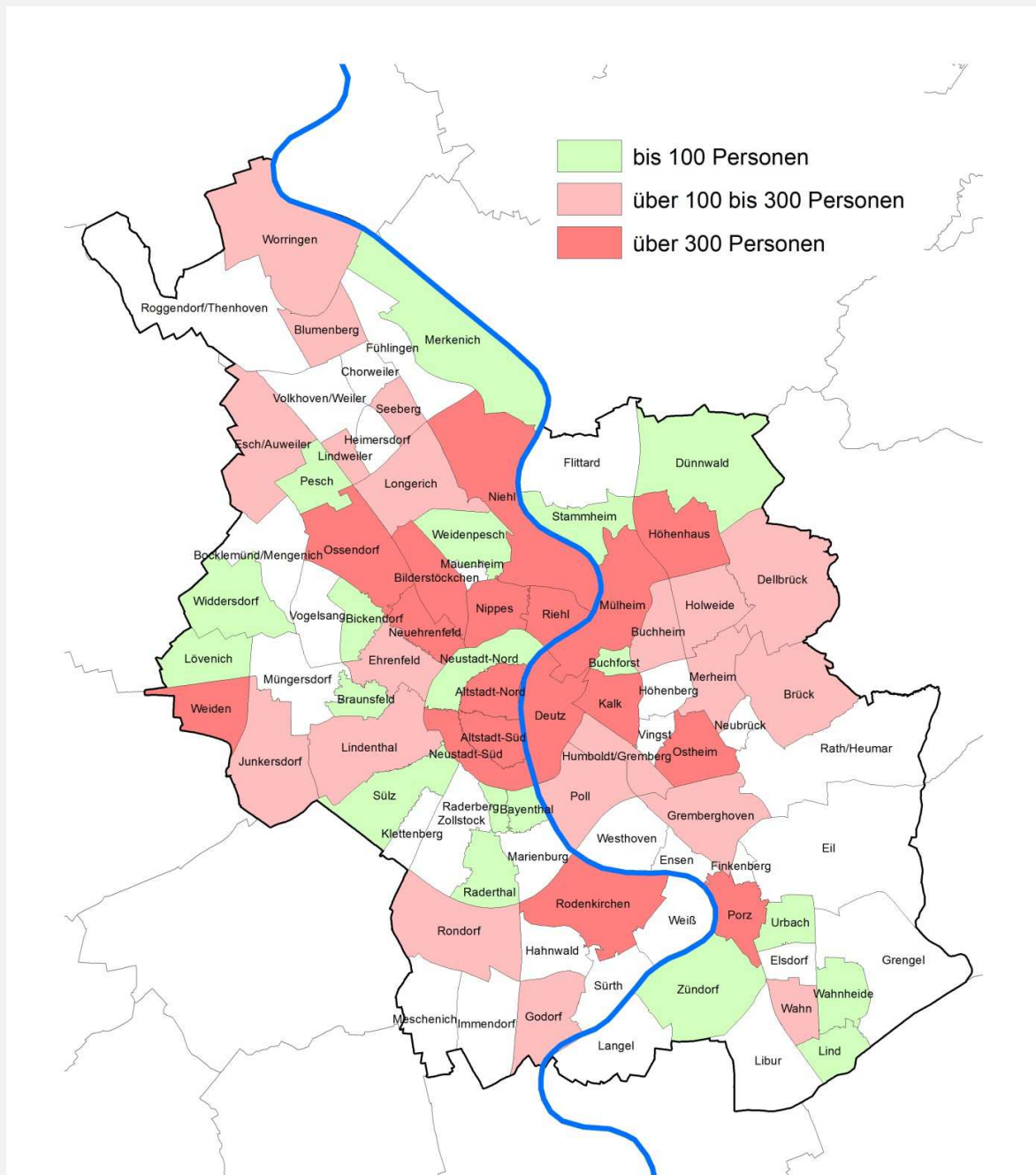
Inwieweit Geflüchtete verstärkt in sozial benachteiligten Quartieren untergebracht werden, lässt sich nicht einheitlich beantworten:

- Im Landkreis Haßberge und der Gemeindeallianz Hofheimer Land, aber auch in Heilbronn und Mainz, gibt es keine Stadtteile, die sozial besonders benachteiligt sind und auch keine Quartiere, in denen die Mieten so gering sind, dass sich hier einkommensschwache Haushalte konzentrieren.
- In Halle (Saale) und Kiel wurden die Gemeinschaftsunterkünfte über das Stadtgebiet verteilt. In Kiel liegen die als Gemeinschaftsunterkünfte genutzten Kasernen- und Containerstandorte nicht unmittelbar in Wohngebieten. Die Wohnungen für Geflüchtete befinden sich in Kiel dagegen zum überwiegenden Teil in den sozial benachteiligten Stadtteilen Gaarden und Metthof, weil dort die Mieten den Angemessenheitskriterien der Kosten der Unterkunft entsprechen.
- In Halle (Saale), Neubrandenburg und Saarbrücken werden die Wohnungen für Geflüchtete von den Wohnungsunternehmen bereitgestellt. Der Großteil der verfügbaren Bestände dieser Unternehmen befindet sich in sozial benachteiligten Quartieren. In Halle gehören dazu die Plattenbaugebiete Neustadt, Silberhöhe und Heide-Nord, in Neubrandenburg Datzeberg und Oststadt, in Saarbrücken die Stadtteile Burbach und Malstatt.
- Die Städte Kassel und Hannover haben sich dafür eingesetzt, bestimmte Quartiere von der Unterbringung auszunehmen. Kassel war bemüht, den Stadtteil Nordstadt von der Unterbringung auszunehmen, da dessen Ausländeranteil mit über 20 % besonders hoch ist. Gleichwohl wurde hier 2015 ein Neubau für die Flüchtlingsunterbringung errichtet. In Hannover wurde darauf geachtet, dass die Gemeinschaftsunterkünfte nicht in den Gebieten des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt liegen.
- In Köln sind sehr viele Geflüchtete rechtsrheinisch in den Stadtteilen Kalk und Mülheim untergebracht. In diesen Quartieren lebt bereits ein hoher Anteil von Menschen mit geringem Einkommen und mit Migrationshintergrund. Die Stadt Köln ist bemüht, die Geflüchteten gleichmäßig zu verteilen. Dies gelingt in der Praxis jedoch nur bedingt. Private Investoren zeigen kein Interesse, Unterkünfte für Flüchtlinge in Wohngebieten mit einem höheren Mietenniveau zu errichten. Sie fürchten vielmehr, dass durch den Bau von Flüchtlingsunterkünften die Immobilienpreise in den Gebieten sinken könnten.

Verteilungsmuster von Geflüchteten im Stadtraum Köln

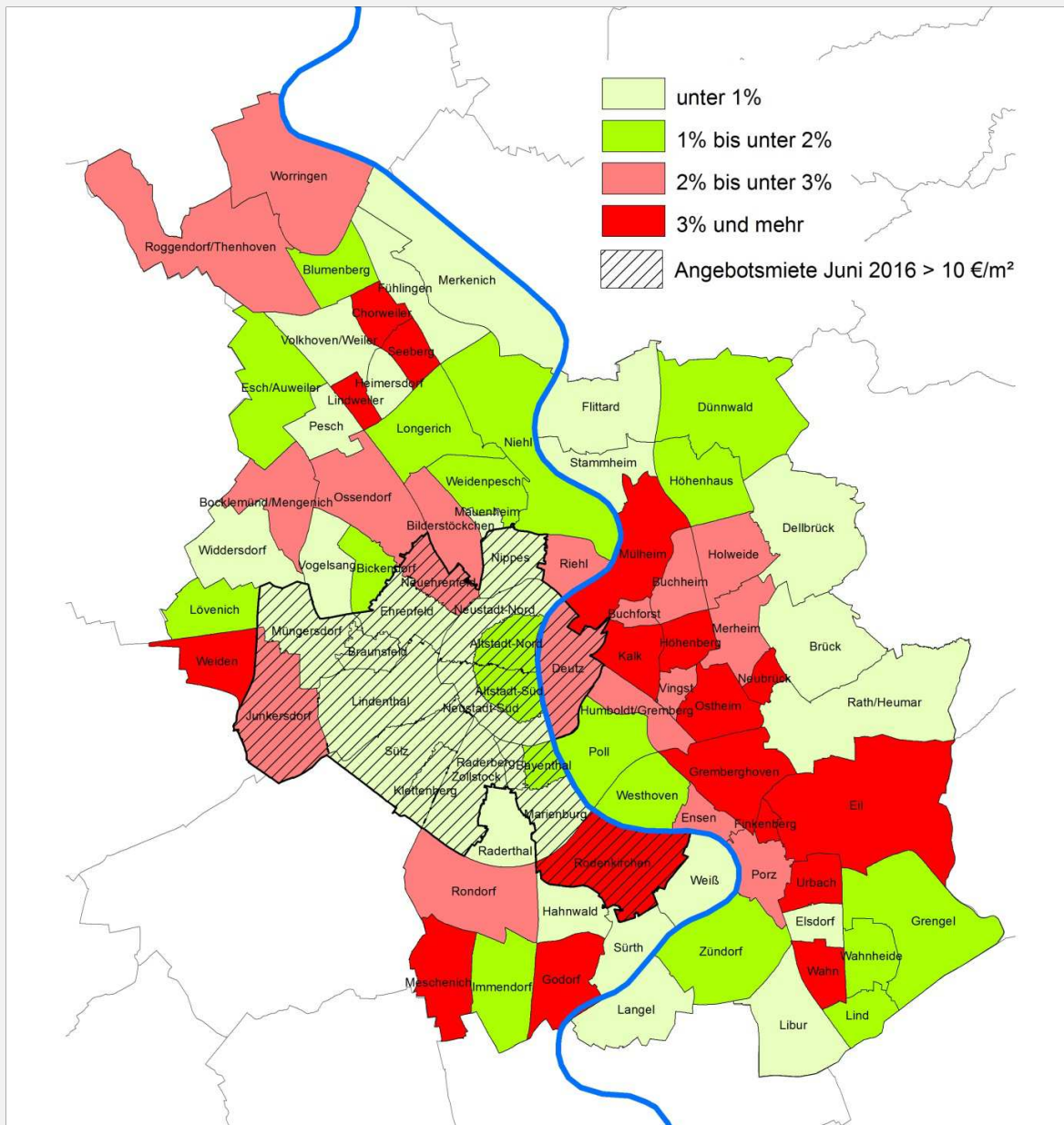
In Köln bemüht sich die Stadt um eine räumlich ausgewogene Verteilung der Flüchtlinge. Öffentliches Unmut ruft jedoch die Tatsache hervor, dass sogenannte bessere Stadtteile von Marienburg bis Müngersdorf kaum Flüchtlinge aufgenommen haben. Die Verwaltung begründet dies mit fehlenden Flächen. Tatsächlich haben sich Bewohner, wie in Lindenthal, erfolgreich gegen die Ansiedlung gewehrt. Die elf neuen Areale, die im Frühjahr 2017 geprüft wurden, liegen im Rechtsrheinischen – obwohl sich hier bereits die meisten Plätze für Geflüchtete befinden (siehe Abbildung 18 und 19).

Abbildung 18: Belegungssituation in den Flüchtlingseinrichtungen der Stadt Köln nach Stadtteilen, Stand 22.03.2017



Quelle: Stadt Köln, eigene Berechnungen, Stand: März 2017

Abbildung 19: Anteil der Geflüchteten an der Bevölkerung der Stadt Köln nach Stadtteilen, Stand 31.12.2016



Quelle: Stadt Köln, eigene Berechnungen, Stand: Dezember 2016

Die Ausländer aus den fünf wichtigsten Ländern der Fluchtmigration konzentrieren sich in rechtsrheinischen Stadtteilen (Abbildung 19). Insgesamt gibt es 34 Stadtteile mit einem überdurchschnittlichen Anteil von Ausländern aus diesen Ländern. Zwischen 2014 und 2016 nahm der Anteil in 19 dieser Stadtteile überdurchschnittlich zu. Es ist damit zu rechnen, dass diese Konzentration in wenigen Stadtteilen weiter zunimmt, wenn die 17 Turnhallen geräumt werden, in denen Geflüchtete derzeit (noch) über die gesamte Stadt verteilt untergebracht sind.

Eine räumliche Steuerung der Belegung von Gemeinschaftsunterkünften nach Kriterien der Herkunftsländer oder ähnlichem ist eher selten anzutreffen. In Kassel werden in Konflikt stehende Ethnien und in Neubrandenburg in Konflikt stehende Religionsgruppen räumlich getrennt. Die Stadt Mainz verfolgt das Konzept, Angehörige

verschiedener Nationen sowie Familien und Einzelpersonen in den Gemeinschaftsunterkünften zusammen unterzubringen. Dies wird von den Vertretern der freien Wohlfahrtspflege ausdrücklich befürwortet. Auch die Standards der Stadt Kassel sehen vor, dass alleinstehende Männer nicht segregiert werden.

Die Belegung von Wohnungen sowie von Gemeinschaftsunterkünften erfolgt in der Regel nach soziokulturellen Gesichtspunkten. In mehreren Kommunen (Kiel, Heilbronn, Halle) werden Gemeinschaftsunterkünfte entweder für Männer oder für Familien, allein reisende Frauen oder Personen mit Pflegebedarf ausgewiesen. Die Stadt Kassel strebt neben einer familiengerechten Unterbringung an, dass für alleinstehende oder von Gewalt bedrohte Frauen (mit und ohne Kinder) gesonderte Gemeinschaftsunterkünfte zur Verfügung stehen. In Gemeinschaftsunterkünften der Stadt Saarbrücken werden Familienbereiche von denen der Einzelreisenden räumlich abgetrennt. Bei der Belegung der Hallenser Integrationswohnungen werden Familien bevorzugt nach Halle-Neustadt vermittelt, weil der Stadtteil als familienfreundlich gilt. Dies beruht vor allem auf den Kapazitäten der Kitas und Schulen und den zahlreichen Freiflächen.

In Köln und Hannover gibt es Standorte bzw. Wohneinheiten für Lesben, Schwulen, Bi-, Trans- und Intersexuelle. In Hannover werden aufgrund des Fehlens von entsprechenden Kapazitäten in anderen Gemeinden auch Härtefälle aus anderen Kommunen aufgenommen.

4.3 Unterbringung von Geflüchteten mit Schutzstatus und deren Übergang auf den regulären Wohnungsmarkt

4.3.1 Formen der Unterbringung für Geflüchtete nach Ablauf des Asylverfahrens

Geflüchtete, deren Asylverfahren beendet ist, haben im Rahmen der Wohnsitzauflage einen freien Zugang zum Wohnungsmarkt. Sofern sie Leistungen nach Sozialgesetzbuch beziehen, müssen sie rückwirkend ab dem 1. Januar 2016 in dem Bundesland wohnen, in dem sie ihre Anerkennung erhalten haben. In einigen Ländern gibt es zusätzlich eine landesrechtliche Wohnsitzregelung (vgl. Kapitel 2.1.4), die vorgibt, dass die Geflüchteten für drei Jahre in der Kommune wohnen bleiben müssen, in der sie während des Asylverfahrens untergebracht waren, sofern nicht ein Haushaltsmitglied eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder ein Ausbildungsverhältnis hat oder besondere Härten vorliegen.

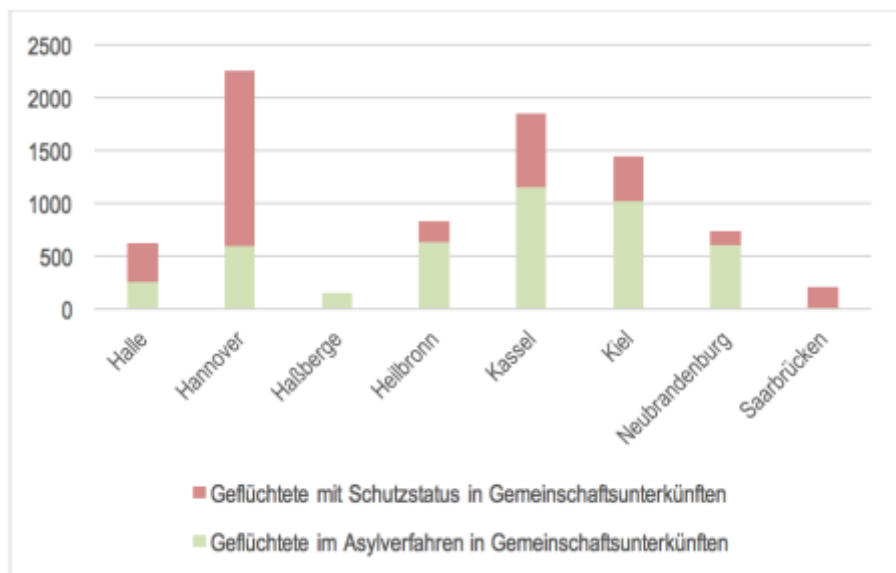
Bezieher von Sozialleistungen suchen Wohnraum, der den kommunalen Angemessenheitskriterien der Kosten der Unterkunft entspricht. Um eine Wohnung zu mieten, muss beim Bezug von Leistungen nach SGB II¹⁴ zunächst der Mietvertrag dem Jobcenter vorlegt werden. Nach der Prüfung des Mietvertrags und einem positiven Entscheid des Jobcenters kann die Wohnung angemietet werden. Das Jobcenter überweist in der Regel einen Geldbetrag in Höhe der vereinbarten Miete an den Leistungsbezieher, der die Miete dann selbst an den Vermieter zahlt. Grundsätzlich vertritt die Bundesagentur für Arbeit die Ansicht, dass es die Selbstständigkeit der Leistungsbezieher fördert, wenn diese die Miete selbst überweisen. In Ausnahmefällen wird eine Abtretung vereinbart. Einige Vermieter bevorzugen eine solche Direktüberweisung vom Jobcenter.

Bei einem negativen Ausgang des Asylverfahrens sind Geflüchtete in der Regel gehalten, in den Gemeinschaftsunterkünften wohnen zu bleiben. Einige Kommunen belegen eine Gemeinschaftsunterkunft in schlecht integrierter Lage vorwiegend mit Personen, die ausreisepflichtig sind. Geflüchtete, die geduldet sind, dürfen nach Einhaltung einer Frist und auf Antrag aus der Gemeinschaftsunterkunft ausziehen. Von der Kommune erhalten sie im Normalfall aber keine Unterstützung dafür.

¹⁴ Beim Bezug von Leistungen nach SGB XII verfahren die zuständigen Sozialämter in ähnlicher Weise.

Mit Ausnahme des Landkreises Haßberge wohnten im Winter 2016/2017 in allen Fallkommunen auszugsberechtigte Geflüchtete mit Schutzstatus in Gemeinschaftsunterkünften. Diese werden häufig als „Fehlbeleger“ bezeichnet. Genaue Angaben gab es in acht Kommunen.

Abbildung 20: Anteil der Geflüchteten mit Schutzstatus in Gemeinschaftsunterkünften (auch „Fehlbeleger“ genannt)



Quelle: eigene Darstellung

Die anerkannten Geflüchteten werden normalerweise von der Kommune aufgefordert, sich eine Wohnung zu suchen. Sie werden jedoch in keiner der Fallstudien der Gemeinschaftsunterkunft verwiesen, da sie in diesem Fall obdachlos wären und die Zuständigkeit für die Unterbringung wiederum in die Verantwortung der Kommune fiel. Inwieweit auf den Auszug hingewirkt wird, hängt mit den Chancen der Geflüchteten zusammen, eine Wohnung auf dem regulären Markt zu finden. Zudem spielt die finanzielle Belastung eine Rolle, die ihr Verbleib in der Gemeinschaftsunterkunft für die Kommune bedeutet. Hier gibt es maßgebliche Unterschiede:

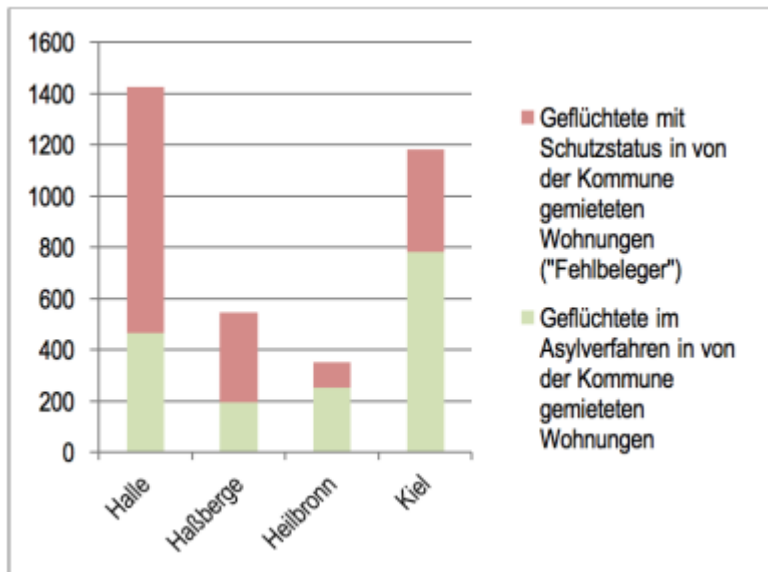
- Die Stadt Mainz geht aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes davon aus, dass Geflüchteten mittelfristig eine Wohnperspektive in den Gemeinschaftsunterkünften ermöglicht werden muss. Das bedeutet, dass Fehlbelegung verstetigt wird. Ein Auszug der Geflüchteten hängt in Mainz wesentlich von der Schaffung belegungsgebundenen Wohnraums im Neubausegment ab.
- Auch die Stadt Saarbrücken unterstützt inzwischen Geflüchtete, die in einer Gemeinschaftsunterkunft verbleiben wollen. Während die Belegungssituation in den Gemeinschaftsunterkünften entspannt ist, wird es auf dem zunehmend angespannten Wohnungsmarkt immer schwieriger passenden Wohnraum zu finden. Die Kosten für die Unterbringung in den Saarbrücker Gemeinschaftsunterkünften liegen im Rahmen der Angemessenheitskriterien der Kosten der Unterkunft. Daher hat es für die Stadt keine finanziellen Nachteile, wenn die Geflüchteten mit Schutzstatus und Leistungsbezug nach Sozialgesetzbuch in einer Gemeinschaftsunterkunft verbleiben, statt eine Wohnung zu mieten.
- Ähnlich ist die Situation in Heilbronn, wo ebenfalls ein angespannter Wohnungsmarkt und eine entspannte Belegung der Gemeinschaftsunterkünfte zusammenkommen. Das Jobcenter zahlt dem Sozialamt für „Fehlbeleger“ eine Mietpauschale („Gebühren“) (a) für Volljährige: 150 Euro pro Monat, (b) für Minderjährige: 75 Euro pro Monat. Für Kinder bis zur Vollendung des 2. Lebensjahres werden keine Gebühren erhoben. Der Höchstbetrag beträgt (a) bei gemeinsam sorgeberechtigten Eltern mit mehr als zwei minderjährigen Kindern 450 Euro pro Monat, (b) bei allein Sorgeberechtigten mit mehr als zwei minderjährigen Kindern 300 Euro pro Monat.

- Für die Stadt Kiel fallen für die beiden großen Liegenschaften der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), die als Gemeinschaftsunterkünfte fungieren, keine Mietkosten an. Aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes sollen diese und weitere Unterkünfte daher auch weiterhin übergangsweise für die Unterbringung von Asylbewerbern und anerkannten Flüchtlingen genutzt werden.
- In Kassel kann dagegen aufgrund einer landesrechtlichen Regelung von auszugsberechtigten Geflüchteten in einer Gemeinschaftsunterkunft nur eine Gebühr erhoben werden, die die tatsächlichen Unterkunfts-kosten bei Weitem nicht deckt. Das Land zahlt für Flüchtlinge, die SGB II beziehen und vom Bund Kosten für die Unterbringung erhalten, lediglich eine kleine Pauschale in Höhe von 120 Euro für die soziale Betreuung. Die Pauschale des Landes für zugewiesene Flüchtlinge im Asylverfahren beträgt dagegen bis zu 1.050 Euro pro Flüchtling und Monat (in Kassel liegt sie bei 940 Euro) (Land Hessen 2017). Darin sind Zuschüsse für Wohnen und soziale Betreuung enthalten. Die Stadt betreibt den baldigen Auszug der anerkannten Geflüchteten aus den Gemeinschaftsunterkünften, wenn die Anzahl der Flüchtlinge die Personenanzahl überschreitet, die als Mindestbelegungsgarantie festgelegt wurde, weil jede weitere Person ungedeckte Zusatzkosten verursacht. Das Land Hessen beabsichtigt allerdings eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen dahingehend, dass den hessischen Kommunen ein Satzungsrecht eingeräumt wird, nachdem sie in den Gemeinschaftsunterkünften die tatsächlichen Unterkunfts-kosten fordern können, die dann auch vom SGB II-Träger anzuerkennen sind.
- Auch in Halle (Saale), wo der Wohnungsmarkt im Vergleich zu Kassel, Kiel, Heilbronn und Köln noch entspannt ist, ist es aufgrund der Vertragsgestaltung teurer für die Kommune, wenn anerkannte Geflüchtete in den Gemeinschaftsunterkünften wohnen bleiben. Aufgrund des „zweistufigen“ Modells leben die meisten Geflüchteten jedoch zum Zeitpunkt ihrer Anerkennung bereits in Wohnungen.
- In den Kreisen Mecklenburgische Seenplatte und Haßberge spielen Gemeinschaftsunterkünfte eine untergeordnete Rolle. Dagegen ergibt sich die Notwendigkeit, Überkapazitäten im Bereich angemieteter Wohnungen zu reduzieren. Die Kommunen versuchen, die vorgehaltenen Wohnungsbestände für Geflüchtete im Verfahren dadurch abzubauen, dass die Geflüchteten die Mietverträge übernehmen. Durch die Umwandlung der Mietverträge fallen die Wohnungen aus dem von der Kommune angemieteten Kontingent. In der Umsetzung ergibt sich die Schwierigkeit, dass nicht alle Vermieter der Umwandlung zustimmen. Zudem erhalten die Bewohner einer Wohnung nicht alle gleichzeitig einen Aufenthaltstitel und Einzelne suchen perspektivisch Wohnraum für nachziehende Familienangehörige.

Die Betreiber der Gemeinschaftsunterkünfte haben keinen direkten Anreiz, Fehlbeleger zum Auszug zu bewegen. Wenn die Vergütung pro untergebrachte Person erfolgt, ist es für die Bereitsteller wirtschaftlich sinnvoll, alle Plätze zu belegen. Falls die Vergütung pro bereitgestelltem Platz erfolgt, sparen die Betreiber bei einer Unterbelegung zwar Betriebs- und Betreuungskosten, aber die Unterauslastung stellt langfristig den Bestand der Einrichtung in Frage. Die Anzahl von auszugsberechtigten Geflüchteten, die noch in Gemeinschaftsunterkünften leben, ist inzwischen in vielen Städten beträchtlich.

Wie in Kapitel 4.1 dargestellt, stellen alle Fallstudienkommunen für die Unterbringung von Geflüchteten (unter anderem) Wohnungen zur Verfügung. In einigen Fällen können die Flüchtlinge die Mietverträge übernehmen, in anderen Fällen sind die Kommunen interessiert, die Wohnungen weiterhin für Geflüchtete im Asylverfahren nutzen zu können. Wenn Geflüchtete diese Wohnungen nach ihrer Anerkennung weiter belegen, so sind sie auch hier „Fehlbeleger“. Daten dazu stehen nur aus vier Fallstudienkommunen zur Verfügung.

Abbildung 21: Anteil der Geflüchteten mit Schutzstatus in von der Kommune angemieteten Wohneinheiten (WE) als „Fehlbeleger“



Quelle: eigene Darstellung

Die Abbildung 21 zeigt, dass in Halle (Saale) inzwischen die meisten Geflüchteten, die in einer von der Kommune angemieteten Wohnung leben, einen Schutzstatus haben. Es ist geplant, dass sie die Mietverträge der Wohnungen von der Stadt übernehmen. Die Stadt Heilbronn stellt eine Ausnahme unter den Fallstudienstädten dar, weil sie für anerkannte Geflüchtete Wohnungen als „Anschlussunterbringung“ bereitstellt. Diese Wohnungen sind längerfristig von der Stadt angemietet und werden an Geflüchtete mit Status vergeben (vgl. Kapitel 4.1.3). Die Belegung der Wohnungen soll geringer sein als bei Geflüchteten im Asylverfahren und die Mieten werden nach den Angemessenheitskriterien der KdU vom Jobcenter getragen. Auch in Hannover war diese Form der Anschlussunterbringung geplant. Sie konnte jedoch nicht wie konzipiert umgesetzt werden, weil die Stadt die Wohnungskapazitäten für die vorläufige Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren benötigt und es nicht gelingt, ausreichend zusätzlichen Wohnraum anzumieten.

Mit ihrer Anerkennung wechseln viele Geflüchtete den Rechtskreis. Statt des Sozialamtes (Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG) ist nun das Jobcenter (Bezug nach SGB II) zuständig. Eine Ausnahme bilden Bezieher von Sozialleistungen nach SGB XII, die weiterhin vom Sozialamt Leistungen erhalten. In Saarbrücken zahlt das Sozialamt bei einem Wechsel des Rechtskreises die Leistungen so lange weiter, bis das Jobcenter die Registrierung abgeschlossen hat. Dieses Verfahren ist bei dem Übergang in den regulären Wohnungsmarkt eine wichtige Hilfe. In anderen Städten entsteht mit der Verzögerung der Registrierung beim Jobcenter bisweilen das Problem, dass die Geflüchteten die Miete nicht überweisen können und ihre Wohnung wieder zu verlieren drohen.

4.3.2 Merkmale der Wohnraumversorgung und Wohnungssituation von anerkannten Flüchtlingen auf dem regulären Wohnungsmarkt

Aus allen Fallstudienkommunen berichten Ehrenamtliche wie auch die Wohnungsämter, dass auch den Geflüchteten mit Schutzstatus mitunter Wohnungen in einem sehr schlechten Zustand angeboten werden. Demnach nutzen private Anbieter insbesondere in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten die Tatsache aus, dass Geflüchteten fast jede eigene Wohnung als Verbesserung gegenüber dem Wohnen in einer Gemeinschaftsunterkunft erscheint.

Auffallend ist zudem, dass durch das Engagement von Ehrenamtlichen bei der Wohnungssuche in einem Teil der Städte Wohnmöglichkeiten erschlossen wurden, die zuvor nicht am Markt waren. Die Unterbringung von Flüchtlingen erfolgt zum Beispiel in leerstehenden Teilen einer Wohnung oder eines Hauses durch die Vermittlung von Ehrenamtlichen. Die Zahlen des Einwohnermeldeamtes zeigen beispielsweise in Mainz eine hohe Zahl von Umzügen an, ohne dass die Stadt hierfür die Kapazitäten auf dem regulären Wohnungsmarkt feststellen kann. Diese Art der Unterbringung bestimmt in einem Teil der Städte somit die Wohnraumversorgung mit. Unklar ist, inwieweit die Geflüchteten durchweg schriftliche Mietverträge und damit eine volle Rechtssicherheit erhalten.

In Bezug auf die Haushaltsstruktur berichten die Akteure in den Fallstudienkommunen, dass es allein reisenden Männern mit Anerkennung selten gelingt, eine Wohnung im Rahmen der Angemessenheitskriterien der KdU zu finden. Deshalb schließen sich in einigen Fallstudienstädten (zum Beispiel Heilbronn, Kassel) teilweise mehrere Männer zusammen und suchen gemeinsam eine Wohnung. Eine typische Wohnsituation ist infolgedessen die „Männer-Wohngemeinschaft“ in einer 2- oder 3-Zimmer-Wohnung. In anderen Städten wird dies von den Vermietern nicht akzeptiert und auch von den Geflüchteten nicht angestrebt. Offenbar ist der Wunsch, individuell zu leben, nach der langen Zeit fehlender Privatsphäre sehr groß.

Auch Großfamilien finden nur schwer geeigneten Wohnraum und leben häufig in besonders beengten Verhältnissen, obwohl in einigen Städten (Kassel, Kiel) seitens der Jobcenter eine gewisse Flexibilität besteht, Mieten oberhalb der Angemessenheitskriterien der KdU anzuerkennen. Die Recherchen in den Fallstudien bestätigen damit den Befund der Studie „Asyl – und dann?“ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (Worbs/Bund/Böhm 2016: 83; vgl. Kapitel 1.4).

Verteilungsmuster von Geflüchteten im Stadtraum Neubrandenburgs:

Abbildung 22: Entwicklung des Ausländeranteils in den Stadtteilen Neubrandenburgs

Stadtteil	Bev. 2016	Ausländeranteil		Entwicklung in %
		2012	2016	
Innenstadt	3.719	1,6 %	2,2 %	132
Stadtgebiet West	8.665	1,0 %	1,6 %	156
Vogelviertel	4.620	0,7 %	0,7 %	105
Reitbahnviertel	4.204	1,9 %	7,5 %	392
Datzeviertel	4.736	1,3 %	8,6 %	667
Industrieviertel	6.018	1,2 %	2,7 %	230
Stadtgebiet Ost	15.232	3,9 %	9,3 %	238
Katharinenviertel	3.105	2,5 %	8,2 %	331
Stadtgebiet Süd	7.115	1,0 %	4,3 %	426
Lindenbergviertel	7.172	1,0 %	1,4 %	141
Stadt gesamt	64.586	1,9 %	5,0 %	267

Quelle: Stadt Neubrandenburg, eigene Berechnungen

In Neubrandenburg lässt sich eine zunehmende Konzentration von Ausländern¹ in den Siedlungen des industriellen Wohnungsbaus beobachten. Die meisten Ausländer wohnen in der Oststadt, wo sich auch die Gemeinschaftsunterkunft befindet. Dort liegen auch die Hochhäuser, in denen von einem privaten Anbieter eine große Zahl vorwiegend kleiner Wohnungen an Geflüchtete vermietet worden ist. In den letzten Jahren hat der Anteil der Ausländer auch im Plattenbaugbiet Datzeviertel stark zugenommen, das zunächst wegen seiner peripheren Lage weniger nachgefragt war. In bürgerlichen Vierteln (Vogelviertel, Lindenbergviertel) hingegen stagniert der Ausländeranteil.

Hinsichtlich der stadträumlichen Lage wird deutlich, dass Geflüchtete mit Schutzstatus überwiegend in Quartieren mit niedrigem Mietniveau Wohnraum finden. Falls die Wohnungen, die den Angemessenheitskriterien der KdU entsprechen, in wenigen Quartieren einer Stadt konzentriert sind, steigt dort der Anteil der Bevölkerung mit Fluchthintergrund. Vereinzelt war in den Fallstudien zu beobachten, dass Geflüchteten in Stadtteilen mit höheren Mietpreisen Wohnungen unterhalb der Angemessenheitskriterien der Kosten der Unterkunft angeboten wurden. Bei den Vermietern handelte es sich um private Eigentümer, die Geflüchtete gezielt unterstützen wollten.

4.3.3 Relevante Wohnungsmarktsegmente für anerkannte Flüchtlinge

Viele Geflüchtete mit Schutzstatus verfügen noch nicht über ein eigenes Einkommen, sodass ihre Miete vom Jobcenter übernommen wird. Aus diesem Grund suchen sie Wohnraum, der den Angemessenheitskriterien der Kosten der Unterkunft entspricht. In den meisten Städten gibt es solchen Wohnraum jedoch nicht im gesamten Stadtgebiet. In einigen Städten (beispielweise Mainz) werden entsprechende Wohnungen nur noch im Segment der belegungsgebundenen Wohnungen sowie der Bestände der städtischen Gesellschaft angeboten. In allen Fallstudienstädten sind Engpässe im Niedrigpreissegment und eine geringe Fluktuation zu verzeichnen. Aus diesem Grund suchen Geflüchtete in vielen der Fallstudienkommunen mindestens ein halbes Jahr nach Wohnraum. Die Wartezeiten bei den kommunalen Wohnungsunternehmen betragen ebenfalls vielerorts mindestens sechs Monate – mit steigender Tendenz.

Teilräumliche Angebotsengpässe zeigen sich ebenfalls in vielen der untersuchten Kommunen. In Kiel gelingt es kaum, in Zentrumsnähe und auf der Westseite der Stadt günstigen Wohnraum zu finden. In Köln ist dies linksrheinisch der Fall. In Städten mit angespannten Wohnungsmärkten haben die Geflüchteten bezüglich des Quartiers kaum eine Wahl. In Neubrandenburg, wo der Wohnungsmarkt entspannt ist, möchten Geflüchtete dagegen, wie viele Deutsche, ungern in der vom Zentrum entfernten, auf einer Anhöhe liegenden Plattenbausiedlung Datzeberg wohnen. Im Landkreis Haßberge bevorzugen Geflüchtete die Mainstädte oder Hofheim gegenüber den ländlichen Gemeinden.

Viele Geflüchtete fragen in der Nähe der zuvor bewohnten Gemeinschaftsunterkunft eine Wohnung nach (Kassel, Halle (Saale), Neubrandenburg, Hannover). Die Bindung an das Quartier entsteht in einigen Städten durch lange Unterbringungszeiten in der Gemeinschaftsunterkunft. Vor allem Familien möchten im Quartier bleiben, wenn die Kinder dort bereits eine Kita oder Schule besuchen. Sozialarbeiter in den Gemeinschaftsunterkünften berichten aber auch, dass Geflüchtete nach ihrem Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft und ihrer Anerkennung gern in der Unterkunft vorbeikommen, um sich bei administrativen Fragen von Menschen, die sie bereits kennen und denen sie vertrauen, beraten zu lassen. Zudem spielen Netzwerke mit anderen Bewohnern eine Rolle. In mehreren Städten sind Quartiere, in denen eine Moschee vorhanden ist, beliebte Wohnorte (Halle, Heilbronn). Ehrenamtliche in Halle berichten aber auch, dass Geflüchtete nach Wohnungen in Nachbarschaften suchen, in denen Deutsche leben und nicht in Quartieren, in denen es bereits viele Flüchtlinge gibt.

Besondere Engpässe gibt es in allen Städten bei Singlewohnungen und Wohnungen für Haushalte mit fünf und mehr Personen. In einem großen Teil der Städte besitzen die Wohnungen der kommunalen Gesellschaften überwiegend zwei und drei Zimmer (entsprechend des Familienmodells des Errichtungszeitraums). Für große Familien ist es schwierig, passende Wohnungen zu finden. In Kiel akzeptiert das Jobcenter wegen dieses Engpasses im Einzelfall Mieten für sehr große Wohnungen, die über den Angemessenheitskriterien der Kosten der Unterkunft liegen. Um Singlehaushalte zu bedienen, haben sich Ehrenamtliche in Heilbronn und Mainz gezielt um die Vermittlung von Einliegerwohnungen in Einfamilienhäusern privater Eigentümer bemüht.

Ein weiterer Engpass besteht im Hinblick auf barrierefreie Wohnungen. In Kiel gibt es zum Beispiel viele Schwerstkranken und Kriegsversehrte unter den Flüchtlingen mit einem hohen Pflegebedarf. Auch Familien wohnen, in Gebäuden ohne Aufzug, ungern in oberen Geschossen. Hier sind aber gerade in den Wohnsiedlungen am ehesten Wohnungen verfügbar („vertikaler Leerstand“ beispielsweise in Neubrandenburg).

4.3.4 Anbieterstrukturen

In allen Fallstudienstädten fragten die Verwaltungen die kommunalen Wohnungsunternehmen, ob sie Wohnungen für die Unterbringung von Geflüchteten bereitstellen würden. Das Engagement der Unternehmen hängt wesentlich von verfügbaren Beständen ab. In den Fallstudienstädten Halle (Saale), Neubrandenburg und Saarbrücken haben die kommunalen Wohnungsunternehmen eine Schlüsselrolle in der Wohnraumversorgung der Geflüchteten im Asylverfahren gespielt:

- In Halle schloss die Stadt im September 2015 einen Rahmenvertrag ab, der vorsah, dass die Hallesche Wohnungsgesellschaft mbH (HWG) zwischen September 2015 und April 2016 insgesamt 630 Wohneinheiten für die Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren bereitstellt. Anfang 2016 wurde das Kontingent auf 610 Wohnungen verringert. Der Rahmenvertrag mit der Gesellschaft für Wohn- und Gewerbeimmobilien Halle-Neustadt (GWG) wurde nach dem Vorbild des mit der HWG ausgehandelten Vertrags abgeschlossen. Es wurde ein Kontingent von 200 Wohnungen vereinbart und später auf 154 reduziert. Die Stadt hat für jede dieser sogenannten Integrationswohnungen einen einzelnen Vertrag mit dem jeweiligen Unternehmen geschlossen. Die Verträge sollen von den Geflüchteten nach ihrer Anerkennung übernommen werden können. Darüber hinaus haben beide Unternehmen Integrationsbeauftragte mit Arabischkenntnissen eingestellt, die eng mit dem Umzugsmanagement der Stadt zusammenarbeiten.
- In Neubrandenburg stellt die NEUWOGES zwei Gemeinschaftsunterkünfte mit ca. 500 Plätzen. Der Landkreis hat bis zu 59 Wohneinheiten von der NEUWOGES für die Unterbringung von Geflüchteten im Verfahren angemietet. Darüber hinaus hat das Unternehmen 287 Mietverträge direkt mit Geflüchteten abgeschlossen.
- In Saarbrücken verfügte das kommunale Wohnungsunternehmen „Siedlungsgesellschaft“ über leerstehende, sanierungsbedürftige Bestände. Jedoch fehlten dem Unternehmen die Mittel, um diese herzurichten. Die Stadt übernahm die Kosten für die Herrichtung, bis das Land ab Dezember 2015 ein Förderprogramm zur Herrichtung von Wohnungen für die Flüchtlinge auflegte. In der Folge wurde die Instandsetzung und Ausstattung von 73 Wohnungen der städtischen Siedlungsgesellschaft mit Landesmitteln unterstützt. Insgesamt wurden 130 Wohnungen hergerichtet.

Einige Wohnungsunternehmen haben sich im Neubau von Gemeinschaftsunterkünften engagiert, die perspektivisch ausgebaut und in Sozialwohnungen umgewandelt werden könnten.

- Die GWG Kassel baute die Gemeinschaftsunterkunft Bunsenstraße. Auf Initiative der Stadt Kassel kamen im November 2015 sechs Architekturbüros, zwei Bauunternehmen, die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Kassel (GWG) und Verantwortliche der städtischen Ämter zusammen und entwickelten im gemeinsamen Dialog das sogenannte „Kasseler Modell“. Im Ergebnis ist in der Bunsenstraße eine kleine Siedlung mit 36 Wohneinheiten und Gemeinschaftsräumen in mehreren Häusern entstanden. Für sieben Jahre sollen die Häuser als Flüchtlingsunterkunft für ungefähr 180 Personen genutzt und anschließend zu Mietwohnungen umgebaut werden.
- Die GAG Köln hat eine Gemeinschaftsunterkunft in Modulbauweise errichtet.
- Die Stadtsiedlung Heilbronn hat einen Neubau mit 100 Plätzen errichtet, den sie an die Kommune vermietet.

Abbildung 23: Neubau von Unterkünften in Kassel (links, „Kasseler Modell“) und Heilbronn (rechts)

Quelle IfS / IRS

Neben den oben genannten Unternehmen in Halle, Neubrandenburg und Saarbrücken engagieren sich einige Wohnungsunternehmen in weiteren Fallstädten gezielt in der Bereitstellung von Wohnungen für anerkannte Flüchtlinge:

- Die GWG Kassel unterstützt Geflüchtete, die in der von ihr betriebenen Gemeinschaftsunterkunft leben. Nach ihrer Anerkennung erhalten diese Geflüchteten Wohnungsangebote in den Beständen des Unternehmens. An Flüchtlinge im Asylverfahren werden dagegen keine Wohnungen vermietet. Die GWG begründet diese Praxis mit der unklaren Bleibeperspektive dieser Gruppe.
- In Köln hat sich das kommunale Wohnungsunternehmen GAG Immobilien AG verpflichtet, 150 Wohnungen im Jahr für die Flüchtlingsunterbringung zur Verfügung zu stellen. Das entspricht 7 % der Fluktuationsreserve des Unternehmens. Das Auszugsmanagement der Stadt vermittelte 2016 insgesamt 294 Geflüchtete in 104 Wohneinheiten des Unternehmens. Die Auswahl der Begünstigten scheint jedoch für die Geflüchteten nicht immer nachvollziehbar. Zudem bestand im Frühjahr 2017 ein Korruptionsverdacht um die Wohnungsvermittlung.
- In Köln sind zudem 33 der 57 ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in der „Kölner Arbeitsgemeinschaft“ engagiert. Sie stellen etwa die Hälfte aller Wohnungen für Geflüchtete in Köln, die eigene Mietverträge haben. Vor allem kommunale, kirchliche Wohnungsunternehmen und Genossenschaften (siehe unten) beteiligen sich. Gemeinsam stellten sie 878 Wohnungen im Jahr 2016 zu Verfügung, davon 341 im Umland. 2015 waren es 487 Wohneinheiten.

In Hannover stellte das kommunale Unternehmen einzelne Wohnungen zur Verfügung. In Heilbronn gibt es bei der „Stadtsiedlung“ bereits lange Wartelisten für die Vermittlung von preiswerten Wohnungen und es wurde bislang keine Wohnung an Geflüchtete vermietet. Der Engpass von Wohnungen im Niedrigpreissegment hat in einigen Städten dazu geführt, dass Wohnkonzepte erstellt und Quoten für belegungsgebundene Wohnungen bei Neubauvorhaben eingeführt wurden: In Mainz hat man sich beispielsweise auf 20 % der bis 2020 neu zu errichtenden Wohneinheiten (WE) geeinigt. Gleichwohl kompensieren die geplanten Neubauwohnungen bestenfalls den Verlust an Wohnungen, die in den kommenden Jahren ihre Belegungsbindung verlieren. Ein Zuwachs an Sozialwohnungen wird in keiner der Fallstudienstädte erwartet.

Die **Wohnungsgenossenschaften** beteiligen sich nur in wenigen Fallstudienstädten an der Bereitstellung von Wohnraum für Geflüchtete. Als Gründe nennen einige Genossenschaften ablehnende Abstimmungsergebnisse der Mitgliederversammlungen, andere die hohe Nachfrage seitens der Mitglieder. Folgendes Engagement wurde in den Fallkommunen benannt:

- Die Neubrandenburgische Wohnungsbaugenossenschaft (NEUWOBA) vermietet 215 Wohneinheiten an anerkannte Geflüchtete. Das Jobcenter übernimmt die Genossenschaftsanteile. Die NEUWOBA plant, maximal 220 Wohneinheiten (5 % ihres Bestandes) an Flüchtlinge zu vermieten und steuert die Verteilung so, dass nicht mehr als 5 % der Wohneinheiten pro Gebäude an Flüchtlinge vermietet sind. Sie hat in der Südstadt ein Sprachcafé initiiert und einen Mitarbeiter mit interkulturellen Kompetenzen eingestellt.
- In Köln vermietet die Ehrenfelder Wohnungsgenossenschaft zehn Wohneinheiten an Geflüchtete. Von den einzelnen Genossenschaften, die in der Kölner Arbeitsgemeinschaft engagiert sind, werden nur wenige weitere Wohnungen an Geflüchtete vermietet. Die GWG Köln-Süd vermietet beispielsweise eine Wohnung an eine Einzelperson mit Aufenthaltstitel.
- In Halle-Neustadt ist es im Einzelfall und über private Vermittlung gelungen, anerkannte Flüchtlingsfamilien in den Wohnungen einer Genossenschaft unterzubringen.
- In Kiel hat die Genossenschaft „Wankendorfer“ mit Haus & Grund Schleswig-Holstein einen Mustermietvertrag für die Kommune erarbeitet, der für die Vermietung von Wohnraum zur Unterbringung von Geflüchteten genutzt werden kann.

In allen Fallstudien sind private Vermieter wichtige Akteure bei der Bereitstellung von Wohnraum für anerkannte Geflüchtete. Mit Ausnahme von Halle (Saale) und Neubrandenburg mietet die Stadt bereits für Geflüchtete im Asylverfahren Wohnraum von privaten Eigentümern an oder unterstützt die Vermietung von Wohnraum an Geflüchtete im Asylverfahren (Kassel). In vielen Fällen können die Geflüchteten nach ihrer Anerkennung die Verträge übernehmen.

Die meisten der Fallstudienkommunen rufen auf ihrer Internetseite Wohnungseigentümer und Vermieter auf, Wohnraum für Geflüchtete bereitzustellen und platzieren einen Kontakt, bei dem sich Vermieter melden können. Einige Kommunen berichten von einem guten Rücklauf. Es liegen jedoch keine statistischen Daten zur Wirkung der Aufrufe vor. Nach Aussage der Ehrenamtlichen, die Geflüchtete bei der Wohnungssuche unterstützen, ist das Spektrum privater Anbieter sehr breit. Es gibt Eigentümer, die gezielt Geflüchtete unterstützen möchten, oder die auf Betreiben von Freunden oder Angehörigen leerstehenden Wohnraum zur Verfügung stellen. Vielfach sind aber auch Privateigentümer anzutreffen, die Profit mit einer instandsetzungsbedürftigen Wohnung oder Immobilie erwirtschaften wollen. Sie vermieten einzelne Zimmer an alleinstehende Männer. Von jedem Mitglied der Wohngemeinschaft verlangt der Vermieter den maximalen Betrag, den das Jobcenter im Rahmen der Erstattung der Kosten der Unterkunft übernimmt. Auf angespannten Wohnungsmärkten erkennt das Jobcenter diese Angebote in der Regel an, um den Geflüchteten nicht die Integration in den Wohnungsmarkt zu verwehren.

Beispielhafte Wohnkarrieren bei dem Übergang der anerkannten Flüchtlinge auf den regulären Wohnungsmarkt

Im Folgenden werden sechs klassische Fallbeispiele vorgestellt, die verdeutlichen, welche Konstellationen und Rahmenbedingungen Wohnkarrieren prägen und welche Probleme beim Übergang in den regulären Wohnungsmarkt häufig anzutreffen sind.

Musterweg einer Musterfamilie

Die fünfköpfige syrische Familie R. kam im Herbst 2015 aus der Erstaufnahmeeinrichtung Halberstadt nach Halle (Saale). Hier wurde sie zunächst in einer kleinen Gemeinschaftsunterkunft am Hauptbahnhof untergebracht und lebte dort in einer abgeschlossenen Wohneinheit mit einem Zimmer, Kochnische und eigenem Bad. Bereits wenige Monate später wurde der Familie vom Umzugsmanagement der Stadt eine 3-Raum-Wohnung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft HWG in der Wohnsiedlung Heide-Nord angeboten. Der Familienvater unterzeichnete einen Untermietvertrag und erhielt vom Integrationsbeauftragten Informationsmaterial. Aber nicht nur die Broschüren, sondern auch das Integrationsmanagement der HWG mit

den dazugehörigen Projekten erleichtert das Einleben in der Nachbarschaft. Im Sommer 2016 wurden die Asylanträge aller Familienmitglieder anerkannt. Der Vermieter hat in Aussicht gestellt, dass die Familie spätestens Ende 2017 den Hauptmietvertrag für die Wohnung erhalten kann. Die Integration in den regulären Wohnungsmarkt ist damit ohne weitere Umzüge gelungen.

Familie R. repräsentiert „Musterfamilien“, deren Haushaltsgröße zu dem großen Angebotssegment der 2- bis 3-Zimmer-Wohnungen auf den Wohnungsmärkten passt. Als Familie werden sie bevorzugt mit Wohnraum versorgt. Sie kommen aus einem Land mit hoher Bleibeperspektive und erhalten nach relativ kurzer Bearbeitungszeit einen Schutzstatus. Zudem bestehen gegen Menschen aus ihrem Herkunftsland vergleichsweise wenig Ressentiments und die Nachbarn begegnen ihnen offen. Der Familie gelingt die idealtypische Wohnkarriere. Sie wird zunächst in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht, bevor sie eine von der Stadt angemietete Wohnung zur Verfügung gestellt bekommt, deren Mietvertrag sie später übernimmt. Alternativ wird der Musterfamilie mit Unterstützung des Integrationsmanagements (Hannover, Heilbronn), des Umzugsmanagements (Halle) oder des Auszugsmanagements (Köln) eine Wohnung beschafft, die sie selbst anmietet. Oder die Familie lernt in der Gemeinschaftsunterkunft Ehrenamtliche kennen, die eine Wohnung vermitteln.

Irrweg einer Großfamilie

Die afghanische Familie H. besteht aus acht Personen, zwei Eltern mit fünf Kindern und der Schwester des Vaters. Sie sind gemeinsam in einer Gemeinschaftsunterkunft untergekommen, die in einer Mehrzweckhalle eingerichtet war. Als die Halle geräumt wurde, verlegte die Stadt sie in eine 3-Zimmer-Wohnung. Nach Konflikten mit den Nachbarn nutzte das Belegungsmanagement der Stadt die Verfügbarkeit einer anderen Immobilie. Der Mietvertrag lief jedoch ein halbes Jahr später aus. Die Familie musste daraufhin zurück in eine Gemeinschaftsunterkunft ziehen, da es am Markt keine freien, nachfragegerechten Wohnungen gibt. Die Stadt hat sie in einen Neubau mit abgeschlossenen Einheiten, Bad und Küchenzeile verlegt. Inzwischen sind die Asylanträge der meisten Familienmitglieder positiv beschieden. Die Familie H. aber bleibt vorerst als Fehlbeleger in der Gemeinschaftsunterkunft, denn sie findet keinen Wohnraum.

Familie H. repräsentiert große Haushalte, für die es in den Städten nur sehr eingeschränkt Wohnraumangebote gibt, die den Angemessenheitskriterien der Kosten der Unterkunft entsprechen. Die Haushaltsgröße und Konstellation bietet Konfliktpotenzial mit Nachbarn. Das Beispiel steht aber auch dafür, dass Flüchtlingsfamilien innerhalb einer Stadt mehrfach die Unterkunft wechseln müssen. Gründe dafür sind nicht nur Nachbarschaftskonflikte, sondern auch die Schließung von Gemeinschaftsunterkünften und das Auslaufen von Verträgen für Wohnungen, die die Kommune angemietet hat. Es kommt deshalb vor, dass Geflüchtete, die bereits in Wohnungen gelebt haben, wieder in eine Gemeinschaftsunterkunft umziehen müssen.

Umweg durch Familiennachzug

Machmut G. stammt aus dem Irak. Der Familienvater (Frau und zwei Kleinkinder) floh allein. Er wurde nach seiner Ankunft in Hannover in der Gemeinschaftsunterkunft Maritim Hotel untergebracht, wo überwiegend allein reisende Männer leben. In der Gemeinschaftsunterkunft lernte er zwei Landsleute kennen und machte sich mit ihnen gemeinsam auf die Suche nach einer Wohnung. Über Ehrenamtliche erhielten sie eine Wohnung in dem Stadtteil Linden. Im November 2016 wurde Machmut G. der Familiennachzug genehmigt. Es ist aber klar, dass er seine Familie nicht in der Wohngemeinschaft unterbringen kann. Nun sucht er nach einer Lösung.

Machmut G. steht für eine große Anzahl allein eingereister Männer, die sich zur Anmietung von Wohnungen als Wohngemeinschaften zusammenschließen, weil es ihnen nicht gelingt, sich auf dem regulären Wohnungsmarkt mit angemessenen Singlewohnungen zu versorgen. Viele dieser Männer haben Anträge auf Familiennachzug gestellt. Die Wohngemeinschaften brechen dann auseinander, wenn ein Mann auszieht, um für sich und seine Familie angemessenen Wohnraum zu beziehen. Gleichzeitig ist es gerade auf den angespannten Märkten für die Geflüchteten sehr schwierig, Wohnraum für größere Familien zu finden. Zudem können die Asylanträge erstgestellt werden, wenn die Personen eingereist sind. Einige Kommunen nehmen die nachgezogenen Familien in Gemeinschaftsunterkünften auf. Sie sind jedoch dann getrennt von ihren Männern, da diese dort bereits ausgezogen sind.

Schwieriger Weg bei Haushaltsänderung

Jusuf F., Mahmed G. und Urdi J. hatten während ihres Asylverfahrens eine Wohngemeinschaft gebildet. Jusuf F. und Mahmed G. bekamen etwa zur gleichen Zeit ihre Anerkennung, bei Urdi J. gab es keine vielversprechende Perspektive. Die jungen Männer vereinbarten mit ihren Betreuern, dass Urdi in eine andere Unterkunft umzieht. Statt ihm sollte ein Bruder von Jusuf Urdis Zimmer übernehmen. Er war in die Stadt gezogen, nachdem sein Asylantrag anerkannt wurde. Mahmed, Jusuf und sein Bruder unterschrieben alle drei den neuen Mietvertrag.

Jusufs Bruder verstand sich jedoch nicht mit Mahmed G., es gab häufig Streit und schließlich kam Mahmed nicht mehr nach Hause. Sie suchten einen weiteren Mitbewohner, fanden jedoch keinen. Als Gesamtschuldner mussten sie die Miete für die ganze Wohnung bezahlen. Das Jobcenter erkannte allerdings nur zwei Drittel an. Dann bekam Jusuf F. einen Job in einer anderen Stadt. Nun stand sein Bruder allein mit der Wohnung da. Nach zwei Monaten erhielt er die fristlose Kündigung und hatte erhebliche Schulden.

Die drei jungen Männer stehen für die Problematik, dass es Konstellationen gibt, die die Umwandlung von Mietverträgen erschweren. Dazu gehört die Belegung von Wohnungen mit Personen, die nicht zu einer Bedarfsgemeinschaft gehören. Denn meist werden die Asylanträge der Mitglieder einer Wohngemeinschaft nicht gleichzeitig anerkannt. Zudem wollen die Geflüchteten nicht unbedingt weiterhin zusammenwohnen und darüber hinaus sind ihre Zukunftspläne und Perspektiven oft sehr unterschiedlich. Es ist für Geflüchtete nicht einfach, beim Auszug von Mitbewohnern Ersatzmieter zu finden. Ganz grundsätzlich ist das Zusammenwohnen mit Fremden für viele Flüchtlinge unattraktiv, da sie während der letzten Jahre ständig gezwungen waren, mit fremden Menschen zusammenzuleben.

Lange Verfahren führen in die Sackgasse

Dahlia F. und ihr Mann hatten nach neun Monaten des Wartens endlich mit Hilfe ihrer neuen Freundin Monika B., die sich schon seit einem Jahr um sie kümmerte, eine Wohnung gefunden. Sie reichten ihre Unterlagen beim Jobcenter ein. Von dort kam aber keine Reaktion. Trotz mehrmaliger Nachfragen durch Monika B. und die Betroffenen selbst bekamen sie keinen positiven Bescheid. Schließlich war die Wohnung nicht mehr frei, weil der Vermieter nicht so lange warten wollte.

Dieser Fall steht für die Problematik, dass die Zeitspannen zwischen Antragstellung und Bewilligung der Kostenübernahme oder Zahlung der Miete so lange dauern, dass die Vermieter misstrauisch werden und die Wohnung anderweitig vergeben. In Extremfällen vergehen zwischen Antragstellung und Bewilligung mehrere Monate.

Hemmnisse auf dem Weg in periphere Regionen

Saliha S., ihr Mann und ihre drei Kinder leben in einer Einliegerwohnung in einer kleinen Gemeinde mit etwa 500 Einwohnern. Sie haben die Wohnung bekommen, weil sie schon seit ihrer Ankunft von einem sehr netten Lehrerehepaar betreut werden, das ein paar Dörfer weiter lebt. Das Ehepaar hat sie sehr unterstützt, sie wurden eingeladen und man hat ihnen bei der Korrespondenz mit den Behörden geholfen. Das größte Problem sind die Entfernungen. Zwar bekommen sie die Fahrten mit dem Bus zum Integrationskurs bezahlt, aber die Busse fahren so selten, dass sie dann mehrere Stunden in der Kreisstadt warten müssen. Die Kinder bringt das Lehrerehepaar in die Tagesstätte. Das ist Saliha und ihrem Mann eigentlich unangenehm. Samstags nimmt das Ehepaar sie im Auto mit zum Einkaufen, denn im Dorf gibt es kaum Einkaufsmöglichkeiten und nur eine sehr begrenzte Warenauswahl. Allerdings vergisst Saliha manchmal etwas. Dann wird es für sie sehr schwierig, das Erforderliche zu besorgen. Salihas Mann möchte freitags in die Moschee, die nächste ist aber 60 Kilometer entfernt. Außerdem können sie ihre Freunde in der Kreisstadt nicht besuchen, denn nach 17 Uhr fährt kein Bus mehr und ein Taxi können sie sich nicht leisten. So werden sie sich nun doch bemühen, in eine größere Stadt umziehen zu können, obwohl die Leute hier wirklich nett sind.

Das Beispiel steht dafür, dass in ländlichen Regionen sehr starke Unterstützungsstrukturen beobachtet werden konnten und auch Wohnraum meist ausreichend vorhanden war. Das Grundproblem für die Migranten dort ist jedoch die fehlende Mobilität. Einkäufe, gesellschaftliches Leben, die Kita oder der Arztbesuch werden zu schwierigen Herausforderungen. Auch die Integrationsangebote können nur schwer wahrgenommen werden.

4.3.5 Abwanderungs- beziehungsweise Zuwanderungstendenzen

Mit dem Integrationsgesetz vom Sommer 2016 trat die Verpflichtung für Asylberechtigte in Kraft, in dem Bundesland Wohnsitz zu nehmen, das ihnen zur Durchführung seines Asylverfahrens oder im Rahmen seines Aufnahmeverfahrens zugewiesen worden ist. Die Regelung kann von den Ländern räumlich enger gefasst werden (vgl. Kap. 2.1.3).

In den Fallstudienstädten sind aber auch Zu- und Abwanderungen zu beobachten, die durch die Wohnsitzregelung verursacht wurden. Geflüchtete ziehen zurück an einen früheren Wohnort, weil sie an ihrem neuen Wohnort keine Sozialleistungen mehr erhalten, seit die Regelung in Kraft getreten ist.¹⁵

Eine Zuwanderung von anerkannten Geflüchteten aus den umliegenden Gemeinden war in größeren Städten vor Inkrafttreten der Regelung (Halle, Saarbrücken) zu verzeichnen. In Kassel dauert die Zuwanderung an, da es in Hessen keine landesrechtliche Regelung¹⁶ gibt, die Umzüge innerhalb des Landes einschränkt. In den Landkreisen verzeichnen die größeren Städte einen Zuzug von Geflüchteten aus dem ländlichen Raum. Im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte ist Neubrandenburg davon betroffen, im Landkreis Haßberge die größeren Städte entlang des Mains.

Obwohl es in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz keine landesrechtlichen Regelungen gibt, die Umzüge innerhalb des Landes beschränken, wird aus den Fallstudien Kiel und Mainz berichtet, dass Geflüchtete, die nicht in den Städten registriert wurden, nachrangig bei der Wohnraumvermittlung berücksichtigt werden oder sogar in

¹⁵ Dazu ein Beitrag des NDR-Fernsehens, der am Beispiel der Rückführung einer syrischen Familie von Dortmund nach Stralsund beschreibt, dass rund 500 Geflüchtete mit Anerkennung aus den Ballungszentren Westdeutschlands nach Mecklenburg-Vorpommern zurückziehen müssen. Dabei stellt sich die Frage, wer die Kosten für den Umzug der Familie übernimmt, die in Dortmund bereits in einer eigenen Wohnung lebte (Norddeutscher Rundfunk 17.09.2016).

¹⁶ Im Land Hessen ist die Verpflichtung zur Wohnsitznahme nach Maßgabe des Erlasses zum 1. September 2017 in Kraft getreten (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 2017). Zum Zeitpunkt der Fallstudienenerhebung war sie nicht in Kraft und konnte bei der Erstellung dieses Berichts nicht berücksichtigt werden.

die Kommunen zurückgeschickt werden, aus denen sie kommen, da die beiden Großstädte ihnen keine Unterkunft vermitteln können.

Die Zuwanderung von Geflüchteten wird derzeit zunehmend durch den Familiennachzug geprägt. Diesbezüglich spielt die in den Ländern festgelegte Ausgestaltung der Registrierung und Verteilung der Flüchtlinge eine Rolle. Bei einer Wohnsitzauflage muss der Familiennachzug an den Standort erfolgen, an dem der Antragsteller registriert ist. Die Kommunen sind verpflichtet, entsprechend für Wohnraum zu sorgen. Gleichzeitig wirkt sich die Anerkennungsquote der Länder auf den Nachzug der Familien aus. Mit dem Inkrafttreten des Asylpakets II am 17.03.2016 wurde der Familiennachzug für Personen mit subsidiärem Schutz für zwei Jahre ausgesetzt. Gleichzeitig wurde verstärkt die individuelle Prüfung der Anträge (sogenannte Einzelfallprüfung) wieder eingeführt. Damit stieg die Zahl der syrischen Flüchtlinge, denen nur noch subsidiärer Schutz zugesprochen wurde, rapide an (von 0,1 Prozent im Januar und Februar auf mehr als 66 Prozent im Oktober 2016¹⁷). Der Familiennachzug wird für viele Geflüchtete, deren Anträge erst nach Inkrafttreten des Asylpakets II geprüft wurden, verzögert. Mit dem Anstieg der subsidiär Schutzberechtigten sinkt der Anteil jener, die ein Anrecht auf Familiennachzug haben. Allerdings werden die Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge nun gerichtlich in starkem Maße angefochten. Je nachdem, wie die Gerichte entscheiden, können also die Zahlen des Familiennachzugs rasch ansteigen.

Die Situation des Familiennachzugs stellt sich in den Fallkommunen uneinheitlich dar. Im Landkreis Haßberge sind bereits überwiegend Familien untergebracht, sodass ein weiterer Familiennachzug hier kaum von Bedeutung ist. In Saarbrücken, wo bereits sehr viele Asylverfahren vor dem Herbst 2016 entschieden wurden, gibt es einen beträchtlichen Zuzug durch Familienangehörige, weil die neuen Regelungen sich dort noch nicht auswirken konnten. Aber auch in anderen Fallstudien wird für die Zukunft damit gerechnet, dass Familiennachzug eine größere Rolle spielen wird.

¹⁷ Spiegel Online 23.11.2016.

4.4 Rahmenbedingungen, Strategien und Instrumente zur Integration in den Wohnungsmarkt

4.4.1 Konzeptionelle Ansätze und Verwaltungshandeln

In den Fallstudienkommunen lassen sich folgende konzeptionelle Ansätze unterscheiden:

Das Phasenmodell: Das Unterbringungskonzept der Kommunen sieht ein Säulenmodell beziehungsweise Phasenmodell vor, das den Übergang der Geflüchteten auf den regulären Wohnungsmarkt regelt. Die Geflüchteten werden zunächst in einer Gemeinschaftsunterkunft oder einem Wohnheim mit Ansprechpartnern vor Ort untergebracht und anschließend in eine Wohnung vermittelt, die die Kommune mietet. In diesen Modellen findet der letzte Schritt der Eingliederung in den regulären Wohnungsmarkt dadurch statt, dass der (anerkannte) Geflüchtete den Mietvertrag für die Wohnung übernimmt. Der Übergang auf den regulären Wohnungsmarkt erfolgt dann ohne einen Umzug. Dieses Modell ist in folgenden Fallkommunen zu finden:

- In Halle (Saale) besteht es aus zwei Phasen (Gemeinschaftsunterkunft und Integrationswohnung). Das Modell funktioniert, wobei die Überführung der Mietverträge noch nicht umgesetzt wurde. Unklar ist deshalb noch, inwieweit es gelingen wird, in einer Wohngemeinschaft lebende Geflüchtete mit eigenen Mietverträgen zu versorgen.
- In Hannover waren drei Säulen geplant (große Gemeinschaftsunterkunft, Wohnheim und Wohnung), die die Geflüchteten als Phasen einer Wohnkarriere durchlaufen sollten. Den Mietvertrag der Wohnung sollten sie nach ihrer Anerkennung übernehmen. Das Konzept ließ sich jedoch nicht wie geplant umsetzen, da das Amt nicht kontinuierlich ausreichend neue Wohnungen anmieten konnte. Die Geflüchteten blieben daher in den Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften. Das Amt versucht deshalb die Flüchtlinge mit Status zum Ausziehen aus den Wohnungen zu bewegen, statt ihnen die Übernahme des Mietvertrags anzubieten.
- In Köln umfasst das Modell vier Phasen, die jedoch nicht auf unterschiedliche Unterbringungsformen von Personen fokussieren, sondern durch die eine graduelle Verbesserung der Unterbringungssituation insgesamt angestrebt wird. Die erste Phase der Unterbringung in Notunterkünften (Turnhallen, Leichtbauhallen) soll in einer zweiten Phase durch Unterbringung in Containern beziehungsweise hergerichteten Bestandsgebäuden abgelöst werden. Anschließend soll die Unterbringung in Phase drei in auf Dauer angelegten, einfachen (System)Bauten erfolgen und schließlich in der vierten Phase in Wohnungen. Die Umsetzung des langfristig angelegten Konzepts ist jedoch bislang nicht über die zweite Phase hinausgegangen. Angesichts der akuten Herausforderung einer raschen und massiven Unterbringung von Flüchtlingen im Herbst 2015 scheinen die hohen Qualitätsstandards für Systembauten (Lage, maximale Kapazität, Ausstattung) schnelle Lösungen eher behindert zu haben.

Das Umwandlungsmodell: Die Kommune mietet zunächst Wohnungen für die dezentrale Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren an und vermittelt später, dass die Mietverträge von den Geflüchteten nach ihrer Anerkennung übernommen werden können. Dieses Modell wurde im Hofheimer Land, Kiel, Neubrandenburg und Saarbrücken angewendet. In Hannover und Halle war beziehungsweise ist es als letzte Phase des oben beschriebenen Modells geplant. Möglich wird dieses Modell, wenn die Kommune bei der Anmietung von Wohnungen die Höchstbeträge der KdU berücksichtigt. Die Umsetzung hängt aber auch davon ab, ob die Eigentümer den Mieterwechsel akzeptieren. In Neubrandenburg, aber auch in Saarbrücken ist dabei das Problem aufgetaucht, dass die Eigentümer in der Regel keine Wohngemeinschaften als Mieter akzeptieren. Die Kommunen haben die angemieteten Wohnungen jedoch häufig mit Wohngemeinschaften belegt.

Abbildung 24: Konzeptionelle Ansätze für die Unterbringung auf kommunaler Ebene

<p>Phasenmodell von der GU zur Wohnung</p> <p>Halle, Hannover, (Köln)</p>	<p>Umwandlungsmodell Mietvertrag übernehmen</p> <p>Kiel, Neubrandenburg, Saarbrücken, (Halle)</p>
<p>Vermittlungsmodell Verwaltungsstrukturen für Wohnungsvermittlung</p> <p>Hannover, Heilbronn</p>	<p>Unterstützungsmodell Förderung Dritter für die Vermittlung</p> <p>Köln, Kassel</p>

Quelle: eigene Darstellung

Das Vermittlungsmodell: Dieser konzeptionelle Ansatz setzt auf den Aufbau von Strukturen in der Verwaltung, die sich professionell und offensiv mit der Vermittlung von Wohnraum an Geflüchtete mit Schutzstatus beziehungsweise guter Bleibeperspektive beschäftigen. In Hannover widmen sich 50 Mitarbeiter im Integrationsmanagement unter anderem der Akquise von Wohnungen. Sie kontaktieren potenzielle Vermieter und betreuen das gesamte Anmietungsverfahren von der Kostenübernahme durch das Jobcenter bis zur dreimonatigen Eingewöhnung der Geflüchteten in die Wohnung. Auch das Umzugsmanagement in Halle (Saale), die Flüchtlingsbeauftragte in Heilbronn und die Integrationslotsen des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte sind in Einzelfällen bei der Wohnungssuche unterstützend tätig.

Das Unterstützungsmodell: Dieser konzeptionelle Ansatz setzt darauf, dass die Kommune andere Strukturen nutzt beziehungsweise Akteure beauftragt oder unterstützt, um Geflüchteten Wohnungen zu vermitteln. Um Wohnungsangebote zu sichten und an Geflüchtete zu vermitteln, finanziert beispielsweise die Stadt Köln sechs Vollzeitstellen im Auszugsmanagement. Träger sind der Flüchtlingsrat, die Caritas und das Deutsche Rote Kreuz (DRK). Auch in Kassel ist die Caritas mit der Wohnraumvermittlung beauftragt. Zudem wird das kommunale Wohnungsunternehmen GWG in der sozialen Begleitung von Geflüchteten, denen das Wohnungsunternehmen in seinen Beständen Wohnraum bietet, vom Verein Piano e.V. unterstützt. Die Träger werden von der Stadt Kassel indirekt durch Zuschüsse gefördert. In Heilbronn finanziert die Stadt je eine halbe Stelle für die Caritas, die AWO und die Diakonie, um die Arbeit mit Ehrenamtlichen in der ARGE Flüchtlingsarbeit zu organisieren. Unter anderem wurde ein Leitfaden für die Wohnungssuche angefertigt, der über administrative Abläufe, KdU-Sätze und vieles mehr informiert. Er soll die erfolgreiche Wohnungsvermittlung unterstützen. Ähnlich agieren die Vermittlungsagenturen im Landkreis Haßberge und in Neubrandenburg. In der Stadt Hannover helfen die Mitarbeiter des Projekts Raphaelo, eine passende Wohnung zu finden, günstige Einrichtungsgegenstände zu beschaffen und den Auszug zu organisieren. Durch die Betreuung der Familien bereits im Wohnheim wird früh eine Vertrauensbasis geschaffen.

4.4.2 Einfluss von Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt haben einen erheblichen Einfluss auf die konzeptionellen Ansätze und ihre Umsetzung. Folgende Punkte sind hervorzuheben:

- In den Fallstudienstädten Halle, Neubrandenburg und Saarbrücken verfügten die kommunalen Wohnungsgesellschaften über nennenswerte Leerstandsreserven in Wohnungsbeständen, die den Angemessenheitskriterien der Kosten der Unterkunft entsprechen. Diese Potenziale konnten die

Kommunen für ihre Unterbringung Geflüchteter nutzen. Sie mieteten die Wohnungen, um dort Geflüchtete unterzubringen, auch Asylberechtigte erhalten dort Wohnraum. In anderen Städten können die kommunalen Wohnungsgesellschaften im Rahmen ihrer Möglichkeiten in die Unterbringung Geflüchteter einbezogen werden.

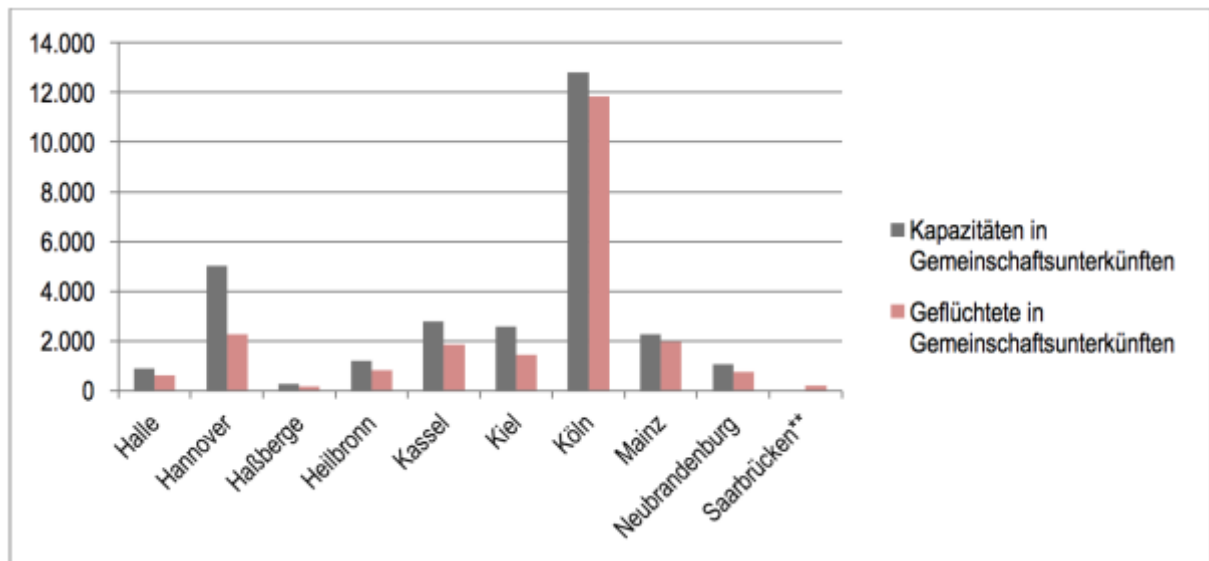
- Im Landkreis Haßberge konnten private Leerstände mobilisiert werden. Das verdankte sich einerseits einem ausgeprägten zivilgesellschaftlichen Engagement, wurde aber auch mit der Gewährung von Fördermitteln für die Leerstands-beseitigung durch das Land unterstützt.
- Temporär eingerichtete „Notlösungen“ für die Unterbringung von Geflüchteten konnten in den Kommunen mit entspannten Wohnungsmärkten bis Ende 2016 abgebaut werden. In den Kommunen mit angespannten Märkten wie Köln, Hannover und Kiel ist ein Ende des Betriebs von Containerdörfern und Turnhallen oder ähnlichen Formen von Notunterkünften noch nicht absehbar. Anspruchsvolle Konzepte wie die Phasenmodelle in Hannover und Köln ließen sich angesichts der Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt nicht umsetzen.
- Nur die Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten haben längerfristig Kapazitäten im Nicht-Wohnungsbestand für die Unterbringung von Geflüchteten mobilisiert. Von großer Bedeutung waren hier Kasernengelände, insbesondere, wenn sie sich – wie in den Fallstädten Kiel und Mainz – in recht integrierter Lage befinden. Zudem sind nur in diesen Kommunen Modulbauten und andere Einzelgebäude für die Unterbringung von Geflüchteten errichtet worden.
- In Kommunen mit sehr angespannten Wohnungsmärkten sind ehrgeizige Ansätze, wie Säulen- und Phasenmodelle oder das Paradigma einer dezentralen Unterbringung, mit steigenden Zuweisungszahlen in 2015 nicht nur gescheitert, sondern haben auch ein schnelles Umdenken und flexibles Handeln eher behindert.
- Die Schwierigkeiten bei der Vermittlung von Wohnraum für Geflüchtete in Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten hat in einigen Kommunen die Aufmerksamkeit auf das Defizit an belegungsgebundenen Wohnungen gelenkt. Die Entwicklung von Grundstücken und der Wohnungsneubau mit anteiliger Belegungsbindung hat in einigen Städten begonnen. In anderen Kommunen scheitern Pläne bislang an fehlenden verfügbaren Flächen und an der geringen Baugeschwindigkeit.

4.4.3 Einfluss von Verwaltungshandeln und gesetzlichen Rahmenbedingungen

In einigen Kommunen wurde die Unterbringung von Geflüchteten dadurch erschwert, dass vor dem erneuten Anstieg der Zuwanderung Kapazitäten abgebaut wurden (Neubrandenburg) oder noch immer mit Flüchtlingen aus den 1990er Jahren belegt waren (Köln). Wie schwierig es ist, aus dieser Erfahrung Schlüsse zu ziehen, zeigt die momentane Situation. Auch heute stehen Kommunen vor der Frage, ob sie Kapazitäten abbauen sollen und beobachten, dass viele Gemeinschaftsunterkünfte mit Geflüchteten belegt sind, die bereits auszugsberechtigt sind.

Für die Kommunen ist es schwierig, dass sie keine Planungssicherheit in Bezug auf die Entwicklung der Anzahl der Geflüchteten haben, die ihnen in den nächsten Jahren zugewiesen werden. So ist unklar, welche Unterbringungs-kapazitäten und Angebote auf dem lokalen Wohnungsmarkt vorgehalten werden müssen. Einige Kommunen haben infolge der starken Zuwanderung der letzten Jahre hohe Kapazitäten in Gemeinschaftsunterkünften aufgebaut. Um diese auszulasten, verringern sie die Anstrengungen, Geflüchteten den Umzug in Wohnungen zu vermitteln. Dies gilt insbesondere für Personen im Asylverfahren. Der Rückgang der Flüchtlingszahlen verlangsamt in diesem Fall den Übergang auf den regulären Wohnungsmarkt.

Abbildung 25: Kapazitäten in den Gemeinschaftsunterkünften und Anzahl der dort wohnenden Geflüchteten



**Saarbrücken: keine Angaben zu Kapazitäten

Quelle: Angaben der Kommunen, Stand uneinheitlich zwischen November 2016 und April 2017, eigene Berechnungen

Die Zuweisungspraxis des Landes an die Kommunen ist eine weitere Rahmenbedingung, die sich auf das Marktgeschehen auswirkt. Werden den Kommunen vorwiegend Familien zugewiesen, so erhöht sich die Nachfrage nach großen Wohnungen. Handelt es sich eher um alleinstehende Männer, so werden zunächst kleine Wohnungen benötigt. Dem zunehmenden Familiennachzug folgend werden diese dann mit zeitlicher Verzögerung ebenfalls größere Wohnungen nachfragen.

Wie stark sich der Familiennachzug auf den Wohnungsmarkt bereits auswirkt, hängt unter anderem davon ab, ob die hohe Anzahl der in 2015 gestellten Asylanträge aus Syrien bereits positiv entschieden wurde, bevor diese Personengruppe ab 2016 nur noch überwiegend subsidiären Schutz erhielt. Der Familiennachzug für syrische Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz wurde im März 2016 für zwei Jahre ausgesetzt und ist erst wieder ab März 2018 erlaubt. Im Saarland wurden viele Flüchtlinge früh anerkannt. Deshalb ist die Nachfrage nach großen Wohnungen für Geflüchtete, deren Familien nachgezogen sind, dort stark angestiegen. Die Organisation der Wohnraumversorgung für diese Personengruppe ist eine große Herausforderung geworden.

Das Verfügen einer Wohnsitzregelung schränkt die Freizügigkeit der anerkannten Geflüchteten, die Leistungen beziehen, ein. Inwieweit die Geflüchteten sich an die Auflagen halten, ist derzeit unklar. Aus der Fallstudie Landkreis Mecklenburgische Seenplatte gibt es Anhaltspunkte für die Annahme, dass Geflüchtete im Asylverfahren gegen die strengere Residenzpflicht verstoßen (vgl. Kapitel 4.1.9) und an anderen Orten leben als sie gemeldet sind.

4.4.4 Rolle von „Willkommenskultur“ und „Ressentiments“

Grundsätzlich ist die Reaktion auf die Eröffnung von Gemeinschaftsunterkünften in den Nachbarschaften mit größeren Ressentiments behaftet als die Unterbringung einzelner Familien in einem Quartier. Insbesondere, wenn die Städte Turnhallen belegt haben, gab es Widerstände aus der Bevölkerung. Viele Städte haben im Vorfeld der Eröffnung von Standorten Versammlungen durchgeführt. In Halle hat die Verwaltung zu den Informationsveranstaltungen nur Anwohner nach Vorlage des Ausweises eingelassen, um zu verhindern, dass die Veranstaltungen von „Meinungsmachern“ vereinnahmt würden. In Heilbronn haben sich bei diesen

Versammlungen Unterstützerguppen gebildet. In diesem Rahmen entstand eine große Identifikation in den Quartieren („unsere Flüchtlinge“).

In allen Fallstudienkommunen gibt es ehrenamtliches Engagement für Geflüchtete und Strukturen, die Geflüchtete u.a. bei der Suche nach Wohnraum unterstützen. Zum Teil ist das Engagement die wichtigste Säule bei der Integration in den Wohnungsmarkt. Alle Unterstützer berichten jedoch auch davon, dass die Suche nach Wohnungen durch Ressentiments der Eigentümer beziehungsweise Vermieter erschwert wird. Neben deutlich rassistischen Vorbehalten werden unter anderem Sprachbarrieren, Angst vor Übergriffen durch junge Männer aus afrikanischen Ländern, Probleme mit anderen Mietern wegen Lärm, hohe Nebenkosten und unsachgemäßer Gebrauch der Einrichtung genannt. Insgesamt bestätigen die in der Wohnungsvermittlung engagierten Akteure, dass Geflüchtete insbesondere auf einem angespannten regulären Wohnungsmarkt große Schwierigkeiten haben, eine Wohnung zu finden.

Jedoch sind Ressentiments nicht nur auf der Eigentümerseite zu finden. Auch die Bewohner von Stadtteilen, in denen Flüchtlingsunterkünfte errichtet werden sollen, wehren sich teilweise vehement dagegen. Vorgebracht wird eine Mischung aus rationalen Argumenten (fehlende Kitaplätze, überlastete Schulen, keine ÖPNV-Anbindung), diffusen Ängsten vor Kriminalität und Vorbehalten gegenüber vermeintlichen Verhaltensweisen (Umgang mit Müll, Licht- und Lärmemissionen).

In den öffentlichen Auseinandersetzungen beispielsweise bei Einwohnerversammlungen gibt es offene Stellungnahmen der Anwohner, die oft durchaus sachlich und konstruktiv sind, und unterschwellige, nicht öffentlich artikulierte Meinungsäußerungen, die von Ablehnung und Ressentiments geprägt sind. Die Verwaltung ist gefordert, die rationalen Argumente aufzugreifen und akzeptable Lösungen zu finden, die von der Öffentlichkeit mitgetragen werden. Dadurch werden Ablehnung und Ressentiments geschwächt.

4.4.5 Die Rolle von Sozialangeboten und zivilgesellschaftlichen Organisationen für eine gelingende Wohnungsmarktintegration

Die Bedeutung von Sozialangeboten und zivilgesellschaftlichen Organisationen für die erfolgreiche Wohnungsmarktintegration ist hoch. Ihr Stellenwert hängt maßgeblich davon ab, welche konzeptionellen Ansätze in der Kommune vorliegen, beziehungsweise umgesetzt werden (vgl. Kapitel 4.1). Sofern die Kommune nicht selbst im Rahmen eines Phasenmodells oder Vermittlungsmanagements dafür Sorge trägt, dass Geflüchtete Wohnungen beziehen und eigene Mietverträge abschließen, ist die Bedeutung von Unterstützungsangeboten aus der Zivilgesellschaft beziehungsweise von sozialen Trägern und Kirchen unentbehrlich.

Ehrenamtliche engagieren sich, indem sie gezielt im Bekannten- und Freundeskreis Wohnungen akquirieren, Wohnungsangebote im Internet sichten und zunächst über Telefon oder E-Mail klären, ob die Vermieter bereit sind, Wohnraum an Geflüchtete zu vermieten. Dabei akquirieren sie unter anderem Wohnraum, der zuvor nicht am Markt war.

Die Freiwilligen begleiten Geflüchtete zu den Vermietern (Private Eigentümer und Wohnungsunternehmen) und zu Wohnungsbesichtigungen. Sie unterstützen die Wohnungssuchenden beim Ausfüllen von Formularen und begleiten sie zum Jobcenter, bei dem der Mietvertrag geprüft wird. Viele Ehrenamtliche unterstützen die Geflüchteten auch bei der Beschaffung von Einrichtungsgegenständen und erklären beispielsweise Heizungssysteme, die Mülltrennung und die Kehrwoche. Sehr wichtig ist auch, den Geflüchteten zu vermitteln, dass eine nicht effiziente Nutzung von Wasser, Heizung und Strom zu Nebenkosten führen kann, die mit den Zahlungen des Jobcenters nicht abgedeckt werden.

In einigen der Fallstudienstädte ist bekannt geworden, dass Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften eine Wohnungsvermittlung gegen Bezahlung angeboten wurde. Die betrügerischen „Vermittler“ hatten selbst einen

Migrationshintergrund und gewannen das Vertrauen der Geflüchteten. Die Tatsache, dass es in den Herkunftsländern zuweilen üblich ist, solche Vermittlungsdienste zu bezahlen, führt zu einer Offenheit der Geflüchteten gegenüber „Schwarzmaklern“. In einigen Städten engagieren sich Ehrenamtliche dafür, illegale Praktiken aufzudecken. Aber auch Wohnungsunternehmen haben sich bereits engagiert. In Halle werden in den Gemeinschaftsunterkünften Aushänge platziert, die erklären, dass die Geflüchteten von der Stadt eine sogenannte Integrationswohnung erhalten, ohne dafür eine Vermittlungsgebühr bezahlen zu müssen.

5 Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

5.1 Regionale Verteilung und Mobilität Geflüchteter

Grundsätzlich erscheint eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Geflüchteten im Land allen politischen Verantwortlichen in Deutschland als wünschenswert. Um dieses Ziel zu erreichen, kommt der Königsteiner Schlüssel zur Anwendung, der die Verteilung auf die Länder steuert. Obwohl sachfremd, hat er sich grundsätzlich bewährt, da er mit Bevölkerungszahl und Finanzkraft durchaus relevante Parameter der Aufnahmefähigkeit der Länder abbildet. Bei der Verteilung der Geflüchteten auf die Landkreise und kreisfreien Städte orientieren sich die Länder ebenfalls im Grundsatz an der Einwohnerzahl. Mitunter werden die lokalen Anteile von Migranten und die Flächen ebenfalls für den Verteilungsschlüssel herangezogen, informell haben auch fehlende Aufnahmekapazitäten eine Rolle gespielt.

Die Befürchtung der Politik ging im Jahr 2016 dahin, dass die Großstädte zu Magneten der Fluchtbewegung werden und mit dieser Aufgabe dauerhaft überlastet sein könnten. Sie gründete sich auf die Erfahrung und auf Erkenntnisse der Migrationsforschung. Dort wird davon ausgegangen, dass es drei entscheidende Pullfaktoren für Wanderung gibt. Diese sind (a) die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen, (b) Wohnmöglichkeiten und (c) Sozialkapital in Form ethnischer, nationaler oder familiärer Netzwerke (Edin/Frederiksson/Åslund 2003; Galster et al. 2008; Schönwälder/Söhn 2009; Büchsel/Schneider 2016).

Alle Aussagen zur regionalen Verteilung von Geflüchteten sehen sich mit dem Problem konfrontiert, dass die derzeit verfügbaren Daten bei weitem nicht ausreichend sind, um Wanderungsbewegungen solide abbilden und Konzentrationen nachweisen zu können (Friedrichs/Nonnenmacher 2007). Auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration beklagt die fehlende Datengrundlage, ohne die das Phänomen weder hinlänglich verstanden noch adäquat gesteuert werden könne (vgl. Büchsel/ Schneider 2016). Unter Berücksichtigung dieser unvermeidbaren Unschärfen konnte in Kapitel 2 dieses Berichts darauf aufmerksam gemacht werden, dass sich bereits im Verfahren Abweichungen vom Königsteiner Schlüssel beobachten lassen, die sich nach der Zuerkennung eines Aufenthaltstitels verstärken. Allerdings wird auch deutlich, dass die Großstädte höchst unterschiedlich betroffen sind und sich die räumlichen Konzentrationen bei weitem nicht so ausgeprägt darstellen wie die politische Debatte hätte vermuten lassen. Aus den Untersuchungen vor Ort wurde deutlich, dass in den untersuchten Landkreisen die fehlenden Fortbewegungsmöglichkeiten aus den kleinen Gemeinden in die Mittel- und Oberzentren die Wahrnehmung von Integrationsangeboten wie Sprachkursen oder die Arbeitsplatzsuche enorm erschwert. Letztlich folgen die Wanderungsbewegungen der Geflüchteten kaum anderen Motiven als das bei der deutschen Bevölkerung der Fall ist. Ein Unterschied ist die Bedeutung von familiären und ethnischen Netzwerken für die Wohnortpräferenz. (Edin/Frederiksson/Åslund 2003, Haug/Sauer 2007, Altemeyer-Bartscher/Holtemöller/Wieschemeyer 2016).

Von verschiedenen Seiten wird ein Anpassungsbedarf bei den Verteilungsmechanismen empfohlen (vgl. Aumüller/Daphi/Biesenkamp. 2015; Büchsel/Schneider 2016, Simons/Weiden 2016). Sie sollten in stärkerem Maße integrationsrelevante Merkmale berücksichtigen. Als relevant werden vor allem Indikatoren zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt (Altemeyer-Bartscher/Holtemöller/Wieschemeyer 2016) sowie zum Wohnungsmarkt

(Rinne/Zimmermann 2015) gesehen. In der Regel geht jedoch ein nachfrageorientierter Arbeitsmarkt mit einem angespannten Wohnungsmarkt und umgekehrt eine hohe Arbeitslosenquote mit Wohnungsleerständen einher (Plankl et al. 2016).

Um Integrationspotenziale für die Zielgruppe der Geflüchteten darzustellen, wären differenzierte Indikatoren notwendig. Ein Fachkräftemangel an sich lässt nicht darauf schließen, dass Geflüchtete von einem Angebot an offenen Stellen profitieren können, denn die Arbeitsangebote und die Fähigkeiten und Interessen der Einwanderer sind nicht zwangsläufig passfähig. Viele jugendliche Flüchtlinge haben noch keine ausreichenden Sprachkompetenzen, um für offene Lehrstellen geeignet zu sein. Zudem entspricht eine mehrjährige Ausbildung oft nicht den Vorstellungen der jungen Erwachsenen.

Einige Empfehlungen gehen in die Richtung, die Steuerung auszuweiten und Zuweisungen im Sinne eines Matching-Prozesses (Büchsel/Schneider 2016) individuell auszurichten oder vorhandene Instrumente zu nutzen (Schu 2017). Ein Beispiel dafür, Geflüchtete gezielt in kleinere Städte zu vermitteln, gibt es seit 2004 in Frankreich. Unter dem Namen „Der Schlüssel zu Frankreich“ werden heute 31 Zentren betrieben. Hier werden für interessierte Asylbewerber die Regionen Frankreichs identifiziert, in denen ihre Qualifikationen gebraucht werden. Mit einem individuellen Mobilitätsplan wird ihnen der Umzug organisiert, Arbeitsplätze und Wohnungen vermittelt. Bislang konnten über 500 Asylbewerber erfolgreich vermittelt werden.¹⁸

5.2 Die lokale Verteilung Geflüchteter

Die Lage der Unterkunft beziehungsweise Wohnung ist von hoher Bedeutung für die Integration Geflüchteter in die Stadtgesellschaft. Wesentliche Kriterien für eine gute Lage sind die Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, die Nähe zu Einkaufsmöglichkeiten, Ärzten und Bildungseinrichtungen.

Die Städte und Gemeinden setzten sich intensiv mit der Verteilung der Unterbringungseinrichtungen für Geflüchtete im Stadtgebiet auseinander. Es herrscht Einvernehmen darüber, dass eine soziale Mischung erstrebenswert ist und Ghettobildung vermieden werden sollte. Vor diesem Hintergrund streben Kommunen in aller Regel eine ausgeglichene Verteilung der Geflüchteten (Kapitel 4.2.3 und 4.3.2) an. Aufgrund unterschiedlicher Mechanismen lässt sich dieses Ziel jedoch nicht überall wie gewünscht umsetzen. Gründe sind die bauliche Struktur, die Lage, die Flächenverfügbarkeit sowie Vorbehalte seitens der Bewohnerschaft. So erfolgt die Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften in Wohnquartieren mit mittlerem und hohem Mietenniveau eher selten. Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens bestätigen, dass sich eine Verteilung von Unterkünften bewährt, da sich Unterstützernetzwerke häufig im Umfeld von Gemeinschaftsunterkünften gründen. Ehrenamtliche setzen sich vorzugsweise in ihrem Quartier für „ihre Flüchtlinge“ ein. Das funktioniert mit einer überschaubaren Zahl Geflüchteter besser als bei hoher räumlicher Konzentration.

In Anbetracht des Handlungsdrucks im Jahr 2015 mussten die meisten Kommunen eine umfassende Suche nach verfügbaren Immobilien und Flächen durchführen. Neben teilweise sehr großen wurden vielfach auch kleinere Gemeinschaftsunterkünfte eingerichtet. In einigen Kommunen zeichnet sich inzwischen ab, dass diese kleinen Wohnheime vor dem Hintergrund sinkender Flüchtlingszahlen geschlossen werden. Mit ihren wenigen Plätzen sind sie leichter aufzulösen und die geringere Belegung pro Zimmer lässt weniger Spielraum für eine Unterbelegung. Zudem haben die kleineren Wohnheime häufig kürzere Vertragslaufzeiten und höhere Pauschalpreise. Damit werden jedoch jene Unterkünfte geschlossen, die eine höhere Wohnqualität aufweisen.

Es lässt sich auch beobachten, dass von einigen Kommunen die Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren in Wohnungen zurückgefahren wird, um eine bessere Auslastung der vorhandenen Kapazitäten in

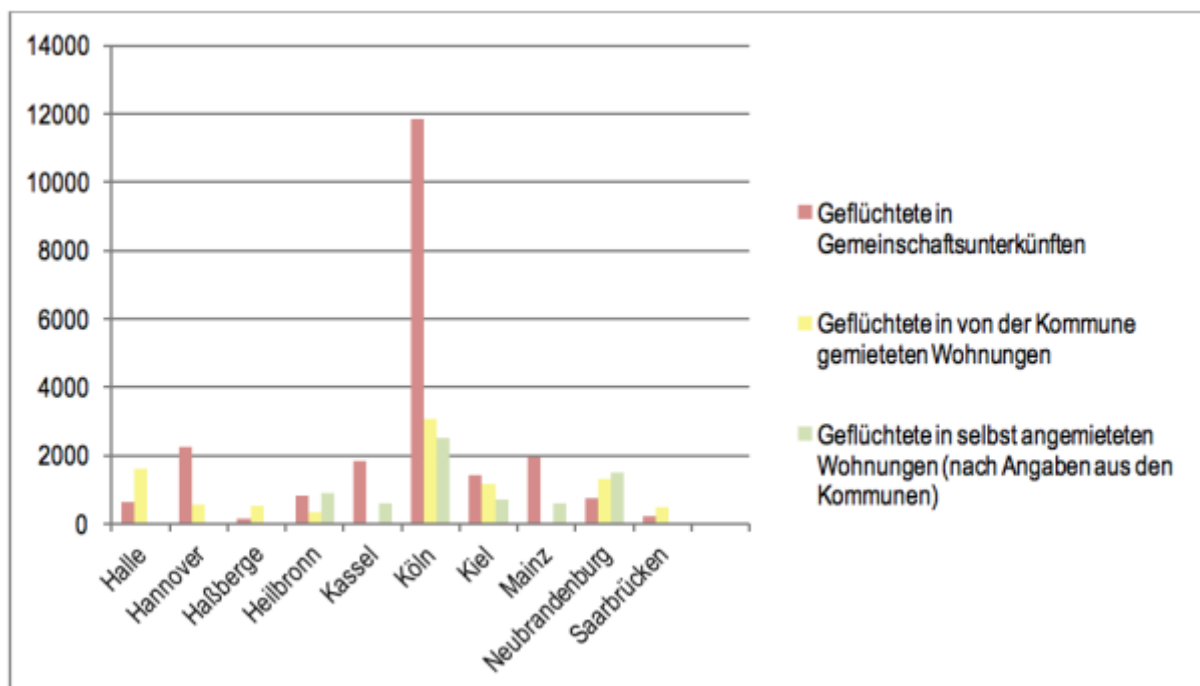
¹⁸ http://citiesofmigration.ca/good_idea/the-key-to-france-not-all-roads-lead-to-paris-3/?lang=de

den Gemeinschaftsunterkünften zu erzielen. Dazu werden sie auch von den Ländern angehalten. Im Bezirk Unterfranken beispielsweise wollen die Landratsämter seit Anfang 2017 die dezentrale Unterbringung in Wohnungen beenden. Die Caritas in Kassel vermittelt inzwischen nur noch Wohnungen an Geflüchtete mit fester Bleibeperspektive. Geflüchtete im Asylverfahren, die in Kommunen untergebracht sind, die über freie Kapazitäten in Gemeinschaftsunterkünften verfügen, haben bei einer entspannten Belegungslage geringere Aussichten, den Umzug in eine Wohnung angeboten zu bekommen. Damit verschlechtern sich die Aussichten für die Integration in den regulären Wohnungsmarkt für Geflüchtete im Asylverfahren.

5.3 Der Übergang von Geflüchteten in den Wohnungsmarkt

Die Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt lässt sich quantitativ schwer beschreiben, da die von den Kommunen zur Verfügung gestellten Daten nur ein grobes Bild der Unterbringungsformen zeichnen.

Abbildung 26: Darstellung der Anzahl von Geflüchteten im Asylverfahren und mit Status in verschiedenen Unterbringungsformen



Die Angaben beruhen auf Angaben der Kommunen und Trägern der Wohlfahrtspflege, der Stand ist uneinheitlich zwischen Dezember 2016 und April 2017; bei den Angaben zu Köln handelt es sich um Kapazitäten, nicht die wirkliche Belegung. Grafik: eigene Darstellung

Stellt man summarisch den Angaben aus den Fallstudienkommunen die entsprechenden Daten des Ausländerzentralregisters (AZR)¹⁹ gegenüber, so zeigt sich, dass rein rechnerisch die Zahl der Personen, die in Wohnungen untergebracht sind, in etwa der Zahl der Geflüchteten mit Schutzstatus entspricht. In die Berechnungen gehen jedoch sehr unterschiedliche Proportionen der Unterbringung von Personen mit und ohne Schutzstatus in den Untersuchungskommunen ein. So zeigt die Auswertung der Belegung der Gemeinschaftsunterkünfte²⁰, dass 45 % der Geflüchteten in diesen Unterkünften bereits einen Aufenthaltsstatus haben. Das sind 15 % mehr, als im Ergebnis der Studie „Asyl - und dann?“ (Worbs/Bund/Böhm 2016; vgl. Kapitel

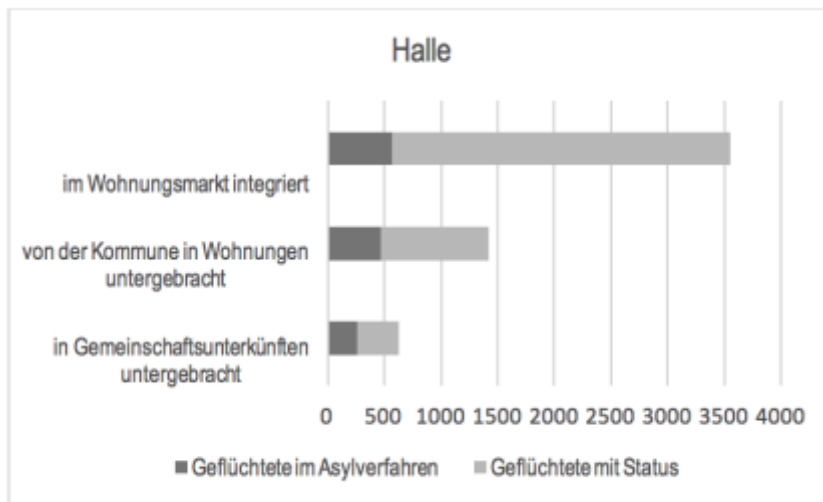
¹⁹ Die AZR-Daten zu den einzelnen Fallstudienkommunen sind in Steckbriefen im Anhang aufgenommen.

²⁰ Die Daten beziehen sich auf Angaben der Kommunen Halle, Hannover, Landkreis Haßberge, Heilbronn, Kassel, Kiel, Neubrandenburg und Saarbrücken; Zahlen zu Köln und Mainz liegen nicht vor.

1.4). Der Umstand, dass anerkannte Geflüchtete in Gemeinschaftsunterkünften leben, weist darauf hin, dass die Integration in den regulären Wohnungsmarkt noch nicht umfassend gelingt.

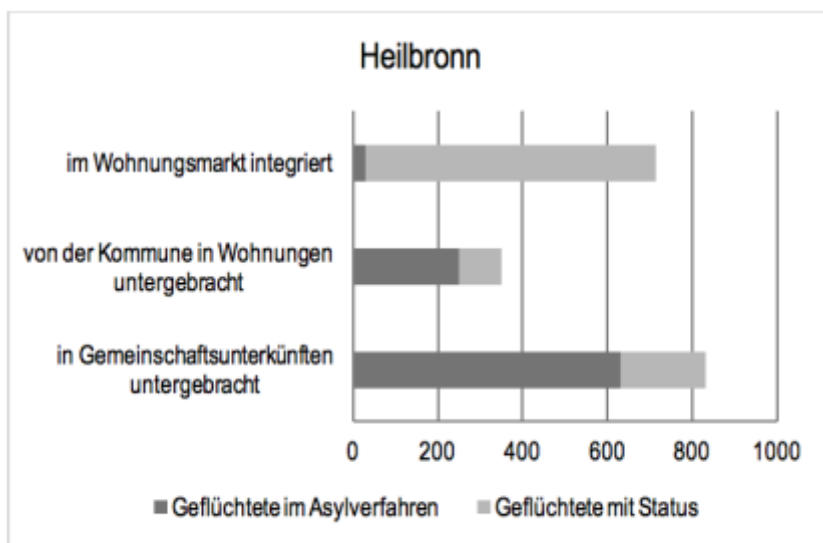
Eine detaillierte und plausible Berechnung der Integration in den Wohnungsmarkt ist für die Städte Halle (Saale), Heilbronn und Kiel möglich. In Heilbronn sind nur 3 % der Asylbewerber (entspricht 30 Personen) in den regulären Wohnungsmarkt integriert und in Kiel 7 % (136 Menschen); in Halle dagegen sind es 44 % (570 Personen). In Halle ist es offenbar bereits während des Asylverfahrens vielen Personen gelungen, selbst eine Wohnung anzumieten. In allen drei Städten wird rund ein Drittel der Geflüchteten mit Bleibestatus von der Kommune untergebracht. Die Daten weisen also auf erhebliche Probleme bei der Integration anerkannter Flüchtlinge in den Wohnungsmarkt hin. In Halle ist der hohe Prozentsatz von „Fehlbelegern“ in von der Stadt gemieteten Wohnungen allerdings darauf zurückzuführen, dass der Abschluss der individuellen Mietverträge in diesen „Integrationswohnungen“ noch nicht erfolgt ist. Es ist davon auszugehen, dass hier in vielen Fällen eine Integration in den Wohnungsmarkt gelingen wird.

Abbildung 27: Unterbringungssituation Geflüchteter in Halle/Saale

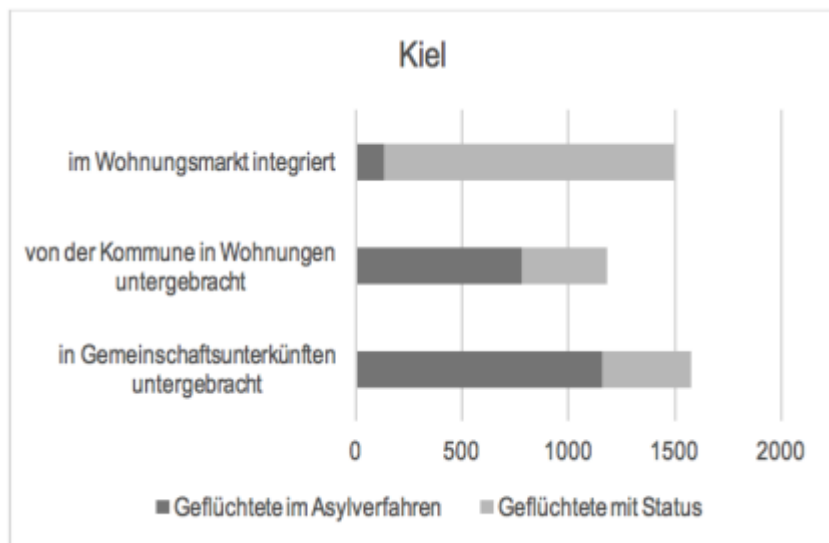


Quelle: eigene Berechnungen

Abbildung 28: Unterbringungssituation Geflüchteter in Heilbronn



Quelle: eigene Berechnungen

Abbildung 29: Unterbringungssituation Geflüchteter in Kiel

Quelle: eigene Berechnungen

Abschließend muss darauf verwiesen werden, dass zum Thema Wohnen von Geflüchteten nach Erlangung eines Aufenthaltstitels keine quantitativen Erhebungen von den Kreisen oder kreisfreien Gemeinden, auf Länder- oder auf Bundesebene vorhanden sind. Die Recherchen im Rahmen dieser Studie bestätigen die Erfahrungen der Kommunalbefragung des BBSR (2017: 32), die ergab, dass vielen der antwortenden Kommunen die Anzahl und Wohnsituation von Geflüchteten nach Beendigung des Asylverfahrens gänzlich unbekannt sind.

Beim BAMF könnte mit der seit Mitte 2016 im Aufbau befindlichen Speicherung der Adressdaten im AZR eine Grundlage für ein bundesweites Monitoring entstehen. Um es für die Zwecke der Mobilitätsforschung zu nutzen, müssten im AZR jedoch weitere Speichersachverhalte festgelegt werden, die für die Wohnsitzzuweisung zentral sind. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration weist darauf hin, dass es einer Klarstellung durch den Gesetzgeber bedürfe, um selbst die seit 2016 im AZR gespeicherten Adressdaten von Asylsuchenden (§ 3 Abs. 2 AZRGesetz) zum Monitoring der Wohnsitzregelung, also einem primär ordnungsrechtlichen Zweck zu nutzen und zu pflegen (Büchsel/Schneider 2016: 31). Dasselbe dürfte für eine entsprechende Nutzung der Daten gelten, die der Bundesagentur für Arbeit vorliegen.

Im Rahmen des Forschungsvorhabens konnte also nicht flächendeckend quantitativ ermittelt werden, in welchen Quartieren Geflüchtete nach Abschluss des Asylverfahrens Wohnraum finden und ob sich Konzentrationen von Asylberechtigten in bestimmten Quartieren nachweisen lassen. Das liegt einerseits an der mangelhaften Datenverfügbarkeit, die auch in einer aktuellen Studie zur Bewertung von Wohnsitzregelungen beschrieben wird (Büchsel/Schneider 2016)²¹. Andererseits sind die Fallzahlen auch bisher noch nicht sehr hoch, da sich der Übergang von der Gemeinschaftsunterkunft in eine eigene Wohnung aus verschiedenen Gründen sehr langsam vollzieht.

²¹ In den Datensätzen des AZR war bislang die Wohnadresse nicht enthalten. Diese soll sukzessive eingearbeitet werden. Aus Datenschutzgründen können Dritte allerdings auch dann nicht auf diese Daten zugreifen. Die örtlichen Jobcenter verfügen über Dateien für den Leistungsbezug und für die Vermittlung, diese lassen sich dort aber nicht zusammenführen. Auswertungen wären über die Bundesagentur für Arbeit möglich, doch diese ist in ihrem Auftrag auf arbeitsmarktbezogene Aufgaben beschränkt. Anbieter von Wohnraum gaben ebenfalls aus Datenschutzgründen regelmäßig keine Adressen an Dritte weiter. Insofern war eine kleinräumige Analyse der räumlichen Verteilung von Geflüchteten nicht möglich.

Aus den Interviews in den Fallstudienstädten ist jedoch zu entnehmen, dass Quartiere mit einer hohen Dichte an preisgünstigen Wohnungen für einen überdurchschnittlichen Zuzug von Geflüchteten prädestiniert sind. Das ist plausibel, da sich dort in der Regel auch Wohnungen konzentrieren, die den Angemessenheitskriterien der Kosten der Unterkunft entsprechen. In einigen dieser Quartiere wurde zudem von Immobilienunternehmen berichtet, die Substandardwohnungen in größeren Wohnblöcken gezielt an Geflüchtete vermieten. Problematisch ist dieses Vermietungsmodell, da es Abschottung und Negativzuschreibungen fördern kann. Ein Gegensteuern erscheint schwierig, da Geflüchtete oftmals eher bereit sind, eine solche Offerte anzunehmen als weiter in der Gemeinschaftsunterkunft zu leben.

Bezogen auf die Steuerung einer lokalen Verteilung von Geflüchteten äußerten Vertreter der Wohnungswirtschaft, dass der Anteil der Geflüchteten in Quartieren sowie Wohngebäuden nicht über den Orientierungswert von 5 % steigen sollte²². Allerdings wurde auch betont, dass es bei der Wohnraumvermittlung nicht nur um rein numerische Verhältnisse ginge, sondern auch um die gegenseitige Akzeptanz der Bestandsmieter und der Geflüchteten. Überall war man auch bestrebt, den Eindruck zu vermeiden, Flüchtlinge würden bei der Wohnungsvergabe bevorzugt. Eine gleichmäßige Verteilung Geflüchteter durch Belegungsauflagen oder andere Zwangsmaßnahmen zu erreichen, wurde nirgendwo in Erwägung gezogen.

In einigen Städten wird umgekehrt betont, dass sich Quartiere mit preiswertem Wohnraum gerade deshalb für die Aufnahme von Geflüchteten eignen würden, weil sie besondere Aufmerksamkeit der Verwaltung genießen und weil dort bereits wegen der Bedürfnisse der ansässigen Bevölkerung vielfältige soziale Unterstützungsangebote vorhanden sind. So wiesen in einigen Städten Quartiersmanager in diesem Sinn auf ihre Betreuungs- und Integrationskompetenzen hin. Es lassen sich also für beide Vorgehensweisen Argumente finden, doch liegen noch zu wenige Erfahrungen vor, um Empfehlungen in die eine oder andere Richtung aussprechen zu können.

5.4 Unterbringungsformen im Asylverfahren und Integration in den regulären Wohnungsmarkt

Alle Unterbringungsformen von Geflüchteten im Asylverfahren, die ein selbstbestimmtes Leben in Wohnungen fördern, unterstützen die Integration der Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt.

Gemeinschaftsunterkünfte ohne Wohnqualität oder mit eingeschränkter Wohnqualität tun dies nicht (siehe Kapitel 3.2 für die Beschreibung von vier Standards der Unterbringung).

In allen Fallstudien stellen die Kommunen unter anderem Wohnungen zur Verfügung oder vermitteln Wohnungen. Eine besondere Hilfestellung für die Integration in den regulären Wohnungsmarkt leisten Kommunen, die sich dafür einsetzen, dass Geflüchtete bereits während des Asylverfahrens eigene Mietverträge erhalten. Wenn die Stadt eine Direktüberweisung der Miete an den Vermieter zusichert und sich als Ansprechpartner im Fall von Konflikten anbietet, kann dies Vorbehalte der Vermieter und Eigentümer ausräumen. In Kommunen, die ein Phasen- und Umwandlungsmodell verfolgen, werden Geflüchtete bereits im Asylverfahren in Wohnungen untergebracht. Das unterstützt ihre spätere Integration in den regulären Wohnungsmarkt.

Geflüchtete Familien haben eine höhere Chance, frühzeitig in den Wohnungsmarkt integriert zu werden, denn bei der Zuweisung von Wohnungen werden Familien bevorzugt und im Verfahren können sie auch als Härtefall eine eigene Wohnung erhalten. Obgleich es vorkommt, dass nicht alle Familienmitglieder gleichzeitig eine Anerkennung erhalten, bilden sie eine stabile Gemeinschaft. Anders ist dies bei der Unterbringung von mehreren allein reisenden Personen beziehungsweise Teilfamilien in einer Wohnung. In diesem Fall ist die Chance gering, dass alle Personen gleichzeitig einen Schutzstatus erhalten. Wenn die Kommune die Wohnung angemietet hat, ergibt sich das Problem, dass sich nicht mehr alle Bewohner im Verfahren befinden. Sie wird dann für die anerkannten Geflüchteten gegebenenfalls zum Zwischenvermieter.

²² Der Wert von 5 % orientiert sich an Erfahrungen aus der Vermietungspraxis, ist aber nicht empirisch gesichert. Rein rechnerisch kann er nur für Wohnhäuser mit mindestens 20 Wohneinheiten Anwendung finden.

Übernimmt ein einzelner Bewohner die Rolle als Hauptmieter, läuft er bei Auszug von Mitbewohnern schnell Gefahr, Mietschulden zu machen. Viele Vermieter sind aus diesem Grund nicht bereit, für eine Wohngemeinschaftswohnung Einzelverträge abzuschließen. Unter anderem in Kassel fungieren im Fall von Wohngemeinschaften mehrere Personen als Hauptmieter im Mietvertrag. Das bedeutet aber, dass jeder einzelne Hauptmieter das Risiko des Gesamtschuldners übernimmt. Andererseits wird aus einer Kommune berichtet, dass Vermieter die Zimmer in einer Wohnung an Einzelpersonen vermieten, um für die Wohnung insgesamt eine höhere Miete zu erhalten.

Probleme bereitet es auch, wenn ein Mitglied einer Wohngemeinschaft Familiennachzug erwartet. Ein Verbleib in der Wohnung kommt dann nicht in Frage, weil die Wohnung zu klein ist oder weil sie mit anderen Asylbewerbern geteilt wird. Eine Bleibeperspektive in der bereits während des Asylverfahrens bewohnten Mietwohnung ergibt sich deshalb vor allem für Familien oder für Einzelpersonen in kleinen Wohnungen. Trotz dieser Schwierigkeiten und Risiken leistet die Wohnungsunterbringung von Geflüchteten im Verfahren einen Beitrag zur Integration in den Wohnungsmarkt, weil Geflüchtete mit den Rechten und Pflichten von Mietern vertraut werden und in Nachbarschaften integriert werden können.

5.5 Fazit zu den Rahmenbedingungen, die den Übergang auf den regulären Wohnungsmarkt beeinflussen

Wohnungsmarkt

Die Ergebnisse aus den Fallstudien bestätigen, dass der Übergang von Geflüchteten auf den regulären Wohnungsmarkt in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten schlechter gelingt als in Städten mit einem entspannten Wohnungsmarkt. Die Wohnungsleerstandquote wird als ein Indikator für die Aufnahmefähigkeit des örtlichen Wohnungsmarktes bezeichnet (Büchsel/Schneider 2016). Obwohl die Ergebnisse aus den Fallstudien grundsätzlich damit korrespondieren, zeigte es sich überall, dass Engpässe im Bereich preisgünstiger Wohnungen, kleiner Wohnungen für Einpersonenhaushalte und großer Wohnungen mit mehr als vier Zimmern auftreten. Dadurch suchen Geflüchtete teilweise ein Jahr und länger nach Wohnraum. In Städten mit angespannten Wohnungsmärkten führt dies zu einer sehr langen Verweildauer der Geflüchteten in den Gemeinschaftsunterkünften.

Flächenverfügbarkeit

Städte mit angespanntem Wohnungsmarkt setzen auf die Errichtung von Neubauten, um Wohnungsangebote zu schaffen, die unter anderem Geflüchteten den Übergang auf den regulären Wohnungsmarkt erleichtern sollen. Für diese Vorhaben spielt die Flächenverfügbarkeit eine entscheidende Rolle. Wenn ein angespannter Wohnungsmarkt mit fehlender Flächenverfügbarkeit einhergeht, wird die Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt erheblich erschwert. In Städten, in denen Gemeinschaftsunterkünfte auf der Grundlage des § 246 BauGB in Gewerbegebieten errichtet wurden, ist davon auszugehen, dass Geflüchtete dort auch länger als „Fehlbeleger“ untergebracht bleiben.

Aktivierbarer Wohnraum

Eine Beobachtung aus den Fallstudien ist, dass der Übergang auf den regulären Wohnungsmarkt unter anderem durch die Aktivierung von Wohnraum, der zuvor nicht am Markt war, gelingt. Es kann sich dabei sowohl um „das leerstehende Haus der Großmutter“ oder „die Einliegerwohnung“ handeln, als auch um Wohnungen und Wohngebäude, die aufgrund ihres Zustandes oder Zuschnitts auf einem entspannten Wohnungsmarkt nicht marktfähig waren und deshalb leer standen. Eine bedeutende Rahmenbedingung ist demnach, ob es aktivierbaren Wohnraum in einer Stadt gibt. Während Nichtwohngebäude eine bedeutende Rolle für die Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren spielen (vgl. Kapitel 1.4, 4.2.2 und BBSR 2017), fördert deren Mobilisierung den Übergang von Geflüchteten auf den regulären Wohnungsmarkt noch nicht wesentlich.

Damit werden, zumindest nach den Ergebnissen aus den Fallstudien, die Potenziale von Nichtwohngebäuden noch wenig genutzt.

Mitwirkungsbereitschaft der Vermieter und Eigentümer

Eine entscheidende Rahmenbedingung für den Übergang auf den regulären Wohnungsmarkt ist, ob Vermieter und Eigentümer Geflüchteten Wohnraum anbieten. Kommunen, die über keinen oder einen geringen Prozentsatz an eigenen Beständen beziehungsweise Beständen kommunaler Wohnungsgesellschaften verfügen, sind darauf angewiesen, dass private Vermieter und Eigentümer an Geflüchtete vermieten. In den beiden Kommunen, in denen sich jeweils mehr als 20 % des Wohnungsbestandes im Eigentum kommunaler Wohnungsunternehmen befindet, gelang die Unterbringung von Geflüchteten in Wohnungen bereits während des Asylverfahrens. Allerdings zeigen die Fallbeispiele, dass die kommunalen Unternehmen in Städten mit angespannten Märkten nur über sehr geringe freie Kapazitäten verfügen. Einige stellen Wohnraum für die Unterbringung von Geflüchteten im Asylverfahren bereit. Für Anerkannte bieten sie Wohnungen an, die im Rahmen der Fluktuation frei werden. Dabei wird darauf geachtet, dass die Geflüchteten gegenüber anderen Nachfragegruppen nicht bevorzugt werden. Bis auf wenige Ausnahmen sind kommunale Wohnungsgesellschaften neben den kirchlichen Vermietern (mit einem viel kleineren Gewicht) ein wesentlicher Partner der Kommunen bei der Suche nach Wohnraum für Geflüchtete. Weitaus geringer ist bislang das Engagement von Genossenschaften, obwohl die Genossenschaftsanteile vom Jobcenter übernommen werden können, wie das Beispiel Neubrandenburg zeigt.

5.6 Bewertung der Konzepte und Modelle zur Förderung des Übergangs von Geflüchteten auf den regulären Wohnungsmarkt

Das Phasenmodell und das Umwandlungsmodell

Das Phasenmodell geht davon aus, dass es für Geflüchtete hilfreich ist, eine Phase der Eingewöhnung in Gemeinschaftsunterkünften oder Wohnzentren zu durchlaufen, bevor sie einen eigenen Haushalt führen. Gerade für Geflüchtete, die auf soziale Betreuung angewiesen sind, ist die Nähe zu Ansprechpartnern hilfreich. Kritisch zu sehen ist jedoch, dass es vom Urteil der Sozialarbeiter in den Gemeinschaftsunterkünften abhängt, ob Geflüchteten eine eigene Haushaltsführung zugetraut wird. Einzelne Kommunen werben als Teilschritt für die Integration in den regulären Wohnungsmarkt mit der Vergabe von „Wohnführerscheinen“ oder der Bescheinigung einer „Wohnfähigkeit“. Diese Begriffe werden jedoch unter anderem von Ehrenamtlichen als diskriminierend kritisiert.

Ein Vorteil der Phase in der Gemeinschaftsunterkunft ist, dass sie die Möglichkeit bietet, bei der Vermittlung in eine Wohnung bereits individuelle Situationen und Präferenzen der Geflüchteten zu berücksichtigen. Die Geflüchteten haben die Stadt und ihre Quartiere bereits kennengelernt, haben gegebenenfalls Kontakte geknüpft und können selbst besser Wünsche formulieren. Eine Stärke des Phasenmodells ist, dass es den Geflüchteten eine Perspektive für den Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft und die Integration in den regulären Wohnungsmarkt bietet. Dies gelingt, wenn die letzte Phase die Umwandlung der Mietverträge einschließt.

Im letzten Schritt geht es wie im Umwandlungsmodell darum, dass die Geflüchteten einen eigenen Mietvertrag für die Wohnung abschließen bzw. ihn übernehmen. In der Umsetzung gibt es dabei zwei Stolpersteine. Zum einen muss die Kommune beständig neue Wohnungen für die Anmietung finden, wenn sie ihre Mietverträge abtritt, damit die Geflüchteten mit Aufenthaltstitel in den Wohnungen bleiben können, die die Stadt für die Geflüchteten im Verfahren angemietet hat. Zum anderen akzeptieren nicht alle Vermieter den Wechsel von der Stadt als Vertragspartner zum Geflüchteten als Mieter. Insbesondere mehrere alleinstehende Personen, die als Wohngemeinschaft untergebracht sind, stellen die Vermieter vor die Frage, mit wem welche Art von Mietvertrag abgeschlossen werden sollte.

Das Vermittlungs- und Unterstützungsmodell

Dem Vermittlungs- und Unterstützungsmodell geht es darum, eine Überforderung der anerkannten Flüchtlinge bei der Suche nach einer eigenen Wohnung durch Informationsdefizite, Sprachbarrieren und Unkenntnis von Bewerbungsgepflogenheiten zu vermeiden. Implizit wird bei diesen Modellen angenommen, dass es bei vielen privaten Vermietern Vorbehalte gegen die Vermietung an Geflüchtete gibt. Ob es erfolgversprechender ist, wenn die Stadt selbst Personal für die Vermittlung einstellt (Vermittlungsmodell) oder andere Träger unterstützt, die diese Leistung übernehmen (Unterstützungsmodell), kann aus den Ergebnissen der Fallstudien nicht abschließend beantwortet werden. Die Umsetzung eines der beiden Modelle ist auf angespannten Wohnungsmärkten, auf Wohnungsmärkten mit einem hohen Anteil an Privatbeständen und in Städten mit aktivierbarem Wohnraum unverzichtbar, um die Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt zu fördern.

5.7 Einschätzung der Handlungsspielräume wohnungspolitischer Instrumente zur Förderung des Übergangs auf den regulären Wohnungsmarkt

5.7.1 Ausgestaltung der Kosten der Unterkunft

Die Fallstudienanalyse hat gezeigt, dass eine Integration der Geflüchteten in den Wohnungsmarkt in Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten nur gelingen kann, wenn mehr Wohnraum verfügbar gemacht wird, der den Angemessenheitskriterien der KdU entspricht. Deshalb kann es sinnvoll sein, über die Angemessenheitsgrenzen nachzudenken und sich auf kommunaler Ebene mit verschiedenen Modellen und Möglichkeiten auseinanderzusetzen, wie sie zum Beispiel jüngst vom Institut für Wohnen und Umwelt für den Bund aufbereitet wurden (vgl. BMAS 2017). Den Autoren zufolge besteht eine nur in wenigen Fallstudienkommunen genutzte Möglichkeit darin, die Grenzwerte für die Kosten der Unterkunft pauschal und nicht nach Wohnfläche oder Mietpreis pro Quadratmeter zu definieren. Dann ist es möglich, auch kleine Wohnungen zu einem höheren Preis pro Quadratmeter anzumieten, solange das Produkt im Rahmen der für die Bedarfsgemeinschaften festgelegten Budgets liegt. Laut der Studie (BMAS 2017: 61) wird diese sogenannte „Produkttheorie“ in der Praxis bei atypischen Kombinationen von Wohnfläche und Mietpreis bereits häufig angewendet.

5.7.2 Nutzung der sozialen Wohnraumförderung

Die Anzahl belegungsgebundener Wohnungen müsste deutlich erhöht werden, um eine Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt zu ermöglichen. Das zeigte sich auch bei den Recherchen in den Fallstudienstädten Köln, Hannover und Mainz, aber auch in Heilbronn, Kiel und Kassel. Auf diesen angespannten Märkten treten Geflüchtete mit anderen einkommensschwachen Gruppen in Konkurrenz. Obwohl in den Fallstudienkommunen darauf verwiesen wurde, dass nur wenige Vermieter bereit sind, auf angespannten Märkten Belegungsrechte abzutreten, kaufen beispielsweise die Städte Frankfurt am Main und Düsseldorf seit mehreren Jahren Belegungsrechte an. Dafür haben sie eigene Förderprogramme²³ aufgelegt. Der Neubau von Sozialwohnungen ist in vielen Fällen dadurch erschwert, dass die Mieteinnahmen die Investition im Belegungszeitraum nicht refinanzieren. Aber es gibt auch Investoren, die beispielsweise Reihenhäuser für Flüchtlinge bauen, deren Errichtung gefördert wird, und die später zu je einem Drittel von Geringverdienern, anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerbern belegt werden sollen (Die Immobilie 11.02.2016). Zudem haben verschiedene Initiativen unter anderem aus der Holzbauindustrie Empfehlungen für Modulbauten entwickelt, die sich später nachrüsten und als Sozialwohnungen weiter nutzen lassen (Holzbau Baden Württemberg et al. 2015). Auch das Beispiel des Kasseler Modells fügt sich hier ein (vgl. Kapitel 4.1.5 und 4.3.4). In einigen Ländern unterstützen Regelungen der Sozialen Wohnraumförderung diese Art von Projekten (vgl. Tabelle Abbildung 20).

²³ In Frankfurt am Main: „Richtlinien zum Erwerb von Belegungsrechten an bestehendem Wohnraum“, Beschluss vom 29.03.2007; in Düsseldorf „Förderprogramm zum Erwerb von Belegungs- und Mietpreisbindungen“ (Landeshauptstadt Düsseldorf, o.J.)

Der Nutzung der Wohnraumförderung steht entgegen, dass die aktuelle Niedrigzinsphase es Investoren ermöglicht, günstige Kreditkonditionen zu erhalten, ohne hierfür Rechte an der Vermietung oder dem Verkauf der Objekte abtreten zu müssen. Wirkungsvoller ist nach Aussage verschiedener Interviewpartner in den Fallstädten die Verknüpfung von Darlehen mit Zuschüssen oder der Erlass eines Teils der Rückzahlung, was in einigen Ländern inzwischen auch erfolgt ist. Die Städte können bei größeren Neubauvorhaben oder solchen auf eigenen Flächen auch Quoten für preisgebundenen Wohnraum festlegen, die Investoren erfüllen müssen. Dies wird inzwischen in fast allen Großstädten praktiziert (vgl. Immobilienzeitung vom 1.6.2017).

5.7.3 Nutzung der Städtebauförderung

Fördermittel aus der Städtebauförderung von Bund und Ländern sind in einigen Ländern in den Jahren 2015 und 2016 gezielt für die Herrichtung von Wohnungen für Geflüchtete eingesetzt worden. In einigen Ländern beziehungsweise Kommunen wurde diese investive Förderung mit den Zielen der Innenstadtstärkung und des Erhalts von Altbauten verknüpft.²⁴ Durch die Instandsetzung von Einzelimmobilien kann nicht nur die Integration in den Wohnungsmarkt, sondern auch die dezentrale Eingliederung in gewachsene Quartiere gelingen. Ein für die Kommunen attraktives Modell stellt die Übernahme des kommunalen Eigenanteils bei der Sanierung und Modernisierung von leerstehenden Wohngebäuden in laufenden Programmen der Städtebauförderung dar.

Der Zuzug von Kindern mit Fluchthintergrund erhöht die Nachfrage nach Kita- und Schulplätzen. Für den Ausbau der Einrichtungen nutzen viele Kommunen die Städtebauförderung. Innerhalb der Familie der Städtebauförderprogramme sehen viele Städte das Programm „Soziale Stadt“ als wichtigstes Förderinstrument für die Integration von Geflüchteten im Wohnquartier. Die Integration in den Wohnungsmarkt wird zwar nicht unmittelbar gefördert, denn es ist weder Wohnungsvermittlung noch Wohnungsbau vorgesehen. Gleichwohl sind die Maßnahmen für die Integration in den Wohnungsmarkt indirekt von Bedeutung, denn sie tragen dazu bei, dass Geflüchtete sich im Quartier einleben und Kontakte knüpfen. Davon profitieren sie bei der Wohnungssuche.

5.8 Handlungsempfehlungen zur Unterstützung des Übergangs der anerkannten Geflüchteten auf den regulären Wohnungsmarkt

Die Integration in den regulären Wohnungsmarkt ist ein wichtiger Aspekt der Integration von Geflüchteten. Sie hat erst begonnen und wird in Zukunft noch eine große Herausforderung darstellen, denn viele der 2015 eingereisten Flüchtlinge leben noch in Gemeinschaftsunterkünften.

Die immer wieder thematisierten drei übergeordneten, politischen Handlungsempfehlungen für einen verbesserten Zugang der Geflüchteten zum Wohnungsmarkt sind eine gezieltere räumliche Steuerung der Zuwanderung, die Schaffung von mehr Wohnraum und die Erarbeitung von baulichen Sonderlösungen. Dazu lassen sich vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Studie folgende Einschätzungen abgeben:

- **Wohnsitzsteuerung**

Die Wohnsitzregelung unterstützt die Integration in den Wohnungsmarkt, da sie den Zuzug in angespannte Wohnungsmärkte abschwächen kann und Kapazitäten in entspannten Märkten genutzt werden. Gleichwohl ist die Regelung ein Eingriff in die Freizügigkeit, der nur integrationspolitisch begründet werden darf (vgl. EuGH, Urt. v. 01.03.2016, C-443-14 und C-444-14). Dennoch birgt die Regelung die Gefahr, sich negativ auf die Integration auszuwirken, wenn nicht ein individueller Abgleich von Familiensituation, Qualifikationen und Interessen der Geflüchteten mit lokal vorhandenen Ausbildungs- und Arbeitsplätzen sowie Wohnungsangeboten bereits vor der Zuweisung in die Kommunen erfolgt. Damit die Wohnsitzregelung integrationspolitisch sinnvoll ist, müssen die

²⁴ In der Dokumentation der Veranstaltung „Aufnahme, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern: Herausforderungen und Perspektiven für den Stadtumbau Ost“ findet sich dazu ein Beispiel aus Zwickau (IRS 2016).

Integrationspotenziale des ländlichen Raums durch Mobilitätsangebote verbessert und die Wirtschaftsförderung mit Investitionen in die Bildungsinfrastruktur verknüpft werden.

- **Verbessertes Wohnungsangebot**

Die Angebotsengpässe im Bereich belegungsgebundener und preisgünstiger Wohnungen werden in wachsenden Großstädten seit vielen Jahren benannt. Im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen wurden Empfehlungen für mehr belegungsgebundenen und bezahlbaren Wohnraum formuliert. Durch den Zuzug Geflüchteter haben diese eine größere Relevanz bekommen. Die Empfehlungen für ein Gegensteuern haben durch den Zuzug Geflüchteter mehr Gehör gefunden. Bund, Länder und Kommunen engagieren sich wieder verstärkt für den sozialen Wohnungsbau. Das ist zu begrüßen. Der Prozess schreitet jedoch mancherorts nur langsam voran, wie einige Fallstudien verdeutlicht haben. Dennoch ist weiterhin zu empfehlen, dass mehr Wohnraum entsteht, der den Angemessenheitskriterien der Kosten der Unterkunft entspricht. Damit wird ein wichtiger Beitrag geleistet, um Geflüchteten den Übergang auf den regulären Wohnungsmarkt zu erleichtern.

- **Sonderlösungen für Geflüchtete**

Sonderbauten für Geflüchtete können sinnvoll sein, müssen aber so konzipiert und eingeführt werden, dass sie nicht einer Stigmatisierung Vorschub leisten. Es müssen Konzepte entwickelt und umgesetzt werden, von denen mittelfristig auch andere Bevölkerungsgruppen profitieren. Die Projekte sollten zudem so dimensioniert werden, dass sie sich gut in vorhandene Nachbarschaften einfügen. Die angemessene Größe und eine durchmischte Belegung kann die Angst vor dem Etablieren von Ghettos mindern. Ein Absenken von Baustandards birgt dagegen die Gefahr, Stigmatisierungen Vorschub zu leisten. Zudem müssen Sonderlösungen der Bevölkerung vermittelt werden, denn der Neubau von Gebäudekomplexen für Geflüchtete kann eine „Neiddebatte“ befördern, die ebenfalls zur Stigmatisierung beiträgt. Wichtig ist, dass gute Beispielbauten entstehen, wie das „Kasseler Modell“²⁵.

Jenseits der oben beschriebenen Empfehlungen, die sich auf die Integrations- und Wohnungspolitik im Allgemeinen beziehen, lassen sich aus dem Forschungsvorhaben für die kommunale Praxis weitere konkrete Handlungsempfehlungen ableiten.

Grundsätzlich gelingt eine Integration in den Wohnungsmarkt, wenn Geflüchtete Wohnraum finden. Auf angespannten Wohnungsmärkten muss mehr Wohnraum angeboten werden. Neben dem Wohnungsneubau und dem Umbau beispielsweise von Gewerbeimmobilien, spielt das **Aktivieren ungenutzten Wohnraums** eine wichtige Rolle. Um letzteres zu erreichen, lässt sich folgendes empfehlen:

- **Wohnungsunternehmen in die Pflicht nehmen**

Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften haben vielfach einen sozialen Anspruch. Die Städte müssen deshalb vor allem auf angespannten Märkten an die Unternehmen herantreten und sie gewinnen, ihren Beitrag zur Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt zu leisten. Da Genossenschaften derzeit noch eine erhebliche Zurückhaltung bei der Wohnraumversorgung von Geflüchteten zeigen, müssen ihnen Wege für die Übernahme von Genossenschaftsanteilen aufgezeigt werden und mögliche Hemmnisse für ein Engagement gelöst werden.

- **Private Vermieter unterstützen, indem Ansprechpersonen bereitgestellt werden**

Damit private Vermieter für eine Vermietung an Geflüchtete gewonnen werden können, sollte ihnen von Seiten der Stadt eine Ansprechperson zur Verfügung stehen. Diese könnte dann in administrativen Belangen vermitteln und gegebenenfalls Sprachbarrieren überbrücken. Insbesondere sollte durch Kontaktstellen den Eigentümern das Gefühl vermittelt werden, dass sie im Konfliktfall nicht mit den Problemen alleingelassen werden.

²⁵ Vgl. Kapitel 4.1.5 und 4.3.4: Das „Kasseler Modell“ wurde auf Initiative der Stadt Kassel im Herbst 2015 im Dialog mit sechs Architekturbüros, zwei Bauunternehmen, der Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Kassel (GWG) und Verantwortlichen der städtischen Ämter entwickelt. Im Ergebnis entstand eine kleine Siedlung in Modulbauweise. Die Gebäude werden zunächst als Gemeinschaftsunterkunft genutzt. Nach sieben Jahren sollen sie zu Mietwohnungen umgebaut werden.

- **Zivilgesellschaft in die Mobilisierung von Wohnraum einbinden**
In vielen Städten gibt es Wohnraum, der nicht am Markt ist. Über zivilgesellschaftliche Netzwerke wurden in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten Eigentümer für eine Vermietung an Geflüchtete gewonnen. Das Motiv der Vermieter war oft kein vordergründig ökonomisches, sondern sie wollten mit der Vermietung einen Beitrag zur Unterstützung von Geflüchteten leisten. Derartige Potenziale zu erschließen, gelingt nur über persönliche Verbindungen und Netzwerke.
- **Wohnraum prüfen**
Im Rahmen der Mobilisierung von Wohnraum besteht die Gefahr, dass auch Gebäude beziehungsweise Räume aktiviert werden, die aus bauordnungsrechtlichen Gründen für das Wohnen nicht geeignet sind. Um zu vermeiden, dass diese Räume aus Unwissenheit oder Profitgier an Geflüchtete vermietet werden, wären Informationsmaterialien für Vermieter, Mieter und Ehrenamtliche hilfreich, die wesentliche Eckpunkte für die Eignung (Raumhöhe, Fluchtwege, Belüftung, Belichtung) beschreiben. Dies würde eine „Vorprüfung“ erleichtern. Bei Zweifeln sollte den Geflüchteten und ehrenamtlichen Unterstützern eine Ansprechperson in der Verwaltung zur Verfügung stehen, beispielsweise in der Wohnungsaufsicht. Diese kann, anders als das Bauordnungsamt, auch tätig werden, wenn Mängel unterhalb einer Gefahrenschwelle liegen.

Darüber hinaus gibt es **Ansatzpunkte, die den Zugang zum Wohnungsmarkt** für Geflüchtete verbessern könnten. Dazu gehört:

- **Modell für Vertragsgestaltung mit Wohngemeinschaften ausarbeiten und verbreiten**
Die Vermietung an eine Wohngemeinschaft von alleinstehenden anerkannten Geflüchteten scheidet mancherorts daran, dass die Vermieter ablehnen, eine Wohnung zimmerweise zu vermieten. In einigen Städten praktizieren Vermieter jedoch dieses Modell. Hier sollte ein Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer erfolgen und es könnten unter Beteiligung von Geflüchteten mögliche Modelle für eine Vertragsgestaltung ausgearbeitet werden. Durch die Beteiligung kann die Perspektive der Zielgruppe besser berücksichtigt werden.
- **Transparente Vermittlungsverfahren von Wohnungen an Flüchtlinge schaffen**
Die Unterstützung bei der Wohnungsvermittlung ist ein wichtiges Instrument für die Integration in den regulären Wohnungsmarkt. Wichtig ist, dass die Geflüchteten über ihr Recht informiert werden, in eine eigene Wohnung umziehen zu dürfen. Zudem muss ihnen erläutert werden, was sie unternehmen müssen, um von einer Gemeinschaftsunterkunft in eine Wohnung vermittelt zu werden. Dazu gehört auch, schon in den Gemeinschaftsunterkünften vor „Schwarzmaklern“ zu warnen. Die Verfahren, nach denen Bewerber an Wohnungseigentümer vermittelt werden, müssen transparent sein und nachprüfbar Kriterien enthalten.
- **Gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt vorgehen**
Geflüchtete sollen einen diskriminierungsfreien Zugang zum Wohnungsmarkt haben. Die Aktivitäten von Ehrenamtlichen haben gezeigt, dass eine latente Diskriminierung, die auf Ängsten und Vorurteilen von Vermietern beruht, durch Vermittlungsaktivitäten und das Bereitstellen von kommunalen Ansprechpersonen abgebaut werden kann (vgl. oben den Punkt „Private Vermieter unterstützen, indem Ansprechpersonen bereitgestellt werden“). Darüber hinaus könnten auch Beschwerdestellen und die Schulung von Wohnungs- und Vermietersverbänden zum Abbau von Diskriminierung beitragen, wie sie das Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung empfiehlt (Foroutan et al. 2017: 27f).
- **Bearbeitungszeiten des Jobcenters verringern, Übergangslösungen entwickeln**
Die Bearbeitungszeiten in den Jobcentern sind zum Teil sehr lang. Es ist zwar relativ schnell möglich, einen Bescheid für die Übernahme der Kosten zur Anmietung einer Wohnung zu erhalten. Viel länger dauert indes die Auszahlung der Beträge. Bleibt die Zahlung aus, ist der Vermieter berechtigt, die abgeschlossenen Mietverhältnisse rechtskonform zu kündigen. Damit verringert sich die Akzeptanz potenzieller Vermieter, Geflüchteten Wohnraum anzubieten. Zudem fließen die Mittel für die Erstausrüstung verzögert, so dass Geflüchtete Übergangszeiten in unmöblierten Wohnungen

bewerkstelligen, beziehungsweise Unterstützung von Ehrenamtlichen für Übergangslösungen in Anspruch nehmen müssen.

- **Familiennachzug antizipieren**

Ehepartner brauchen Unterstützung bei der Organisation von Wohnraum für sich und ihre nachziehende Familie, bevor die Familienmitglieder eintreffen. Es soll dadurch vermieden werden, dass die nachreisenden Familienmitglieder bleibeberechtigter Personen in einer Gemeinschaftsunterkunft Obdach suchen müssen, wenn in der Wohnung des Ehepartners nicht ausreichend Platz besteht.

Abschließend ist festzuhalten, dass der Übergang der im Jahr 2015 eingereisten Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt noch am Anfang steht. Die hohe Anzahl von Auszugsberechtigten in den Gemeinschaftsunterkünften weist deutlich darauf hin. Sobald die Kapazitäten der Gemeinschaftsunterkünfte für neue Geflüchtete im Asylverfahren benötigt werden, würde sich in vielen Kommunen ein Engpass in der Unterbringung ergeben. Insofern muss die Integration von Geflüchteten in den regulären Wohnungsmarkt weiter forciert werden.

Was können Kommunen für die Integration von Flüchtlingen in den Wohnungsmarkt tun?**Zusammenfassung konkreter Handlungsempfehlungen**

1. **Realistische Konzepte für die Integration von Geflüchteten in den Wohnungsmarkt entwickeln:** Realistische Konzepte kombinieren Phasen- und Umwandlungsmodelle mit Vermittlungs- und Unterstützungsansätzen
2. **Strukturen für die Vermittlung von Wohnungen an Geflüchtete schaffen:** Zuständigkeiten in der Verwaltung aufbauen oder soziale Träger mit der Vermittlung beauftragen
3. **Bündnisse mit Wohnungsunternehmen schließen:** Kommunale Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften darin unterstützen, Wohnraum an Geflüchtete zu vermieten
4. **Ansprechpartner zur Verfügung stellen:** Privater Wohnraum von nicht professionellen Vermietern kann einfacher aktiviert werden, wenn die Vermieter auch über den Mietvertragsabschluss hinaus einen Ansprechpartner in der Verwaltung haben, der zum Beispiel bei Sprachbarrieren vermitteln kann.
5. **Mustermietverträge für Wohngemeinschaften zur Verfügung stellen:** Damit die Vermietung an Wohngemeinschaften mit mehreren Geflüchteten, die keine Bedarfsgemeinschaft sind, von Vermietern akzeptiert wird, kann es hilfreich sein, dem potenziellen Vermieter einen Mustermietvertrag zur Verfügung zu stellen.
6. **Überbrückung für den Übergang zwischen Bezug von Leistungen nach AsylbLG und SGB II einrichten:** Damit Geflüchtete auf dem Wohnungsmarkt nicht eine Wohnung verlieren, weil die Mietübernahme nicht kurzfristig zugesagt werden kann, müssen Strukturen für eine Überbrückung geschaffen werden, beispielsweise in dem das Sozialamt weiter die Leistungen zahlt und später vom Jobcenter erstattet bekommt.
7. **Ehrenamtliche wertschätzen und unterstützen:** Bei der Wohnungsvermittlung sind Ehrenamtliche und ihre Netzwerke unverzichtbar. Ihre Aktivitäten können durch Leitfäden, Informations- und Austauschbörsen sowie die Benennung von Ansprechpartnern in der Verwaltung unterstützt werden.
8. **Antidiskriminierungsstellen einrichten:** Geflüchtete und Ehrenamtliche sollten die Möglichkeit erhalten, Verwaltungsmitarbeiter über Diskriminierungserfahrungen zu informieren und mit ihnen zu erörtern, wie dagegen vorgegangen werden kann.
9. **Alle Möglichkeiten ausschöpfen, um mehr preiswerten Wohnraum zu schaffen:** Auf einem angespannten Wohnungsmarkt müssen der Kauf von Belegungsrechten, der Neubau und die Anmietung von Wohnungen sowie die Umwandlung von Nichtwohnimmobilien engagiert verfolgt werden.
10. **Modulares Bauen umsetzen:** Auf angespannten Wohnungsmärkten bieten modulare Bauten, die sich schnell errichten lassen und später zu Sozialwohnungen umgebaut werden können, die Möglichkeit, Unterbringungsengpässe nachhaltig zu beheben. Ein zusätzliches Anpassungspotenzial ergibt sich durch die Planung von flexiblen Grundrissen.
11. **Mobilitätsangebote für periphere Gebiete schaffen:** Eine Verbesserung der Mobilität von Geflüchteten in peripheren Regionen kann unterstützen, dass Geflüchtete auch langfristig in den Orten bleiben möchten. Damit würde das Potenzial der Angebote auf dem Wohnungsmarkt besser genutzt werden.

Literaturverzeichnis

Altemeyer-Bartscher, Martin; Holtemöller, Oliver; Wieschemeyer, Matthias, 2016: Zur räumlichen Verteilung von Flüchtlingen im Föderalstaat. Ifo Schnelldienst, 69(7/8), S. 43.

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. Stuttgart.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2015: Informationen aus der Forschung des BBSR 6/2015 – Dezember. Zugriff:
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSRInfo/2015/DL_6_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 19.06.2017].

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017: Nutzung von Nichtwohnimmobilien für die Unterbringung und Wohnraumversorgung von Flüchtlingen. Ein Sondergutachten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsprojektes „Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien“. BBSR-Online Publikation Nr. 07/2017.

Brückner, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (Hrsg.), 2016: IAB-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht 14/2016.

BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016a: Das Bundesamt in Zahlen 2015: Asyl.

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

Büchsel, Teresa; Schneider, Jan, 2016: Ankommen und Bleiben – Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme? Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016-6. Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH (Hrsg.). Berlin.

Bundesagentur für Arbeit, 2017a: Arbeitsmarkt kompakt: Fluchtmigration. Nürnberg, Dezember 2016.

Bundesagentur für Arbeit, 2017b: Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung. Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Fluchtmigration. Nürnberg, April 2017.

BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales(Hrsg.), 2017: Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Forschungsbericht 478, Januar 2017.

BMI Bundesministerium des Innern, 11.01.2017: 280.000 Asylsuchende im Jahr 2016. Zugriff:
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/01/asylantraege-2016.html> [abgerufen am 19.06.2017].

Cremer, Hendrik, 2014: Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen: Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.

Deutscher Landkreistag (Hrsg.), 2016: Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen: Strategische Leitlinien und Best Practices. Berlin.

Deutscher Städtetag, 2015: Stand der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages. 25.11.2015.

Difu Deutsches Institut für Urbanistik, 2015: Erleichtertes Baurecht für Flüchtlingsunterkünfte. Difu-Berichte 4/2015. Zugriff: <https://difu.de/10354> [abgerufen am 07.04.2017].

Edin, Per-Anders; Fredriksson, Peter; Åslund, Olof, 2003: Ethnic enclaves and the economic success of immigrants. Evidence from a natural experiment. *Quarterly Journal of Economics* 118, S. 329–357.

Flick, Uwe, 2002: *Qualitative Sozialforschung*. 6. Auflage. Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, Hamburg.

Foroutan, Naika; Hamann, Ulrike; El-Kayed, Nihad; Jorek, Susanna /BIM Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung, 2017: Zwischen Lager und Mietvertrag: Wohnunterbringung geflüchteter Frauen in Berlin und Dresden. Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin. Berlin.

Friedrichs, Jürgen; Nonnenmacher, Alexandra, 2007: Führen innerstädtische Wanderungen zu einer ethnischen Entmischung von Stadtteilen? MIGREMUS Tagung Migration und residentielle Mobilität vom 16.-17.11.2007. Bremen.

Galster, George; Andersson, Roger; Musterd, Sako; Kauppinen, Timo M., 2008: Does neighborhood income mix affect earnings of adults? New evidence from Sweden. *Journal of Urban Economics*, 63(3), S. 858-870.

Gesemann, Frank; Roth, Roland, 2016: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik: Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016. Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI). Berlin.

Haug, Sonja; Sauer, Lenore, 2007: Zuwanderung und Integration von (Spät-) Aussiedlern: Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes. Forschungsbericht Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Nr. 3. Nürnberg, S. 192.

Henger, Ralph; Schier, Michael; Voigtländer, Michael, 2015: Der künftige Bedarf an Wohnungen: Eine Analyse für Deutschland und alle 402 Kreise. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), policy paper 24/2015. Köln.

Herlitz, Carsten, 2015: Mietrechtliche Fragen bei der Unterbringung von Flüchtlingen. *Die Wohnungswirtschaft* DW 9/2015, S. 76-77.

Holzbau Baden-Württemberg, Deutscher Holzfertigbau-Verband, Holzbau Baden, Gütegemeinschaft Deutscher Fertigbau, proHolzBW (Hrsg.), 2016: Positionspapier „Sozialwohnungen und Flüchtlingswohnheime“. Zugriff: http://d-h-v.de/fileadmin/user_upload/documents/PDFs/Positionspapier_Sozialwohnungen_und_Fluechtlingsunterkuenfte.pdf [abgerufen am 28.05.2017].

Kriemann, Martin, 2016: Handreichung Beispiele guter Praxis in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik. Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI). Berlin.

IAB Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.), 2016: IAB-Kurzbericht 24/2016: Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration.

ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Hrsg.), 2016: Gelingende Integration im Quartier. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund.

Institut für Demoskopie Allensbach, 2016: Situation und Strategien in den Kommunen zum Umgang mit der aktuellen Zuwanderung von Asylsuchenden. Fragebogen 6141. 17.02.2016.

InWIS Forschung & Beratung GmbH, 2016: Neue Heimat an der Ruhr. Perspektiven der kommunalen Wohnungswirtschaft für die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen: Eine Momentaufnahme. Studie im Auftrag von WIR - Wohnen im Revier. Bochum.

IRS Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (Bundestransferstelle Stadtumbau Ost), 2016: Aufnahme, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern: Herausforderung und Perspektiven für den Stadtumbau Ost. Dokumentation der Transferveranstaltung am 3. Mai 2016 in Altenburg. Im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR) im BBR. Zugriff: http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/Stadtumbau/StadtumbauOst/Veranstaltungen/DokumentierteVeranstaltungen/2016_Doku_Altenburg.html?nn=760650 [abgerufen am 24.04.2017].

Landeshauptstadt Düsseldorf (Hrsg.), o.J.: Ankauf von Belegungsrechten Förderprogramm für Eigentümerinnen und Eigentümer. Zugriff: https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt64/wohnen/pdf/flyer_ankaufbelegung2017.pdf [abgerufen am 28.05.2017].

Land Hessen, 2017: Flüchtlinge in Hessen: Unterstützung der Kommunen. Zugriff: <https://fluechtlinge.hessen.de/flucht-asyl/hessen-handelt/unterst%C3%BCtzung-der-kommunen> [abgerufen am 07.05.2017].

Niedersächsische Staatskanzlei, 2017: Soforthilfeprogramm zur Unterstützung von Kommunen mit einem verstärkten Zuzug anerkannter Flüchtlinge. Zugriff: <https://www.stk.niedersachsen.de/download/122434/Soforthilfeprogramm.pdf> [abgerufen am 24.09.2017].

Ottersbach, Markus; Wiedemann, Petra, 2017: Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln. Studie gefördert durch das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW). Düsseldorf.

Plankl, Reiner; Neumeier, Stefan; Osigus, Torsten; Küpper, Patrick; Mehl, Peter, 2016: Indikatoren und Karten zur Darstellung von Potenzialen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen auf Landkreisebene. Thünen Working Paper, Nr. 59.

Portes, Alejandro, 1998: Social capital: Its origins and applications in modern sociology. Annual review of sociology, 24(1), S. 1-24.

Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus F., 2015: Zutritt zur Festung Europa? Anforderungen an eine moderne Asyl- und Flüchtlingspolitik. Wirtschaftsdienst, 95(2), S. 114-120.

Schammann, Hannes; Kühn, Boris, 2016: Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. Zugriff: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf> [abgerufen am 27.4.2017].

Schnapka, Markus, 2016: Wohnen – Schlüssel zur Integration; Neue Nachbarn. Geflüchtete als Mieter. Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune Juni 2016, Zugriff: <https://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/28794/Wohnen+-+Schl%C3%BCssel+zur+Integration/aeb8d5d1-7c45-49a5-af25-f2f9d0db36f4> [abgerufen am 24.04.2017].

Schönwälder, Karen; Söhn, Janina, 2009: Immigrant settlement structures in Germany: General patterns and urban levels of concentration of major groups. Urban Studies, Ausgabe 46(7), S. 1439-1460.

Schu, Cornelia, 2017: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH. Berlin.

Simons, Harald; Weiden, Lukas, 2016: Verteilung der Flüchtlinge in Deutschland: Vorschlag für eine nachhaltige regionale Verteilung. Empirica ag (Hrsg.). Im Auftrag des Zentralen Immobilien Ausschuss e.V.. Berlin.

Vonovia; CBRE, 2016: Wohnungsmarktreport 2016. Zugriff: <https://www.vonovia.de/Ueber-Vonovia/Presse/Marktbericht> [abgerufen am 8.05. 2017].

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

Wojtalewicz, Frank, 2017: Zuwanderung in die Großstädte und resultierende Wohnungsnachfrage. Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Deutsche Invest Immobilien (Hrsg.). Köln.

Worbs, Susanne; Bund, Eva; Böhm, Axel, 2016: Asyl - und dann? Die Lebenssituation von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland. BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), BAMF-Flüchtlingsstudie 2014, 28. Forschungsbericht.

Presse

Deutschlandfunk, 16.12.2016: Das Geschäft der Schwarzmakler. Zugriff: http://www.deutschlandfunk.de/das-geschaeft-der-schwarzmakler-wie-fluechtlinge-am.724.de.html?dram:article_id=374158 [abgerufen am 5. 05. 2017].

Die Immobilie, 11.01.2016: Bauen für Flüchtlinge. „Das ist nichts für Anfänger“. <http://www.dieimmobilie.de/-das-ist-nichts-fuer-anfaenger-1452509577/> [abgerufen am 28.05.2017].

Die Schwäbische, 23.12.2016: Leben in der Bruchbude. Zugriff: http://www.schwaebische.de/region_artikel,-Leben-in-der-Bruchbude_arid,10586112_toid,221.html [abgerufen am 5.05.2017].

DIE ZEIT 40/2015, 15.10.2015: Hartnäckig bleiben! Wie illegale Makler es Flüchtlingsfamilien erschweren, eine billige Wohnung in Berlin zu finden. Zugriff: <http://www.zeit.de/2015/40/fluechtlinge-berlin-wohnung-makler-kosten> [abgerufen am 8.05.2017].

Immobilienzeitung, 1.06.2017: Erpresste Sozialquote. Zugriff: <https://www.immobilienzzeitung.de/141602/erpresste-sozialquote> [abgerufen am 19.06.2017].

Norddeutscher Rundfunk, 17. 09. 2016: Flüchtlinge müssen zurück nach MV. Zugriff: <http://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/nordmagazin/Fluechtlinge-muessen-zurueck-nach-MV,nordmagazin37850.html> [abgerufen am 19.06.2017].

Spiegel Zugriff, 23.11.2016: Urteil zu Asylstatus: Kein voller Flüchtlingsschutz für Syrer. Zugriff: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/urteil-zu-subsidiaerem-schutz-richter-bestaetigen-vorgehen-des-bamf-a-1122679.html> [abgerufen am 5.5.2017].

Welt am Sonntag, 07.08.2016: Flucht in die Bruchbude. Zugriff: <https://www.welt.de/print/wams/finanzen/article157532038/Flucht-in-die-Bruchbude.html> [abgerufen am 5.05.2017].

Rechtsvorschriften

Bundesrepublik Deutschland, 2016: Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 20 Absatz 6 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist. Zugriff: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylblg/gesamt.pdf> [abgerufen am 8.05.2017].

Bundesrepublik Deutschland, 2017: Asylgesetz (AsylG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 14 des Gesetzes vom 13. April 2017 (BGBl. I S. 872) geändert worden ist. Zugriff: https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylvfg_1992/gesamt.pdf [abgerufen 8.05.2017].

Bundesrepublik Deutschland, 2017: Aufenthaltsgesetz (AufenthG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 15 des Gesetzes vom 13. April 2017 (BGBl. I S. 872) geändert worden ist. Zugriff: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf [abgerufen am 8.05.2017]. Freistaat Bayern, 2016: Verordnung zur Durchführung des Asylgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Aufnahmegesetzes und des § 12a des Aufenthaltsgesetzes (Asyldurchführungsverordnung – DVAsyl) Vom 16. August 2016 (GVBl. S. 258). Zugriff: <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayDVAsyl?AspxAutoDetectCookieSupport=1> [abgerufen 8.05.2017].

Freistaat Sachsen, 2016: Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz vom 25. Juni 2007 (SächsGVBl. S. 190), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 630) geändert worden ist. Zugriff: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/9524-Saechsisches-Fluechtlingsaufnahmegesetz> [abgerufen am 8.05.2017].

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 2017: Vollzug des Integrationsgesetzes; Verfahren zur Regelung des Wohnsitzes von Personen, die nach § 12a Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) einer Verpflichtung zur Wohnsitznahme im Land Hessen unterliegen. Erlass vom 24.08.2017. Zugriff: http://fluechtlingsrat-hessen.de/files/Dokumente%20hfr/Informationsmaterialien/Erlasse%20und%20Dienstanweisungen/Erlasse/2017-08-24_Wohnsitzauflage%20Hessen.pdf [abgerufen am 24.09.2017].

Land Baden-Württemberg, 2014: Verordnung des Integrationsministeriums über die Durchführung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (DVO FlüAG) Vom 8. Januar 2014. Zugriff: <http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/gesetzblaetter/2014/GBI201402.pdf> [abgerufen am 8.05.2017].

Land Baden-Württemberg, 2017: Gesetz über die Aufnahme von Flüchtlingen (Flüchtlingsaufnahmegesetz – FlüAG) Vom 19. Dezember 2013. Letzte berücksichtigte Änderung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 101). Zugriff: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=FI%C3%BCAG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> [abgerufen am 8.05.2017].

Land Brandenburg, 2016: Gesetz über die Aufnahme von Flüchtlingen, spätausgesiedelten und weiteren aus dem Ausland zugewanderten Personen im Land Brandenburg sowie zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Landesaufnahmegesetz – LaufnG) Vom 15. März 2016. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg. Teil I – Gesetze. 27. Jahrgang, Potsdam, den 16. März 2016, Nummer 11. Zugriff: http://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/GVBI_I_11_2016.pdf [abgerufen am 8.05.2017].

Land Brandenburg, 2016: Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Landesaufnahmegesetz für die Aufnahme von Flüchtlingen, spätausgesiedelten und weiteren aus dem Ausland zugewanderten Personen

(Landesaufnahmegesetz-Erstattungsverordnung – LaufnGErstV) Vom 20. Oktober 2016. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg. Teil II – Verordnung. 27. Jahrgang, Potsdam, den 27. Oktober 2016, Nummer 56. Zugriff: https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/GVBI_II_56_2016.pdf [abgerufen am 8.05.2017].

Land Hessen, 2009: Verordnung über die Verteilung von Flüchtlingen, anderen ausländischen Personen, Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern und über die Gebühren für die Unterbringung (Verteilungs- und Unterbringungsgebührenverordnung) Vom 21. Dezember 2009. Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil 1, Ausgegeben zu Wiesbaden am 30. Dezember 2009, S. 769. Zugriff: <http://starweb.hessen.de/cache/GVBL/2009/00024.pdf> [abgerufen am 8.05.2017].

Land Hessen, 2016: Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Aufnahmegesetz – LaufnG, HE) vom 5. Juli 2007, Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. März 2016. Zugriff: http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht_rv.html?doc.hl=1&doc.id=jlr-AufnGHE2007rahmen:juris-Ir00&documentnumber=1&numberofresults=11&showdoccase=1&doc.part=X¶mfromHL=true#docid:3206790,1,20160101 [abgerufen am 8.05.2017].

Land Mecklenburg-Vorpommern, 2011: Aufnahme ausländischer Flüchtlinge – Flüchtlingsaufnahmegesetz (FIAG) – Vom 28. Juni 1994. Letzte berücksichtigte Änderung vom 6. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 366, 368). Zugriff: <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psm1?showdoccase=1&doc.id=jlr-FI%C3%BCAGMVrahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr> [abgerufen am 8.05.2017].

Land Mecklenburg-Vorpommern, 2015: Landesverordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Zuwanderung und zur Durchführung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (Zuwanderungszuständigkeitslandesverordnung – ZuwZLVO M-V) Vom 10. Februar 2005. Zuletzt berücksichtigte Änderung vom 27. Oktober 2015 (GVOBl. M-V S. 415). Zugriff: <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psm1?showdoccase=1&doc.id=jlr-ZuwuaZustVMVrahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr> [abgerufen am 8.05.2017].

Land Niedersachsen, 2004: Gesetz zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen und zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Aufnahmegesetz – AufnG -) vom 11. März 2004. Zugriff: <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=AufnG+ND&psml=bsvorisprod.psm1&max=true&aiz=true> [abgerufen am 8.05.2017].

Land Nordrhein-Westfalen, 2003: Gesetz über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Flüchtlingsaufnahmegesetz - FlüAG) vom 28. Februar 2003. Zugriff: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000407 [abgerufen am 8.05.2017].

Land Rheinland-Pfalz, 2016: Landesaufnahmegesetz Vom 21. Dezember 1993. Letzte berücksichtigte Änderung vom 21.12.2016 (GVBl. S. 583). Zugriff: http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/10rh/page/bsrlpprod.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=8&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-AufnGRPrahen:juris-Ir00&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1 [abgerufen am 8.05.2017].

Land Saarland, 2014: Gesetz Nr. 1342 zur Neuregelung ausländerrechtlicher Regelungen Vom 23. Juni 1994. Zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. Oktober 2014 (Amtsbl. I S. 424). Zugriff: http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/gesamt/AusIRNG_SL.htm [abgerufen am 8.05.2017].

Land Saarland, 2016: Saarländische Aufenthaltsverordnung Vom 24. Oktober 2000. Zuletzt geändert durch die Verordnung vom 22. November 2016 (Amtsbl. I S. 1072). Zugriff: http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/AusAufnG_SL_2000_rahmen.htm [abgerufen am 8.05.2017].

Land Sachsen-Anhalt, 2015: Aufnahmegesetz (AufnG) Vom 21. Januar 1998. Letzte berücksichtigte Änderung vom 18. Dezember 2015. Zugriff: <http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/portal/t/d6l/page/bssahprod.psmf?doc.hl=1&doc.id=jlr-AufnGSTrahmen&documentnumber=2&numberofresults=7&doctyp=Norm&showdoccase=1&doc.part=R¶mfromHL=true#focuspoint> [abgerufen am 8.05.2017].

Land Schleswig-Holstein, 2016: Landesverordnung zur Regelung von Aufgaben und Zuständigkeiten der Ausländerbehörden und bei der Aufnahme von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern sowie ausländischen Flüchtlingen und zur Einrichtung und dem Verfahren einer Härtefallkommission (Ausländer- und Aufnahmeverordnung – AusAufnVO) vom 19. Januar 2000. Fassung vom 22.01.2016. Zugriff: <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=AusAufnVO+SH+%C2%A7+8&psml=bsshoprod.psmf&max=true> [abgerufen am 8.05.2017].

Land Thüringen, 2014: Thüringer Flüchtlingsverteilungsverordnung (ThürFlüVertVO) Vom 24. Juli 1998. Letzte berücksichtigte Änderung vom 2. Dezember 2014 (GVBl. S. 723). Zugriff: <http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=Fl%C3%BCchtverV+TH&psml=bsthueprod.psmf&max=true&aiz=true> [abgerufen am 8.05.2017].

Land Thüringen, 2016: Thüringer Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und anderen ausländischen Flüchtlingen (Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz – ThürFlüAG -) Vom 16. Dezember 1999. Letzte berücksichtigte Änderung vom 13. September 2016 (GVBl. 486). Zugriff: <http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=FlAufG+TH&psml=bsthueprod.psmf&max=true&aiz=true> [abgerufen am 8.05.2017].

Land Thüringen, 2016: Thüringer Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz (ThürFlüKEVO) Vom 21. Dezember 1999. Letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geändert durch Verordnung vom 8. Dezember 2016 (GVBl. S. 685). Zugriff: <http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=Fl%C3%BCAGKostEV+TH&psml=bsthueprod.psmf&max=true&aiz=true> [abgerufen am 8.05.2017].

Anhang: Datensteckbriefe der Fallstudienkommunen

Fallstudie Halle (Sachsen-Anhalt)

Rahmendaten Kommune/Wohnungsmarkt

Landkreis	Kreisfrei	
Einwohner (Stadt 31.12.2015)	236.991	
Arbeitslosenquote (Stadt 31.12.2015)	9,0%	
BBSR-Wohnungsmarktregion	keine eindeutige Entwicklungsrichtung	
Leerstandsquote	9,8%	
Angebotsmiete 2015	5,52 €/m ²	
Entwicklung Angebotsmieten 2010-2015 in % (2010 = 100%)	108	
Eigentumsform der Wohngebäude (Anteil in %)	Genossenschaften	24
	Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	20,4
	Privatperson/en, Gemeinschaft von Wohnungseigentümern	41,2

Rahmendaten Anzahl Geflüchtete (Stand 28.02.2017 (Registrierungen ab dem 01.01.2013))

Flüchtlinge insgesamt	5.608
Anzahl Asylbewerber	1.295
Anzahl Personen mit Bleibestatus (alle Personen, denen eine Anerkennung, die Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz oder eine Duldung ausgesprochen wurde)	4.313

Rahmendaten Unterbringung Geflüchtete (Angaben Befragung der Kommune)

Unterbringungsform (Stand zwischen Juni 2016 und Januar 2017)		Kapazität (Plätze)	Anzahl Personen im Verfahren	Anzahl Personen mit Schutzstatus
Not-/Gemeinschafts-unterkunft	Typ A	0	0	0
	Typ B	0	0	0
	Typ C	904	260	370
	Summe in Gemeinschaftsunterkünften	904	260	370
Wohnungen (1) ohne eigenen Mietvertrag von der Kommune gemietet	GU-Standard (Typ C)	0	0	0
	Wohnungsstandard (Typ D)	733 WE	485	940
	Summe in Wohnungen (1)		485	940
			Anzahl WE	
Wohnungen (2) mit eigenem Mietvertrag			-	-
darunter von der Kommune/Beauftragten vermittelt			-	-

Fallstudie Hannover (Niedersachsen)

Rahmendaten Kommune/Wohnungsmarkt

Landkreis	Region Hannover	
Einwohner (Stadt 31.12.2015)	532.163	
Arbeitslosenquote (Stadt 31.12.2015)	7,9%	
BBSR-Wohnungsmarktregion (Stadt)	überdurchschnittlich wachsend	
Leerstandsquote (Region Hannover)	1,7%	
Angebotsmiete 2015 (Region Hannover)	6,98 €/m ²	
Entwicklung Angebotsmieten 2010-2015 in % (2010 = 100%), (Region Hannover)	121	
Eigentumsform der Wohngebäude (Anteil in %), (Stadt)	Genossenschaften	10,4
	Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	5,9
	Privatperson/en, Gemeinschaft von Wohnungseigentümern	68,6

Rahmendaten Anzahl Geflüchtete (Stand 28.02.2017 (Registrierungen ab dem 01.01.2013), Region Hannover)

Flüchtlinge insgesamt	19.256
Anzahl Asylbewerber	7.684
Anzahl Personen mit Bleibestatus (alle Personen, denen eine Anerkennung, die Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz oder eine Duldung ausgesprochen wurde)	11.572

Rahmendaten Unterbringung Geflüchtete (Angaben Befragung der Kommune)

Unterbringungsform (Stand zwischen Juni 2016 und Januar 2017)		Kapazität (Plätze)	Anzahl Personen im Verfahren	Anzahl Personen mit Schutzstatus
Not-/Gemeinschaftsunterkunft	Typ A	-	-	-
	Typ B	-	-	-
	Typ C	-	-	-
	Summe in Gemeinschaftsunterkünften	5.030	601 (Stand: 15.02.17)	1.650 (Stand: 15.02.17)
Wohnungen (1) ohne eigenen Mietvertrag von der Kommune gemietet	GU-Standard (Typ C)	0	0	
	Wohnungsstandard (Typ D)	570	570	
	Summe in Wohnungen (1)	570	570	
<hr/>				
Wohnungen (2) mit eigenem Mietvertrag			-	-
darunter von der Kommune/Beauftragten vermittelt			-	-

Fallstudie Gemeindeallianz Hofheimer Land (Bayern)

Rahmendaten Kommune/Wohnungsmarkt (Kreis Haßberge)

Landkreis	Haßberge	
Einwohner (31.12.2015)	84.090 Landkreis Haßberge 15.000 (Gemeindeallianz Hofheimer Land)	
Arbeitslosenquote (31.12.2015)	0,6% (Stadt Haßfurt)	
BBSR-Wohnungsmarktregion	keine eindeutige Entwicklungsrichtung	
Leerstandsquote	6,8%	
Angebotsmiete 2015	5,14 €/m ²	
Entwicklung Angebotsmieten 2010-2015 in % (2010 = 100%)	111	
Eigentumsform der Wohngebäude (Anteil in %)	Genossenschaften	1,1
	Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	0,3
	Privatperson/en, Gemeinschaft von Wohnungseigentümern	98,0

Rahmendaten Anzahl Geflüchtete (Stand 28.02.2017 (Registrierungen ab dem 01.01.2013), Landkreis)

Flüchtlinge insgesamt	618
Anzahl Asylbewerber	131
Anzahl Personen mit Bleibestatus (alle Personen, denen eine Anerkennung, die Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz oder eine Duldung ausgesprochen wurde)	487

Rahmendaten Unterbringung Geflüchtete (Angaben Befragung der Kommune)

Unterbringungsform (Stand zwischen Juni 2016 und Januar 2017)		Kapazität (Plätze)	Anzahl Personen im Verfahren	Anzahl Personen mit Schutzstatus
Not-/Gemeinschafts-unterkunft	Typ A	0	0	0
	Typ B	0	0	0
	Typ C	253	151	0
	Summe in Gemeinschaftsunterkünften	253	151	0
Wohnungen (1) ohne eigenen Mietvertrag von der Kommune gemietet	GU-Standard (Typ C)	0	0	0
	Wohnungsstandard (Typ D)	601	196	348
	Summe in Wohnungen (1)	601	196	348
			Anzahl WE	
Wohnungen (2) mit eigenem Mietvertrag			-	-
darunter von der Kommune/Beauftragten vermittelt			-	-

Fallstudie Heilbronn (Baden-Württemberg)

Rahmendaten Kommune/Wohnungsmarkt

Landkreis	Kreisfrei	
Einwohner (Stadt 31.12.2015)	122.567	
Arbeitslosenquote (Stadt 31.12.2015)	5,1%	
BBSR-Wohnungsmarktregion	überdurchschnittlich wachsend	
Leerstandsquote	2,2%	
Angebotsmiete 2015	7,94 €/m ²	
Entwicklung Angebotsmieten 2010-2015 in % (2010 = 100%)	125	
Eigentumsform der Wohngebäude (Anteil in %)	Genossenschaften	1,8
	Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	6,8
	Privatperson/en, Gemeinschaft von Wohnungseigentümern	86,8

Rahmendaten Anzahl Geflüchtete (Stand 28.02.2017 (Registrierungen ab dem 01.01.2013))

Flüchtlinge insgesamt	1.893
Anzahl Asylbewerber	912
Anzahl Personen mit Bleibestatus (alle Personen, denen eine Anerkennung, die Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz oder eine Duldung ausgesprochen wurde)	981

Rahmendaten Unterbringung Geflüchtete (Angaben Befragung der Kommune)

Unterbringungsform (Stand zwischen Juni 2016 und Januar 2017)		Kapazität (Plätze)	Anzahl Personen im Verfahren	Anzahl Personen mit Schutzstatus
Not-/Gemeinschafts-unterkunft	Typ A	0	0	0
	Typ B	870	500	116
	Typ C	317	132	82
	Summe in Gemeinschaftsunterkünften	1.187	632	198
Wohnungen (1) ohne eigenen Mietvertrag von der Kommune gemietet	GU-Standard (Typ C)	-	187	160
	Wohnungsstandard (Typ D)	-	10	14
	Summe in Wohnungen (1)	-	197	174
Wohnungen (2) mit eigenem Mietvertrag			-	ca. 900
darunter von der Kommune/Beauftragten vermittelt			-	-

Fallstudie Kassel (Hessen)

Rahmendaten Kommune/Wohnungsmarkt

Landkreis	Kassel	
Einwohner (Stadt 31.12.2015)	197.984	
Arbeitslosenquote (Stadt 31.12.2015)	7,4%	
BBSR-Wohnungsmarktregion	wachsend	
Leerstandsquote	1,4%	
Angebotsmiete 2015	6,68 €/m ²	
Entwicklung Angebotsmieten 2010-2015 in % (2010 = 100%)	135	
Eigentumsform der Wohngebäude (Anteil in %)	Genossenschaften	6,0
	Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	8,9
	Privatperson/en, Gemeinschaft von Wohnungseigentümern	72,8

Rahmendaten Anzahl Geflüchtete (Stand 28.02.2017 (Registrierungen ab dem 01.01.2013))

Flüchtlinge insgesamt	6.592
Anzahl Asylbewerber	3.041
Anzahl Personen mit Bleibestatus (alle Personen, denen eine Anerkennung, die Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz oder eine Duldung ausgesprochen wurde)	3.551

Rahmendaten Unterbringung Geflüchtete (Angaben Befragung der Kommune)

Unterbringungsform (Stand zwischen Juni 2016 und Januar 2017)		Kapazität (Plätze)	Anzahl Personen im Verfahren	Anzahl Personen mit Schutzstatus
Not-/Gemeinschafts-unterkunft	Typ A	0	0	0
	Typ B	1.176	387	307
	Typ C	1.618	769	383
	Summe in Gemeinschaftsunterkünften	2.794	1.156	690
Wohnungen (1) ohne eigenen Mietvertrag von der Kommune gemietet	GU-Standard (Typ C)	0	0	0
	Wohnungsstandard (Typ D)	0	0	0
	Summe in Wohnungen (1)	0	0	0
Wohnungen (2) mit eigenem Mietvertrag			591	k. A.
darunter von der Kommune/Beauftragten vermittelt			591	k. A.

Fallstudie Kiel (Schleswig-Holstein)

Rahmendaten Kommune/Wohnungsmarkt

Landkreis	Kreisfrei	
Einwohner (Stadt 31.12.2015)	246.306	
Arbeitslosenquote (Stadt 31.12.2015)	7,9%	
BBSR-Wohnungsmarktregion	wachsend	
Leerstandsquote	1,7% ²⁶	
Angebotsmiete 2015	6,84 €/m ²	
Entwicklung Angebotsmieten 2010-2015 in % (2010 = 100%)	121	
Eigentumsform der Wohngebäude (Anteil in %)	Genossenschaften	4,6
	Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	0,1
	Privatperson/en, Gemeinschaft von Wohnungseigentümern	68,9

Rahmendaten Anzahl Geflüchtete (Stand 28.02.2017 (Registrierungen ab dem 01.01.2013))

Flüchtlinge insgesamt	4.255
Anzahl Asylbewerber	2.074
Anzahl Personen mit Bleibestatus (alle Personen, denen eine Anerkennung, die Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz oder eine Duldung ausgesprochen wurde)	2.181

Rahmendaten Unterbringung Geflüchtete (Angaben Befragung der Kommune)

Unterbringungsform (Stand zwischen Juni 2016 und Januar 2017)		Kapazität (Plätze)	Anzahl Personen im Verfahren	Anzahl Personen mit Schutzstatus
Not-/Gemeinschafts-unterkunft	Typ A	0	0	0
	Typ B	2.025	707	399
	Typ C	558	316	20
	Summe in Gemeinschaftsunterkünften	2.583	1.023	419
Wohnungen (1) ohne eigenen Mietvertrag von der Kommune gemietet	GU-Standard (Typ C)	0	0	0
	Wohnungsstandard (Typ D)	1.241	782	ca. 400
	Summe in Wohnungen (1)	1.241	782	ca. 400
<hr/>				
Wohnungen (2) mit eigenem Mietvertrag			ca. 665	ca. 35
darunter von der Kommune/Beauftragten vermittelt			k. A.	k. A.

Fallstudie Köln (Nordrhein-Westfalen)

Rahmendaten Kommune/Wohnungsmarkt

Landkreis		Kreisfrei
Einwohner (Stadt 31.12.2015)		1.060.582
Arbeitslosenquote (Stadt 31.12.2015)		7,5%
BBSR-Wohnungsmarktregion		überdurchschnittlich wachsend
Leerstandsquote		0,4%
Angebotsmiete 2015		9,53 €/m ²
Entwicklung Angebotsmieten 2010-2015 in % (2010 = 100%)		119
Eigentumsform der Wohngebäude (Anteil in %)	Genossenschaften	6,0
	Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	7,8
	Privatperson/en, Gemeinschaft von Wohnungseigentümern	74,6

Rahmendaten Anzahl Geflüchtete (Stand 28.02.2017 (Registrierungen ab dem 01.01.2013))

Flüchtlinge insgesamt	19.005
Anzahl Asylbewerber	10.707
Anzahl Personen mit Bleibestatus (alle Personen, denen eine Anerkennung, die Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz oder eine Duldung ausgesprochen wurde)	8.298

Rahmendaten Unterbringung Geflüchtete (Angaben Befragung der Kommune)

Unterbringungsform (Stand zwischen Juni 2016 und Januar 2017)		Kapazität (Plätze)	Anzahl Personen im Verfahren	Anzahl Personen mit Schutzstatus
Not-/Gemeinschafts-unterkunft	Typ A	6.619		5.850
	Typ B	2.971		2.971
	Typ C	1.577		1.541
	Summe in Gemeinschaftsunterkünften	11.167		10.362
Wohnungen (1) ohne eigenen Mietvertrag von der Kommune gemietet	GU-Standard (Typ C)	1.616		1.457
	Wohnungsstandard (Typ D)	2.016		1.636
	Summe in Wohnungen (1)	3.632		3.093
			Anzahl WE	-
Wohnungen (2) mit eigenem Mietvertrag			ca. 2.500	-
darunter von der Kommune/Beauftragten vermittelt			ca. 1.000	-

Fallstudie Mainz (Rheinland-Pfalz)

Rahmendaten Kommune/Wohnungsmarkt

Landkreis	Kreisfrei	
Einwohner (Stadt 31.12.2015)	209.779	
Arbeitslosenquote (Stadt 31.12.2015)	5,1%	
BBSR-Wohnungsmarktregion	überdurchschnittlich wachsend	
Leerstandsquote	1,9%	
Angebotsmiete 2015	9,79 €/m ²	
Entwicklung Angebotsmieten 2010-2015 in % (2010 = 100%)	117	
Eigentumsform der Wohngebäude (Anteil in %)	Genossenschaften	0,6
	Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	9,6
	Privatperson/en, Gemeinschaft von Wohnungseigentümern	79,0

Rahmendaten Anzahl Geflüchtete (Stand 28.02.2017 (Registrierungen ab dem 01.01.2013))

Flüchtlinge insgesamt	3.081
Anzahl Asylbewerber	1.353
Anzahl Personen mit Bleibestatus (alle Personen, denen eine Anerkennung, die Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz oder eine Duldung ausgesprochen wurde)	1.728

Rahmendaten Unterbringung Geflüchtete (Angaben Befragung der Kommune)

Unterbringungsform (Stand zwischen Juni 2016 und Januar 2017)		Kapazität (Plätze)	Anzahl Personen im Verfahren	Anzahl Personen mit Schutzstatus
Not-/Gemeinschafts-unterkunft	Typ A	156	94	
	Typ B	858	595	
	Typ C	1.254	1.254	
	Summe in Gemeinschaftsunterkünften	2.268	1.943	
Wohnungen (1) ohne eigenen Mietvertrag von der Kommune gemietet	GU-Standard (Typ C)	0	0	0
	Wohnungsstandard (Typ D)	0	0	0
	Summe in Wohnungen (1)	0	0	0
Wohnungen (2) mit eigenem Mietvertrag			593	
darunter von der Kommune/Beauftragten vermittelt			-	-

Fallstudie Neubrandenburg (Mecklenburg-Vorpommern)

Rahmendaten Kommune/Wohnungsmarkt

Landkreis	Mecklenburgische Seenplatte	
Einwohner (Stadt 31.12.2015)	63.602	
Arbeitslosenquote (Stadt 31.12.2015)	11,6%	
BBSR-Wohnungsmarktregion (Stadt)	schrumpfend	
Leerstandsquote (Landkreis)	8,7%	
Angebotsmiete 2015 (Landkreis)	5,08 €/m ²	
Entwicklung Angebotsmieten 2010-2015 in % (2010 = 100%), (Landkreis)	105	
Eigentumsform der Wohngebäude (Anteil in %), (Stadt)	Genossenschaften	24,2
	Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	32,3
	Privatperson/en, Gemeinschaft von Wohnungseigentümern	38,3

Rahmendaten Anzahl Geflüchtete (Stand 28.02.2017 (Registrierungen ab dem 01.01.2013), Landkreis)

Flüchtlinge insgesamt	2.938
Anzahl Asylbewerber	1.322
Anzahl Personen mit Bleibestatus (alle Personen, denen eine Anerkennung, die Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz oder eine Duldung ausgesprochen wurde)	1.616

Rahmendaten Unterbringung Geflüchtete Neubrandenburg (Angaben Befragung der Kommune)

Unterbringungsform (Stand zwischen Juni 2016 und Januar 2017)	Kapazität (Plätze)	Anzahl Personen im Verfahren	Anzahl Personen mit Schutzstatus	
Not-/Gemeinschafts-unterkunft	Typ A	0	0	
	Typ B	0	0	
	Typ C	1.062	606	133
	Summe in Gemeinschaftsunterkünften	1.062	606	133
Wohnungen (1) ohne eigenen Mietvertrag von der Kommune gemietet	GU-Standard	2.472	594	720
	Wohnungsstandard	-	-	-
	Summe in Wohnungen (1)	2.472	594	720
		Anzahl WE		
Wohnungen (2) mit eigenem Mietvertrag		ca. 1.500	0	
darunter von der Kommune/Beauftragten vermittelt		-	-	

Fallstudie Saarbrücken (Saarland)

Rahmendaten Kommune/Wohnungsmarkt

Landkreis	Regionalverband Saarbrücken	
Einwohner (Stadt 31.12.2015)	178.151	
Arbeitslosenquote (Stadt 31.12.2015)	9,3%	
BBSR-Wohnungsmarktregion	wachsend	
Leerstandsquote (Landkreis)	6,9%	
Angebotsmiete 2015 (Landkreis)	6,12 €/m ²	
Entwicklung Angebotsmieten 2010-2015 in % (2010 = 100%) (Landkreis)	115	
Eigentumsform der Wohngebäude (Anteil in %), (Stadt)	Genossenschaften	0,7
	Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	7,1
	Privatperson/en, Gemeinschaft von Wohnungseigentümern	83,1

Rahmendaten Anzahl Geflüchtete (Stand 30.09.2016 (Registrierungen ab dem 01.01.2013))

Flüchtlinge insgesamt	1.950
Anzahl Asylbewerber	Nur wenige Fälle ohne Bleibestatus
Anzahl Personen mit Bleibestatus (alle Personen, denen eine Anerkennung, die Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz oder eine Duldung ausgesprochen wurde)	

Rahmendaten Unterbringung Geflüchtete (Angaben Befragung der Kommune)

Unterbringungsform (Stand zwischen Juni 2016 und Januar 2017)		Kapazität (Plätze)	Anzahl Personen im Verfahren	Anzahl Personen mit Schutzstatus
Not-/Gemeinschaftsunterkunft	Typ A	-	0	
	Typ B	-	65	
	Typ C	-	149	
	Summe in Gemeinschaftsunterkünften	-	214	
Wohnungen (1) ohne eigenen Mietvertrag von der Kommune gemietet	GU-Standard (Typ C)	0	0	
	Wohnungsstandard (Typ D)	127 Wohneinheiten	496	
	Summe in Wohnungen (1)	127 Wohneinheiten	496	
Wohnungen (2) mit eigenem Mietvertrag			-	-
darunter von der Kommune/Beauftragten vermittelt			-	-