

Bericht zur Pilotstudie:

# Geflüchtete in WGs! – Quantitative Potentiale und rechtliche Möglichkeiten

Durchgeführt mit und für “Zusammenleben Willkommen”

Skala 



Zusammenleben Willkommen  
WG-Zimmer für geflüchtete Menschen

  
Stiftung

# VORWORT

Lager sind eine traurige Kontinuität in Deutschland. Unabhängig davon, wie sich die Unterkünfte im Einzelfall gestalten, sind dem Konzept der Unterbringung stigmatisierende, exkludierende, rassistische und menschenunwürdige Momente inhärent. Sie sind weder Zufall noch kurzfristige Reaktion, sondern eine bewusste Entscheidung zum Ausschluss eines Teils der in Deutschland lebenden Bevölkerung.

Seit 2015 bringen wir geflüchtete und beheimatete Menschen in Kontakt, um ein Zusammenleben in Wohngemeinschaften zu schaffen. Seitdem sind mit unserer Unterstützung fast 500 neue WGs entstanden. 500 Mal konnten Menschen aus Lagern ausziehen. Dieser Auszug verändert Leben.

Sobald man sich mit der Unterbringung von geflüchteten Menschen in Deutschland beschäftigt, fällt eine große Begriffsdiffusität ins Auge: Die Termini Massenunterkunft, Sammelunterkunft, "Flüchtlingsheim", (Erst-)Aufnahmeeinrichtung, Ankerzentrum, dezentrale Unterbringung, Gewährleistungswohnungen und Wohnheim werden zugleich synonym und voneinander abgrenzend benutzt.

Wie viele Menschen derzeit in deutschen Lagern leben müssen, ist nicht bekannt. Nicht alle Innenministerien der Länder können Auskunft darüber geben, da die Unterbringung vielfach kommunal geregelt wird. Doch der Fakt, dass es in Deutschland kein Wissen darüber gibt, wie viele Menschen in Lagern leben, ist umso schockierender. Sprechen wir von einigen Tausend, Zehntausenden oder gar Hunderttausenden Menschen? Hier liegt die Vermutung nahe, dass ein genauer Kenntnisstand gar nicht gewollt ist beziehungsweise die Verwischung der Zuständigkeiten billigend in Kauf genommen wird, um die Ermittlung der Zahlen zu erschweren.

Um diese Zahl zu ermitteln, beauftragten wir die Wissenschaftler\*innen Lisa Wagner und Philipp Piechura mit der Frage nach der Gesamtzahl der in Lagern und Sammelunterkünften lebenden Menschen. Die Umstände für die Beantwortung dieser Frage erwiesen sich als so komplex, dass sie einer eigenen Studie bedürfen. Letztlich konnten sie mit einer zurückhaltenden, aber statistisch gesicherten Schätzung eine Gesamtzahl von mindestens 330.000 Menschen beziffern. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die tatsächliche Zahl weitaus höher liegt. An dieser Stelle bleibt unsere Fassungslosigkeit über diese immens

hohe Zahl und die Gewissheit, dass es kein Interesse vonseiten der Politik, des Staats und der Behörden gibt, diese Zahl zu ergründen. Das Handeln oder Nicht-Handeln deutscher Politiker\*innen ist genauso falsch, wie rassistisch, perfide und in manchen Fällen sogar tödlich.

Offensichtlich ist, dass die Lebensbedingungen geflüchteter Menschen oft so schlecht wie nur irgendwie möglich gemacht werden sollen. Diese Haltung und Struktur zeigen unzählige Berichte. Das System der Unterbringung ist durch das Design der Asylgesetzgebung so vorgesehen und politisch gewollt. Trotzdem trägt jede einzelne Kommune für die Ausgestaltung der Unterbringung Verantwortung. Umso gravierender ist es, wenn bestehende Handlungsspielräume nicht genutzt werden. Dass das möglich ist, zeigen Beispiele aus der vorliegenden Studie – wie die Stadt Leipzig.

Wichtig ist uns an dieser Stelle auch, dass der Terminus der "dezentralen Unterbringung" – der oft von den Kommunen benutzt wird – nicht als das Ideal gelten kann. Faktisch handelt es sich hier um eine Zwangszuweisung und nicht um selbstgewählten Wohnraum. Und das muss das Ziel sein: Selbstbestimmtes Wohnen und Leben.

Vielfach erfahren wir von den menschenunwürdigen Zuständen unter denen geflüchtete Menschen in Lagern leben müssen. Vielfach erfahren wir vom Ausschluss und der Entrechtung. Vielfach erleben wir aber auch eine unglaubliche Solidarität. Menschen in Lagern unterstützen sich, um die Widrigkeiten ihres Alltags besser auszuhalten. Refugee-Organisationen berichten immer wieder von den Zuständen und führen politische Kämpfe, um Verbesserungen zu erreichen. Solidarische Menschen beugen sich nicht der deutschen Ausschlusslogik, sondern arbeiten für eine Menschlichkeit und eine Realität die nicht den Menschenrechten widerspricht.

An dieser Stelle bedanken wir uns bei Lisa Wagner und Philipp Piechura für die gute Zusammenarbeit, das Zuhören, die Professionalität und die Hingebung an das Thema. Die vorliegende Studie ist bis jetzt die einzige umfassende wissenschaftliche Behandlung in dieser Form und bildet damit eine hervorragende Argumentationsgrundlage für unsere Arbeit.

Julian Staiger, Mareike Geiling und Sam Tabakhtory für das gesamte Team von  
**ZUSAMMENLEBEN WILLKOMMEN**

Berlin, Juni 2020

*Autor\*innen:  
Philipp Piechura,  
Lisa Wagner*

## Inhaltsverzeichnis

---

Vorwort	3
Teil I – Problemkontext, Ziele und Vorbemerkungen	5
Kurzzusammenfassung	5
1. Einleitung: Problemkontext, Ausgangsfragen und Ziele der Pilotstudie	7
2. Methode, Datenlage und Stand der Forschung	10
2.1 Vorgehen bei der Recherche, Auswahl der Fallbeispiele und Auswertung	10
2.2 Forschungsstand: Wissenschaftliche Studien und NGO-Literatur	11
2.3 Zur Datenlage	12
3. Begriffliche und rechtliche Vorbemerkungen	15
3.1 Geflüchtete: Statusunterschiede und ihre Bedeutung für die Unterbringung	15
3.2 Überbeleger*innen, Fehlbeleger*innen oder Statusgewandelte	17
3.3 "Sammelunterkünfte": Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte, Wohngruppen: Rechtliche und reale Unterschiede	19
Teil II – Ergebnisse	22
4. Zur Anzahl Geflüchteter in Sammelunterkünften	22
4.1 Anzahl Geflüchteter in Sammelunterkünften in Deutschland: Mindestzahlen	22
4.2 Geflüchtete in Sammelunterkünften und Auszugsberechtigte: drei lokale Fallbeispiele	25
4.2.1 Fallbeispiel Berlin	25
4.2.2 Fallbeispiel Leipzig	31
4.2.3 Fallbeispiel Osnabrück	34
5. Fazit	41
6. Literaturverzeichnis	45

## Vorwort

---

Die Wohnsituation von Geflüchteten unterscheidet sich maßgeblich von der von Menschen mit deutschem Pass. Sie ist häufig gekennzeichnet von aufenthaltsrechtlich bedingter Fremdbestimmtheit, Unsicherheit und zum Teil auch räumlicher Isolation. Trotz dieser schwierigen Bedingungen zeigen viele Geflüchtete ein hohes Maß an Eigeninitiative um ihre Wohnsituation individuell oder kollektiv zu verbessern. Soweit möglich nutzen sie dafür ihre aufenthaltsrechtlichen Spielräume zum Umzug in eigenen Wohnraum oder begeben sich auf die Suche nach alternativen Möglichkeiten. Für viele – insbesondere jüngere alleinstehende Geflüchtete – ist eine dieser Alternativen der Einzug in eine WG. Die Organisation *Zusammenleben Willkommen* unterstützt Geflüchtete und WGs dabei, diese Alternative zu realisieren.

Die vorliegende Studie wurde im letzten Jahr begonnen, um der Frage nachzugehen, wie groß der Bedarf an Angeboten wie *Zusammenleben Willkommen* ist, die den Zugang Geflüchteter zu Wohnraum verbessern können. Ziel war es herauszufinden, wie viele Geflüchtete bundesweit überhaupt für den Umzug in eine WG in Frage kommen würden. Bereits die Erhebung der ersten Teilfrage nach der Gesamtzahl von nicht in eigenem Wohnraum, sondern in Sammelunterkünften lebenden Geflüchteten, bereitete erhebliche Schwierigkeiten. So unterscheidet sich nicht nur die Ausgestaltung der Unterbringungen stark von Bundesland zu Bundesland, auch für die Erfassung der untergebrachten Personen gibt es kein einheitliches Vorgehen. Die Ermittlung der Zahlen muss in Handarbeit in jedem Bundesland erfolgen und wird häufig nicht einmal von den Innenministerien der Länder konsequent durchgeführt. Während in manchen Städten die zuständigen Behörden regelmäßig transparente Berichte öffentlich zur Verfügung stellen, können in anderen Kommunen dagegen die zuständigen Ämter nicht einmal auf Listen der Betreiber\*innen von Unterkünften zugreifen. Dem Versuch dieser Leerstelle zu begegnen widmet sich daher ein Großteil der vorliegenden Studie.

Wir haben uns in der Studie bewusst und aus analytischen Gründen dafür entschieden den Begriff der Sammelunterkunft zu benutzen (siehe Seite 19): Damit bezeichnen wir sehr allgemein solche Formen der Unterkunft, in denen Geflüchtete (Personen während eines laufenden oder nach abgeschlossenem Asylverfahren) in einem Gebäude oder einem Gebäudekomplex leben, der nur oder zum überwiegenden Teil mit Geflüchteten belegt ist. Darunter fassen wir auch zentral gelegene Unterkünfte, in denen Geflüchtete in eigenen Wohnungen mit eigener Küche leben. Uns war es wichtig darauf hinzuweisen, dass auch in einem solchen Fall weder der Wohnort, noch die Mitbewohner\*innen frei gewählt sind und daher nicht von einer eigenen Wohnung gesprochen werden kann. Vielmehr sind auch solche Unterbringungen Teil dessen, was Pieper als dezentrales, halboffenes Lagersystem bezeichnet hat.

Auch wenn der Aufenthaltsstatus eine der zentralen Hürden für den Umzug in eine eigene Wohnung darstellt, ist in den vergangenen Jahren die Situation auf dem Wohnungsmarkt zu einem weiteren limitierenden Faktor geworden. So erschweren steigende Mieten, hohe Konkurrenz um Wohnraum und rassistische Vergabepaxen den Einzug in die eigene Wohnung stark. Mehrfachdiskriminierungen von Menschen ohne deutschen Pass lassen hier besonders offensichtlich werden, unter welchem Druck sich die Wohnraumversorgung grundsätzlich befindet. Es entstehen neue Wohnformen, geprägt von Temporalität und Mangel: Studierende leben viele Semester in Hostels, Saisonarbeitende und Monteur\*innen werden von Auftragsgeber\*innen in Mehrbettzimmern zu horrenden Mieten untergebracht während Ferienwohnungen und AirBnB zu informellen Alternativen zum überlasteten Wohnungsmarkt werden. Diese prekären Wohnarten stellen für die Betroffenen eine hohe finanzielle und psychische Belastung dar.

In der Folge leben in Sammelunterkünften viele Menschen, die bereits z.B. aufgrund einer erteilten Aufenthaltserlaubnis ausziehen dürfen. Da sie damit in den Leistungsbereich des Jobcenters wechseln oder einer Lohnarbeit nachgehen, tauchen sie in den offiziellen Statistiken zur Unterbringung von Asylbewerberleistungsbezieher\*innen nicht mehr auf. Dass diese häufig als Überbeleger\*innen oder Statusgewandelte bezeichneten Menschen mittlerweile einen erheblichen Teil der Untergebrachten Geflüchteten ausmachen, ist – unabhängig von der genauen Anzahl – eines der zentralen Ergebnisse unserer Studie.

Eine der zentralen, unsere Untersuchung leitenden Annahmen war stets, dass die Wohnsituation für Geflüchtete einen zentralen Ausgangspunkt für ein gelingendes Ankommen darstellt. Seit Beginn der Covid-19 Pandemie wird dies noch einmal besonders deutlich: Denn was bereits vorher physisch und psychisch gesundheitsgefährdend war, wird jetzt lebensgefährlich. Bereits als im Frühjahr 2020 die ersten Covid-19-Fälle in Deutschland bekannt wurden, gab es erste Erkrankungen in Erstaufnahmeeinrichtungen. Flüchtlingsräte und Geflüchtete selbst warnten vor den Gefahren einer schnellen Ausbreitung, forderten in Briefen und Demonstrationen die Evakuierung der Unterkünfte oder zumindest die Möglichkeit, soziale Distanzierungsmaßnahmen einhalten zu können. Reagiert wurde – obwohl § 49 des Asylgesetzes die Möglichkeit der Aussetzung der Wohnpflicht in Aufnahmeeinrichtung aus Gründen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge vorsieht - nur langsam, oder gar nicht. Positiv getestete Personen verblieben oft ohne Möglichkeit der Isolation oder der Nutzung eigener Sanitäreinrichtungen mit Gesunden in denselben Gebäuden. Die Fallzahlen stiegen und ganze Komplexe wurden mit Ausgangssperren belegt. Auch wenn mittlerweile klare Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts existieren, sind viele Unterbringungen noch nicht so umorganisiert, dass der Infektionsschutz gewährleistet wird. Die Situation macht noch einmal besonders deutlich, dass die Sicherstellung angemessenen Wohnraums für Geflüchtete innerhalb und außerhalb Deutschlands dringender ist, denn je.

### *Danksagung*

Wir möchten an dieser Stelle allen Personen danken, die uns in unserem Such-Prozess unterstützt und mit ihrem Wissen diese Publikation auf den richtigen Weg gebracht haben. Dies gilt einerseits für die professionellen und ehrenamtlichen Strukturen von *Zusammenleben Willkommen*, ohne die diese Studie überhaupt nicht möglich gewesen wäre und denen wir für Inspiration, Unterstützung und inhaltliche Offenheit danken. Ebenso gilt unser Dank allen Mitarbeiter\*innen in zivilgesellschaftlichen Organisationen, städtischer Verwaltungen und Landes- sowie Bundesministerien die offen auf unsere Anliegen reagiert und uns womöglich nach bestem Wissen und Gewissen mit Zahlen und inhaltlichen Auskünften unterstützt haben. Last but not least sind wir allen Menschen zu Dank verpflichtet, die in Unterkünften für Geflüchtete leben oder gelebt haben und bereit waren und mit uns über ihre Erfahrungen zu sprechen.

*Lisa Wagner und Philipp Piechura*

## Teil I – Problemkontext, Ziele und Vorbemerkungen

### Kurzzusammenfassung

---

Das folgende Dokument enthält die Ergebnisse einer Recherche, die im Auftrag für das Projekt *Zusammenleben Willkommen* des Vereins *Mensch Mensch Mensch e.V.* durchgeführt wurde. Das Projekt *Zusammenleben Willkommen* vermittelt geflüchtete Menschen in Wohngemeinschaften, in denen Menschen mit unterschiedlichen Lebensgeschichten und Aufenthaltsstatus zusammenleben. Damit soll eine Alternative zur zentralen Unterbringung Geflüchteter in Massenunterkünften aufgezeigt und ein Beitrag zur Entstehung einer offenen Gesellschaft geleistet werden<sup>1</sup>.

Die der Untersuchung zugrundeliegende Intention war die einer Zielgruppenbestimmung. Es sollte ein Beitrag zu der Frage geleistet werden, wie groß der Bedarf an einem Angebot wie dem von ZW ist und wer dieses nutzen würde und dürfte. Dafür sollten u.a. die Gesamtzahl der bundesweit in Sammelunterkünften lebenden Personen, die Anzahl der Auszuberechtigten, sowie das Interesse an einer WG erhoben werden. Im Laufe der Recherche zeigte sich schnell, dass die für die Beantwortung der anfänglichen Leitfragen nötigen Daten aktuell nicht erhebbbar bzw. zugänglich sind, denn es liegen keine einheitlichen, bundesweiten Zahlen dazu vor, wie viele Menschen bundesweit in Sammelunterkünften untergebracht sind. Dort, wo Zahlen zur Unterbringungssituation vorhanden sind, sind diese wiederum nicht oder mit nur wenigen demographischen Angaben verbunden, die Rückschlüsse auf ein potentiell Interesse an einem WG-Einzug ermöglichen würden. Dazu kommt, dass aufgrund der föderalen Struktur der BRD weder einheitliche Begriffsdefinitionen vorliegen, noch übergreifende Qualitätsstandards für die Unterkünfte existieren. In der folgenden Darstellung wird sich daher darauf konzentriert, die aktuelle rechtliche und reale Ausgangslage zu klären und sich dann der Frage nach den bundesweit in Sammelunterkünften lebenden Personen anzunähern. Dies geschieht, indem 1. ein Einblick in die aktuelle Forschung zur Unterbringung Geflüchteter gegeben und die vorhandene Datenlage gegeben wird (Kapitel 2); 2. die rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der föderalen Ebenen erheilt sowie zentrale begriffliche Differenzierungen mit Blick auf Statusunterschiede Geflüchteter und Unterbringungsformen erläutert werden (Kapitel 3); die vorhandenen bundesweiten Daten innerhalb dieser Rahmenbedingungen kritisch kontextualisiert und durch die Untersuchung der drei lokalen Fallbeispiele Berlin, Osnabrück und Leipzig ergänzt (Kapitel 4) und anschließend in der Gesamtschau (Kapitel 5) zusammengeführt werden.

#### Als zentrale Ergebnisse können festgehalten werden:

- Dass unterbringende Kommunen und Städte große eigene Spielräume zur Erhöhung der Quote der dezentralen Unterbringung haben, und die Unterbringungsart stark von Faktoren wie einem regulierten Wohnungsmarkt und stringentem Verwaltungshandeln abhängt,
- dass Ende 2018 mindestens 214.699 Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen in Sammelunterkünften lebten;
- dass die damit einhergehende Quote dezentraler Unterbringung von 48% geringer ist als die 2013er Quote von 49%. Auch wenn der Unterschied zunächst gering erscheint, zeigt sich insbesondere mit Blick auf die gestiegenen absoluten Zahlen unter-

---

<sup>1</sup> <https://zusammenleben-willkommen.de/ueber-uns>

gebrachter Geflüchteter, dass im Rahmen der Migrationsereignisse von 2015/2016 ein überproportionaler Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Sammelunterkünfte stattgefunden hat;

- dass sich die Gesamtzahl von in Sammelunterkünften untergebrachten Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen von 492.144 Personen im Jahr 2016 auf 214.699 Personen auf den ersten Blick deutlich verringert hat, was jedoch nicht notwendigerweise mit einem Rückgang der Gesamtzahl untergebrachter Personen einhergeht, sondern vermutlich mit der Erhöhung der Dunkelzahl der nicht bundesweit erhobenen, in Sammelunterkünften untergebrachten statusgewandelten Geflüchteten einhergeht;
- dass in allen drei untersuchten Fallbeispielen trotz einer auf frühzeitigen Wohnungsbezug zielenden Unterbringungspolitik den untergebrachten Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen jeweils in Leipzig 0,5-mal so viele, in Osnabrück 1,9-mal so viele und in Berlin 2,85-mal so viele statusgewandelte Personen gegenüberstanden
- und dass daher selbst bei einer vorsichtigen Schätzung davon ausgegangen werden kann, dass Ende 2018 mindestens 334.930 Personen bundesweit in Sammelunterkünften lebten.

Grundsätzlich zeigt die Untersuchung, dass es sich bei statusgewandelten Geflüchteten um einen relevanten, aber unterbeleuchteten Anteil der in Sammelunterkünften lebenden Personen handelt. Aktuell ist noch davon auszugehen, dass in Deutschland mehrere Hunderttausend Personen aufgrund restriktiver rechtlicher Rahmenbedingungen und angespannter Wohnungsmärkte vom Bezug einer eigenen Wohnung und damit vom Führen eines selbstbestimmten Lebens ausgeschlossen sind.



## 1. Einleitung: Problemkontext, Ausgangsfragen und Ziele der Pilotstudie

---

### Die Wohnsituation Geflüchteter

Das veraltete Unterbringungssystem für Asylsuchende in Deutschland ist durch die Migrationsereignisse rund um das Jahr 2015 an seine Grenzen gekommen. Die an vielen Orten aufgrund jahrelanger Vernachlässigung räumlicher und personeller Kapazitäten und mangelnder Vorbereitung spontan einzurichtenden Notunterkünfte haben gezeigt, wie wenig die vielfach noch in dem Paradigma der Abschreckung verfangenen und auf die Kontrolle von Mobilität orientierten lokalen Versorgungssysteme in der Lage sind, eine den globalen Fluchtverhältnissen ebenso wie der Einwanderungsrealität Deutschlands angemessene Funktion als Ankunftsinstitutionen zu erfüllen.

Rund 890.000 Personen sind im Jahr 2015 laut Angabe des Bundesamtes für Migration und Flucht nach Deutschland gekommen (BAMF 2019). Seitdem ist zwar ein deutlicher Rückgang der Einwanderungszahlen zu beobachten, nichtsdestotrotz haben in den Jahren 2017 – 2019 noch immer 150.000 bis 200.000 Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2020, p. 5). Auch in Zukunft ist von einer gleichbleibenden, vermutlich eher wieder ansteigenden Zahl von in Deutschland Schutz suchenden Menschen auszugehen.

Ob und wie diese Menschen untergebracht werden bzw. wohnen können, ist, neben der grundlegenden Frage des Aufenthaltsstatus und des Arbeitsmarktzugangs von grundlegender Bedeutung für ihr Ankommen in Deutschland. Für Geflüchtete stellt sich die Wohnsituation jedoch deutlich anders dar, als für Personen, die eine deutsche Staatsangehörigkeit oder einen Pass der EU-Mitgliedsstaaten besitzen. In eine eigene Wohnung zu ziehen ist für sie keine Selbstverständlichkeit. Ihre Situation ist geprägt durch ihren aufenthaltsrechtlichen Status: Nach ihrer Ankunft in Deutschland gibt es einen formalen Ablauf von Stationen, die sie im Laufe ihrer Wohnbiographie absolvieren müssen (vgl. BAMF, 2018, p. 3). Am Ende steht idealerweise die vollständige Integration in den regulären Wohnungsmarkt – der Abschluss eines Mietvertrages als private\*r Vertragspartner\*in. Bis zu diesem Schritt können teilweise Jahre vergehen<sup>2</sup>, manchen Menschen wird der Zugang zur eigenen Wohnung dauerhaft verwehrt. Die Dauer bis zur Integration in den regulären Wohnungsmarkt ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig: Auf administrativer Seite ist entscheidend, ob die Entscheidung über den gestellten Asylantrag positiv oder negativ ausfällt. Je nach Bundesland werden die Asylantragsteller\*innen entweder erst nach dieser Entscheidung auszugsberechtigt, oder sind es schon während des Verfahrens. Ob und wie schnell der Zugang zum regulären Markt gelingt, hängt laut einer Studie des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge von einer Reihe von Faktoren wirtschaftlicher und sozialer Natur ab: So spielen Geschlecht, Alter und bereits vor Ort vorhandene Familienangehörige eine wichtige Rolle. Auch das Jahr der Einreise ist relevant (Baier & Siegert, 2018, p. 16). Dazu kommen rassistische Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt (vgl. Droste et al., 2017), die insbesondere bei angespannten Wohnungsmärkten – die u.a. das Resultat jahrzehntelanger Vernachlässigung des sozialen Wohnungsbaus sind – zusätzliche Wirkungen entfalten. Im Ergebnis führt dies dazu, dass viele Geflüchtete nicht in eigene Wohnungen ziehen können oder dürfen und stattdessen für Jahre und teils sogar Jahrzehnte in Sammelunterkünften leben müssen.

---

<sup>2</sup> Vgl. BAMF 2019:10 "In der zweiten Hälfte des Jahres 2016 wohnte eine Hälfte (52 %) der befragten Geflüchteten, ein bis drei Jahre nach der Ankunft in Deutschland, in einer Einzelunterkunft, die andere Hälfte (48 %) dagegen (noch) in einer Gemeinschaftsunterkunft."

### **Sammelunterkünfte sind keine Dauerlösung**

Eine ganze Reihe von Gründen sprechen dagegen, dass Sammelunterkünfte eine adäquate Dauerlösung zur Unterbringung schutzsuchender Menschen sind. Grundlegend zu kritisieren ist die isolierende und stigmatisierende Wirkung, die von sämtlichen Formen von Sammelunterkünften ausgeht. Auch aus menschenrechtlicher Sicht „sind Menschen [in Sammelunterkünften] in der Ausübung ihrer Rechte und im Zugang zum gesellschaftlichen Leben in der Regel eingeschränkt“ weshalb der „Aufenthalt in solchen Einrichtungen (...) daher nur vorübergehend sein“ sollte und der mehrjährige Verbleib in ihnen „nicht zumutbar“ (Cremer & Deutsches Institut für Menschenrechte (Berlin), 2014, p. 8) ist. Insbesondere dort, wo Zwangsgemeinschaften in Räumen oder Wohnungen entstehen, Sanitär- und Kücheneinrichtungen geteilt werden müssen, oder sogar eine komplette Fremdversorgung mit Lebensmitteln stattfindet, wird eine eigenständige und selbstbestimmte Lebensführung verhindert (Foroutan et. al, 2017, p. 15). Dazu kommen immer wieder systematische Mängel wie fehlende Gewaltschutzkonzepte oder die Unangemessenheit der Betreuung und Unterbringung besonders schutzbedürftiger Gruppen (vgl. Hess & Elle, 2017). Insbesondere in gemischten Unterbringungen ist die mangelnde Privatsphäre für Frauen ein Problem. Diese rührt häufig daher, dass es sich in vielen Fällen um provisorisch eingerichtete Unterkünfte mit niedriger Wohnqualität bzw. umgewandelte, Pensions-ähnliche Gebäude handelt<sup>3</sup>. Fehlenden Rückzugsmöglichkeiten und fehlende eigene Räume führen zu vermehrter sozialer Kontrolle durch andere Bewohner\*innen und erhöhen die Gefahr der Bedrohung durch sexuelle und physische Gewalt (Foroutan et. al, 2017, 11; vgl. Pieper).

### **Auszugswünsche und Auszugsbarrieren**

So verwundert es kaum, dass „in Einzelunterkünften wohnende Personen mit ihrer Wohnsituation im Allgemeinen, sowie auch [mit] den einzelnen Aspekten der Wohnsituation, durchweg zufriedener [sind] als in Gemeinschaftsunterkünften wohnende Geflüchtete“ (Baier & Siegert, 2018, p. 9). Neben der fehlenden Wohnqualität in Erstaufnahmeeinrichtungen (EAEs) und Gemeinschaftsunterkünften (GUs) spielt auch die Lage, Anbindung und Akzeptanz der Unterkunft eine Rolle für Auszugswünsche von Bewohner\*innen. Ein in der explorativen Phase der vorliegenden Studie Befragter, der nach kurzem Aufenthalt in einer Erstaufnahme (EA) seine Aufenthaltserlaubnis erhielt, gibt an, dass er möglichst schnell aus der EAE und auch aus der in Mecklenburg-Vorpommern gelegenen Kleinstadt wegziehen wollte. Ihm war seitens der Einwohner\*innen mit Ressentiments begegnet worden und ihn störten die fehlenden Möglichkeiten, mit deutschen Muttersprachler\*innen in Kontakt zu kommen (IW03).<sup>4</sup> Insbesondere Familien und allein reisende Frauen wollen und benötigen private Wohneinheiten, aber auch alleinstehende Männer bevorzugen ein privates Zimmer, bzw. eine eigene Wohnung.

Der Auszug aus den Gemeinschaftsunterkünften ist auch nach Ablauf des gesetzlichen Mindestaufenthalts mit hohen Barrieren verbunden. Wenn Personen in einem Familienverband zu unterschiedlichen Zeitpunkten einen positiven Bescheid erhalten, können Elternteile beispielsweise nicht nach einer geeigneten Wohnung suchen. Formale Abläufe behindern einen reibungslosen Umzug auch an anderer Stelle, allein durch die Vervielfältigung der notwendigen Schritte. Dazu kommt, dass in den Gemeinschaftsunterkünften teilweise schlecht oder gar nicht über das Recht auf Auszug informiert wird und es nur unzureichende Kapazitäten für die Unterstützung bei der

---

<sup>3</sup> ca. 1/5 der Befragten der BAMF Studie lebten 2016 in Containern, Schnellbauten, Hallen und Zelten, 37% in einem umgewidmeten Gebäude mit anderem Nutzungszweck, ca. 19% in Hotel-ähnlichen Unterkünften. Rund die Hälfte der Befragten lebte in einer Gemeinschaftsunterkunft (Vgl. BAMF 2018, p. 4).

<sup>4</sup> Ausführlich dargelegt wie gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in der Form systematischer Ausgrenzung Geflüchteter zur Normalität werden kann, hat bspw. Sebastian Kurtenbach am Beispiel der Stadt Bautzen (Kurtenbach 2019).

Wohnungssuche gibt (Foroutan et. al. 2017, p. 21). In Großstädten beeinflusst die Wohnungsmarktlage den Auszugszeitpunkt stark. Vor allem in Berlin fehlt bezahlbarer Wohnraum, was es Geflüchteten nahezu unmöglich macht schnell aus den Einrichtungen auszuziehen (Foroutan et al., 2017, p. 19). Sozialarbeiter\*innen und Geflüchtete berichten auch von offener und versteckter Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt (Foroutan et. al, 2016, p. 23). Das Ergebnis ist, dass auch Menschen mit positivem Asylbescheid in den Sammelunterkünften verbleiben (Foroutan et. al 2016, p.20). Diese Personen werden als „Fehlbeleger\*innen“ oder „Überbeleger\*innen“ bezeichnet und ihre relative Anzahl an der Gesamtzahl der Bewohner\*innen der GU können Aufschluss über den lokalen Wohnungsmarkt bieten oder ein Hinweis auf andere Barrieren sein.

### **WG als Alternativoption?**

In dieser Situation erscheint der (offizielle oder inoffizielle) Umzug in eine WG als Alternative: So berichtete ein Befragter, dass die Sammelunterkunft in Berlin von ihm zeitweise nur genutzt wurde, um eine offizielle Meldeadresse zu haben. Nach einer kurzen Episode in einer WG von Freunden, in der er einen Schlafplatz hatte, lebte er allerdings wieder in der Sammelunterkunft, da sich die WG auflöste. Seinen Auszugswunsch begründete er damit, dass er in der WG mehr Privatsphäre hatte und dort seine Deutschkenntnisse verbessern konnte. Außerdem hob er die Geselligkeit in der WG als positiv hervor (IW02). Andere Befragte vermittelten durchaus den Eindruck, dass sie grundsätzlich lieber alleine leben wollten, aber ein WG-Zimmer als pragmatischen Ausweg aus der Sammelunterkunft annehmen würden. Die angegebene Anzahl an Mitbewohner\*innen in einer WG überstieg daher nie mehr als zwei (IW01, IW02). Ein Befragter aus Leipzig sprach sich aus anderen Gründen für den Einzug in eine WG aus: Er wünsche sich ein familienartiges Zusammenleben mit Deutschen, um die Sprache zu lernen, gegenseitige Unterstützung zu erfahren und regelmäßig gemeinsam Essen zuzubereiten (IW03). Dieser Befragte betonte auch, dass er sich seine Mitbewohner\*innen sorgfältig ausgewählt hatte, da er bereits schlechte Erfahrungen im Zusammenleben in WGs gesammelt hatte (ebenda). Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass der Wunsch nach Privatsphäre einem Zusammenleben mit anderen nicht entgegensteht, wenn die selbstbestimmte Auswahl der Mitbewohner\*innen möglich ist. Der Umzug in eine WG dürfte also für nicht wenige Geflüchtete eine attraktive Option darstellen, wenn sich diese nicht in einem Familienverband befinden.

### **Ausgangsfragen und Aufbau des Berichts**

Aber für wie viele Personen käme ein solcher Umzug in eine WG überhaupt in Frage? Diese Frage bildet den Ausgangspunkt der Recherchen und Auswertungen, die in diesem Bericht dargestellt werden. Um sie umfassend beantworten zu können, wäre es notwendig, eine ganze Reihe von Teilfragen zu klären: Wie viele Geflüchtete leben überhaupt bundesweit in Sammelunterkünften? Wie viele dieser Geflüchteten dürften in eine eigene Wohnung und entsprechend auch in eine WG ziehen? Und wie viele dieser Personen würden überhaupt in eine WG ziehen wollen und wie viele davon wiederum hätten eine Auszugserlaubnis?

Insgesamt sind diese Fragen im Rahmen der vorhandenen Datenlage (Abschnitt 2.3) höchstens bedingt und teilweise spekulativ zu beantworten. Die folgende Darstellung konzentriert sich daher besonders auf die ersten beiden Fragen, die Gesamtzahl der in Deutschland in Sammelunterkünften untergebrachten Personen und die Auszugsmöglichkeiten. Zunächst erfolgt eine kurze Darstellung des Vorgehens bei der explorativen Phase, der Datenrecherche sowie der Auswertung. Anhand dessen wird auf die Einschränkung der Ausgangsfragen eingegangen und die Auswahl von drei Fallbeispielen zur eingehenderen Betrachtung begründet wird (Abschnitt 2.1). Anschließend wird ein kurzer Überblick über die wissenschaftliche Literatur zur Frage der Unterbringung (Abschnitt 2.2) und die bestehende Datenlage (Abschnitt 2.3) dargestellt. Im darauffolgenden Kapitel findet

eine Erläuterung der rechtlichen Rahmenbedingungen und eine begriffliche Differenzierung statt. Zunächst wird auf die Bedeutung der asylrechtlichen Statusunterschiede Geflüchteter für ihre Unterbringung sowie die sich aus dem föderalen Zusammenspiel bundesgesetzlicher Regelungen und lokaler Umsetzung ergebenden Spielräume eingegangen (Abschnitt 3.1). Außerdem wird erläutert, wie sich daraus die für die Untersuchung zentrale Kategorie der Statusgewandelten ergibt (Abschnitt 3.2). Anschließend wird auf die rechtlichen und realen Unterschiede zwischen Erstaufnahmeeinrichtungen (EA), Gemeinschaftsunterkünfte (GU) und weitere Wohn- bzw. Unterbringungsformen eingegangen und erläutert, wie und warum im Weiteren der Begriff der Sammelunterkunft verwendet wird (Abschnitt 3.3). Im darauffolgenden zweiten Teil werden die Ergebnisse der Untersuchung dargestellt. Zunächst erfolgen eine Darstellung und Auswertung der vorhandenen bundesweiten Zahlen (siehe Abschnitt 4.1). Anhand der vorliegenden Daten wird eine Mindestzahl von in Sammelunterkünften lebenden Geflüchteten benannt und dargestellt, welche Leerstellen, Lücken und offene Fragen sich daraus ergeben. Um diese eingehender in den Blick zu nehmen, werden anschließend die Fallstudien Berlin, Leipzig und Osnabrück (Abschnitt 4.2.1 – 4.2.3) in den Fokus genommen. In diesen wird einerseits hinsichtlich der ersten Leitfrage der Anzahl der Statusgewandelten nachgegangen und andererseits werden im Hinblick auf die zweite Frage (Frage der Anzahl der Auszugsberechtigten) die rechtlich gegebenen Auszugsmöglichkeiten betrachtet. In der abschließenden Diskussion (Kapitel 5) erfolgt der Rückbezug der Ergebnisse der Fallstudien auf die vorhandenen bundesweiten Zahlen.

## **2. Methode, Datenlage und Stand der Forschung**

---

In diesem Kapitel wird das methodische Vorgehen erläutert und ein Überblick über die Quellen für auswertbare Daten in Deutschland sowie dem aktuellen Forschungsstand gegeben.

### **2.1 Vorgehen bei der Recherche, Auswahl der Fallbeispiele und Auswertung**

---

Die vorliegenden Ergebnisse beruhen auf einem Vorgehen in zwei Phasen. Zunächst wurde sich im Rahmen einer explorativen Phase an vier im Rahmen des Arbeitsauftrags von *Zusammenleben Willkommen* vorgegeben Leitfragen orientiert. Diese lauteten: a) Wie viele Geflüchtete leben bundesweit in Sammelunterkünften?; b) Wie viele davon dürften in eine eigene Wohnung / WG ziehen?; c) Wie viele davon hätten ein Interesse daran, in eine eigene WG / Wohnung zu ziehen? sowie d) Wie viele von denen, die gern in eine eigene Wohnung / WG ziehen würden, dürfen das auch? Bereits in dieser Phase wurde entschieden, neben dem Versuch die für die quantitative Beantwortung dieser Fragen notwendigen Daten zu erlangen, auch qualitativ vorzugehen, um bspw. Auszugsmotivation und Interesse an einer WG besser zu verstehen. Dafür fanden Gespräche und qualitative Interviews (vgl. Helfferich, 2011) mit Mitarbeiter\*innen und Freiwilligen von *Zusammenleben Willkommen*, in einer Berliner Unterkunft, sowie mit einem Leipziger mit Flucht- und WG Erfahrung statt. Um den „Herausforderungen empirischer Forschung im Kontext von (...) Interkulturalität und Mehrsprachigkeit“ (Fritsche, 2016) zu begegnen, wurde zudem mit visuellen Inputs (Fotos aus verschiedenen WG-Situationen) gearbeitet (vgl. Buchner-Fuhs, 1997). Parallel fand eine Sichtung und Auswertung vorhandener wissenschaftlicher Literatur und statistischer Daten statt. Während der Erarbeitung der Feldübersicht im Rahmen der explorativen Phase wurde relativ bald deutlich, dass für die Beantwortung der vier Leitfragen keine ausreichenden, aussagekräftigen Daten verfügbar sind und eine repräsentative Erhebung den Rahmen des Projekts weit überschreiten würde. Daraufhin wurde entschieden, die beiden ersten Fragen, also die Fragen nach der Anzahl der in Sammelunterkünften lebenden Personen, sowie die

Anzahl der Auszugsberechtigten ausführlicher anhand von drei Fallbeispielen zu untersuchen. Ziel war es, über die Anfrage zusätzlicher Daten bei zuständigen Behörden und Ministerien sowie die Erfassung der lokalen rechtlichen Dimension und des Unterbringungskontexts eine Präzisierung und Kontextualisierung der Zahlen zu ermöglichen. Ein Anliegen bei diesem Vorgehen war es auch, exemplarisch herauszufinden, wie es für lokale Freiwilligengruppen von *Zusammenleben Willkommen* in Zukunft möglich ist, sich einen Überblick über die lokale Unterbringungssituation zu verschaffen.

Für die detaillierte Analyse des Erhebungsweges und die Aufschlüsselung lokaler Unterbringungszahlen wurde sich dafür entschieden, die Großstädte Berlin (ca. 3.655.000 Einwohner), Leipzig (ca. 588.000 Einwohner) und Osnabrück (ca. 164.000 Einwohner) genauer zu untersuchen. Ausschlaggebend dafür waren, dass 1. in allen drei Städten Freiwilligengruppen von *Zusammenleben Willkommen* existieren; 2. alle drei Städte sind bereits im Rahmen existierender Untersuchungen der aktuellen Fluchtforschung charakterisiert worden, 3. alle drei Städte weisen einen hohen Anteil an Studierenden auf, was einen insgesamt höheren Anteil an WGs vermuten lässt und sie unterscheiden sich 4. hinsichtlich ihrer Größe deutlich voneinander.

## 2.2 Forschungsstand: Wissenschaftliche Studien und NGO-Literatur

Im Jahr 2015 führte die jahrelange Vernachlässigung lokaler UnterkunftsKapazitäten bei gleichzeitigem Anstieg globaler Fluchtbewegungen in vielen Städten und Kommunen zu einer als Notsituation erlebten Lage, in der Geflüchtete zunächst in oftmals provisorisch hergerichteten Notunterkünften wie Turnhallen, alten Schulen oder Baumärkten untergebracht wurden. Neben den vielfältigen zivilgesellschaftlichen und administrativen Reaktionen darauf (auch das *Projekt Zusammenleben Willkommen* entstand zunächst als mehr oder weniger privates Unterstützungsangebot) ist seitdem eine Vielzahl an neuer Literatur von Wissenschaftler\*innen und NGOs zu dem Thema veröffentlicht worden.

Eine der umfangreichsten und grundlegendsten Übersichtsstudien im Bereich der Unterbringung Geflüchteter ist die bereits 2014 von Kay Wendel für Pro Asyl erarbeitete „Studie zur Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland – Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich“ (Wendel, 2014), in der ein umfassender Vergleich der Situation in den Bundesländern u.a. anhand einer Quote dezentraler Unterbringung vorgenommen wird. Auf die andauernde Bedeutung der in der Zuständigkeit der Bundesländer bedingten lokalen Variation hinsichtlich konkreter Ausführungen hat auch Schamann hingewiesen (Schamann, 2015, 2017).

Als eine der ersten, auf die unmittelbare Situation reagierenden Bestandsaufnahmen ist die Studie von Aumüller und Biesenkamp zur „Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen“ zu benennen (Aumüller et al., 2015). Auch Protest gegen Unterbringungen sowie Fragen der sozialräumlichen Integration tauchten bereits früh im Fokus der Untersuchungen auf (Schwarzenberg & Friedrichs, 2017). Andere Studie nehmen Unterbringungsmissstände und fehlenden Schutz für Gruppen mit besonderem Schutzbedarf in den Blick (Foroutan et al., 2017, Hess & Elle, 2017). Bereits früh wies eine Studie des Bundesinstituts für Bau- Stadt und Raumforschung (BBSR) darauf hin, dass zwar Notunterkünfte zugunsten von Unterbringungen mit höheren Standards abgebaut werden konnten, sich aber vielerorts aufgrund angespannter Wohnungsmärkte und begrenzter Kapazitäten Engpässe hinsichtlich des Umzugs in eigene Wohnungen abzeichneten. Dies führe zunehmend zur Entstehung einer Gruppe von 'Überbeleger\*innen', d.h. statusgewandelten Geflüchteten die trotz vorhandener Auszugsberechtigung in

Sammelunterkünften verbleiben (vgl. BBSR, 2017). In der Studie wird außerdem detailliert auf Auszugshindernisse eingegangen.

Mittlerweile gibt es auf mehrjährigen Untersuchungen fundierende Veröffentlichungen, die die Unterbringung Geflüchteter als einen Baustein im Rahmen einer größeren Analyse von Migrationsregimen untersuchen und einordnen (Hinger & Schäfer, 2019) oder bspw. auf ausführlichen Feldforschungen beruhend (bauliche) Offenheit und Geschlossenheit von Unterkünften hinsichtlich ihrer Bedeutung für die sozialräumliche Integration Geflüchteter betrachten (Blank, 2019). Darüber hinaus mehren sich die Stimmen, die die Unterbringung Geflüchteter insbesondere in sogenannten Gemeinschaftsunterkünften als das kritisieren, was Pieper (Pieper, 2008) als Lagersystem bezeichnet hat: Geäußert werden menschenrechtliche (Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017) und gesundheitliche Bedenken bzgl. mangelnder Privatsphäre und einer „Atmosphäre der Gewalt“ in sogenannten AnKER-Zentren (Zenker & Kirchner, 2020) ebenso wie eine Kritik der isolierenden Wirkung (Schader et al., 2018)

### 2.3 Zur Datenlage

---

Trotz der umfangreichen Forschung zur Unterbringung Geflüchteter liegen keine ausführlichen, bundesweiten Zahlen zur Anzahl der in Sammelunterkünften lebenden Personen vor. Dies betrifft insbesondere die Gruppe der statusgewandelten Geflüchteten mit Auszugsrecht. Es gilt, was Schneider et al. in ihrer Untersuchung lokaler Variationen zur Asylpraxis bzgl. variierender Aufnahme-, Klage- und Abschiebequoten feststellen: „Da die öffentliche Asylstatistik nur hoch aggregiert und in wichtigen Teilen nur auf Nachfrage erhältlich ist, scheint es (...) fast unmöglich, sich ein Gesamtbild zu machen“ (Schneider et al., 2020). Nichtsdestotrotz gibt es eine Reihe von Daten, die es ermöglichen, sich der Fragen, wie viele Geflüchtete deutschlandweit in Sammelunterkünften leben, anzunähern. Im folgenden Abschnitt werden die entsprechenden Quellen aufgeführt und kurz bezüglich ihrer Tauglichkeit diskutiert. Außerdem werden, auch wenn diese keine Informationen zur Unterbringungssituation beinhalten, weitere zentrale Quellen von bundesweiter Relevanz mit Daten zu Geflüchteten aufgeführt, um das Fehlen der Unterbringungsdaten entsprechend zu kontextualisieren.

#### **Daten des Ausländerzentralregisters**

Die wohl umfangreichste Veröffentlichung, die statistische Informationen zu Geflüchteten enthält, ist die vom statistischen Bundesamt herausgegebene und sich auf die Daten des vom BAMF geführten Ausländerzentralregisters (AZR) stützende Publikation „Schutzsuchende. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters“ (DeStatis, 2019). Die Veröffentlichung enthält Daten zum Stichtag 31.12.2018 und beruht auf den zentral zusammengeführten „Datenbestände[n] aller lokalen Ausländerbehörden“ (DeStatis, 2019, p. 3). Die Veröffentlichung bezieht sich auf die Grundgesamtheit der „Schutzsuchenden“ (DeStatis, 2019, p. 3; vgl. Eberle, 2019) und schließt damit sämtliche registrierte Personen mit offenem, abgelehnten und anerkanntem Schutzstatus ein. Die Daten geben einen Einblick in die Aufteilung der Grundgesamtheit nach Schutzstatus, demographischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht, Familienstatus, und aufenthaltsbezogenen Merkmalen wie Herkunftsländer, durchschnittliche Aufenthaltsdauer, und Durchschnittsalter bei der Einreise. Die kleinste räumliche Ebene die betrachtet wird, ist die kommunale Ebene, d.h. es können Daten für einzelne Städte und Landkreise entnommen werden. Nicht enthalten sind jedoch Informationen zur beruflichen Ausbildung oder zur Wohnsituation. Generell finden sich „kaum verlässliche Daten zu sozioökonomischen Merkmalen wie Bildung, Beruf und Einkommen“, da die Statistik lediglich „Nebenprodukt“ eines „vor allem Verwaltungszwecken“ (insbesondere Durchführung von Asylverfahren und Regelung von Aufenthaltsfragen)

dienenden „Registers“ ist (Eberle, 2019, p. 27). Antworten auf die Leitfragen nach der Anzahl der in Sammelunterkünften lebenden Personen sowie der Anzahl der Auszugsberechtigten sind daher aus den Veröffentlichungen zum AZR nicht zu erhalten. Allerdings kann die Anzahl der Personen mit anerkanntem Status als Mindestzahl der Geflüchteten mit einem Zugangsrecht zu eigenem Wohnraum verstanden werden.

### **Statistiken zu Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen**

Von zentraler Relevanz für die Frage nach der Anzahl der in Sammelunterkünften lebenden Personen ist die vom statistischen Bundesamt regelmäßig veröffentlichte Statistik zu den Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen<sup>5</sup>. Die aktuellen Zahlen beinhalten zum Stichtag 31.12.2018 für eine Gesamtmenge von 411.211 Personen u.a. Angaben zum aufenthaltsrechtlichen Status, zu Staatsangehörigkeit und Geschlecht, sowie eine Aufschlüsselung nach Altersgruppen und Dauer der Leistungsgewährung. Darüber hinaus findet sich eine Aufschlüsselung nach Bundesländern und Art der Unterbringung<sup>6</sup>. Für die Jahrgänge 2017 und früher liegen zudem ausführlichere Aufschlüsselungen, bspw. nach Art der Unterbringung, Alter und Geschlecht jeweils zum Stichtag 31.12. vor. Zugänglich und leicht aufzubereiten sind diese Daten auch unter der Kennziffer 22221 im Genesis Online Portal des statistischen Bundesamtes<sup>7</sup>. Die in der Statistik enthaltenen Personen sind jedoch nicht mit der Gesamtzahl der Geflüchteten oder Schutzsuchenden (zum Begriff vgl. Eberle, 2019) in Deutschland gleichzusetzen. Enthalten sind lediglich Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen, d.h. im wesentlichen Personen, die sich derzeit im Asylverfahren befinden (also eine Aufenthaltsgestattung) haben, die über eine Duldung verfügen oder die „vollziehbar ausreisepflichtig“ sind sowie deren Familienangehörige (DeStatis, 2019, p. 5). Dennoch ist diese Statistik nicht ausreichend, um die Gesamtzahl der in Sammelunterkünften lebenden geflüchteten Personen zu ermitteln, da sie keine Angaben zu Personen enthält, denen die Flüchtlingseigenschaft zugesprochen oder die als Asylberechtigte anerkannt worden sind: Es ist jedoch davon auszugehen, dass insbesondere in Ballungszentren mit belasteten Wohnungsmärkten auch von dieser Gruppe noch Personen als sogenannte Statusgewandelte in Sammelunterkünften leben. Nichtsdestotrotz kann die Statistik genutzt werden, um die Mindestanzahl der in Sammelunterkünften lebenden Personen festzustellen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob und (falls ja) wie solche statusgewandelten Personen erfasst werden (können).

### **Datenlage des Jobcenters**

Zuständig für anerkannte Schutzsuchende ist im Normalfall die Bundesagentur für Arbeit. Generell werden Geflüchtete in deren Statistik erst seit dem Juni 2016 als *Personen im Kontext von Fluchtmigration* auf der Basis des Aufenthaltsstatus gesondert erfasst. „Bis zum Juni 2016 konnten geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarktstatistiken nicht direkt erkannt werden“, stattdessen wurden über eine Hilfskonstruktion Personen aus den zugangsstärksten Asylherkunftsländern erfasst und gesondert ausgewiesen (Bundesagentur für Arbeit, 2019, S. 8). Weder der regelmäßig erscheinende Bericht *Fluchtmigration*, noch die Kohortenuntersuchung *Integrationsprozesse bei Flüchtlingen* oder die ausführliche Statistik *Migrations-Monitor: Personen im Kontext von Fluchtmigration* enthält jedoch Daten oder Hinweise zu Fragen des Wohnens und der Unterbringung (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2018a, 2018b, 2019).

Für die Beantwortung der Frage nach der Anzahl Geflüchteter, die in den Zuständigkeitsbereich des SGB II fallen und dennoch in einer Sammelunterkunft wohnen,

---

<sup>5</sup> [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Asylbewerberleistungen/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Asylbewerberleistungen/_inhalt.html)

<sup>6</sup> <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Asylbewerberleistungen/Tabellen/liste-empfänger-bl.html;jsessionid=39807F34416F65034B33C0F3D9687D20.internet742>

<sup>7</sup> <https://www-genesis.destatis.de>

wurde daher eine Anfrage an die Statistikabteilung der Bundesagentur für Arbeit gestellt. Daraufhin wurde eine Tabelle zur Verfügung gestellt, die den *Bestand von Bedarfsgemeinschaften im Kontext von Fluchtmigration nach der Art der (Kosten der) Unterkunft* zu den Stichtagen Dezember 2018 und Juli 2019 aufschlüsselt. Hier wird zwischen *Miete, Eigenheim, Tagessatz/Sonstige* und *Keine Angabe* unterschieden. Während insgesamt 405.071 Bedarfsgemeinschaften geführt werden, lässt sich aus den Daten jedoch nicht auf die Qualität und Ausgestaltung der unter den verschiedenen Kategorien geführten Unterkünfte schließen. Es ist nicht auszuschließen, dass Miete auch Mietzahlungen bspw. an Hostels oder lokale Träger von Unterkünften beinhaltet. Lediglich bei der 9.522 Bedarfsgemeinschaften (BG) umfassenden Kategorie „Tagessatz / Sonstige Angabe“ kann davon ausgegangen werden, dass der Großteil dieser Personen in einem Hostel, einer Obdachlosenunterkunft oder einer anderen per Tagessatz vergüteten Unterkunft leben<sup>8</sup>. Insgesamt sind die Daten allerdings wenig hilfreich, um zu erkennen, wer in einer Sammelunterkunft oder einer anderen Form staatlicher Unterbringung wohnt und wem es gelungen ist, auf dem regulären Wohnungsmarkt Wohnraum zu erlangen. Die Angabe nach „Bedarfsgemeinschaften“ sorgt für weitere Unklarheiten, da hier nicht ersichtlich ist, um wie viele Personen es sich exakt handelt und die BG-Größe<sup>9</sup> extrem variieren kann.

### **Daten des BAMF und des SOEP**

Die wohl präziseste Annäherung an die Gesamtzahl von in Sammelunterkünften lebenden Personen liegt in der Form einer Kurzanalyse vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zur Wohnsituation von Schutzsuchenden vor (Baier & Siegert, 2018). Diese beruht auf Daten, die im Rahmen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) auf einer aus dem Ausländerzentralregisters gewonnenen Stichprobe Geflüchteter beruhen und bezieht auch Menschen mit einem positiv abgeschlossenen Asylantrag mit ein<sup>10</sup>. Die Sampleergebnisse sind gewichtet, um insgesamt eine Repräsentativität für die Grundgesamtheit der zwischen Februar 2013 und Februar 2016 nach Deutschland Geflüchteten sicherzustellen. Die repräsentative Studie beruht auf Befragungen von 4500 zwischen 2013 und 2016 nach Deutschland gekommenen Geflüchteten und wurde im Jahr 2016 durchgeführt<sup>11</sup>, also ein Jahr, nachdem es im Jahr 2015 aufgrund der Migrationssituation zu einer massiven Veränderung der Aufnahme gekommen ist.<sup>12</sup> Zwar ermöglicht es auch die Kurzanalyse nicht, die Gesamtzahl der in Sammelunterkünften untergebrachten Personen festzustellen, sie gibt jedoch wertvolle Hinweis auf den Umfang der an der aus den vorherigen Statistiken errechenbaren Mindestanzahl vorzunehmenden Korrektur.

---

<sup>8</sup> insbesondere da in der Kategorie Tagessatz/Sonstige Angabe eine „schwierige inhaltliche Interpretierbarkeit“ insbesondere aufgrund der „fehlenden operativen Homogenität“ (Vgl. E-Mail vom 29.11.2019), d.h. der variierenden Erfassungspraxis der Jobcenter vor Ort vorliegt.

<sup>9</sup> Bei einer Bedarfsgemeinschaft (BG) handelt es sich entweder um eine Einzelperson, zusammenlebende Eheleute, oder eine „eheähnliche Gemeinschaft“. Kinder unter 25, die noch zuhause leben und erwerbsfähig sind, gehören auch zur BG. Bei einer einzigen BG kann es sich daher im Zweifelsfall um eine mehrköpfige Familie handeln. Siehe auch: <https://www.arbeitsagentur.de/lexikon/bedarfsgemeinschaft>.

<sup>10</sup> Da die erhobenen Daten einer Zweckbindung für wissenschaftliche Zwecke unterliegen, ist es für einen detaillierten Einblick notwendig, einen Datenweitergabe-Vertrag abzuschließen.

<sup>11</sup> Mittlerweile liegen auch die Daten einer zweiten Befragung aus dem Jahr 2017 vor, eine Aktualisierung der Kurzanalyse ist laut Auskunft per E-Mail für den April 2020 geplant.

<sup>12</sup> [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.618142.de/iab\\_BAMF\\_soep\\_mig.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.618142.de/iab_BAMF_soep_mig.html)



### 3. Begriffliche und rechtliche Vorbemerkungen

---

#### 3.1 Geflüchtete: Statusunterschiede und ihre Bedeutung für die Unterbringung

---

Der Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen und sozialen (Dienst-)leistungen für Geflüchtete in Deutschland hängt in hohem Maße davon ab, welcher Ort einer geflüchteten Person im Rahmen des Asylverfahrens durch das EASY-Verfahren zugewiesen wird. Dies kann dazu führen, dass dieselbe Person an einem Ort bereits während des Asylverfahrens die Möglichkeit bekommt, in eine eigene Wohnung zu ziehen und diese auch im Fall einer Ablehnung und bei Erteilung einer Duldung nicht verlassen muss, während an einem anderen Ort im Normalfall weder der Auszug während des Verfahrens, noch der Auszug für Personen mit einer Duldung möglich ist. Ein Grund dafür, dass lokale Variationen den Alltag Geflüchteter in einem solch überproportionalem Maß beeinflussen, ist die im Rahmen der föderalen Struktur vorgenommene Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen (vgl. Schammann, 2015).

#### **Bundesgesetzliche Vorgaben**

Die Gesetzgebung des Bundes gibt mit dem Asylgesetz (AsylG, früher auch Asylverfahrensgesetz – AsylVfG), dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) den Rahmen für die Aufnahme und Unterbringung und bestimmt den Fortgang des Asylantrages. Die letzte Aktualisierung der Gesetzeslage ist am 21. August 2019 durch das *Zweite Gesetz zur besseren Durchführung der Ausreisepflicht* durchgeführt worden<sup>13</sup>. Die Auslegung dieser Regelungen und insbesondere die Ausgestaltung der Unterbringung ist jedoch Ländersache.

Die Wohnbiographie einer geflüchteten Person erfolgt meist analog zu ihrem Aufenthaltstitel, da je nach Stand im Aufenthaltsgenehmigungsverfahren die Verpflichtung besteht, in einer Erstaufnahme zu leben oder die Möglichkeit gegeben ist, eine Auszugsberechtigung zu erhalten. Grundsätzlich gilt:

Asylbewerber\*innen<sup>14</sup> erhalten Leistungen nach dem AsylbLG. Sie sind verpflichtet, bis zur Entscheidung über ihren Antrag in Aufnahmeeinrichtungen zu leben, wobei die maximale Aufenthaltsdauer 18 Monate<sup>15</sup>, bzw. 6 Monate für Kinder und ihre Eltern/Sorgeberechtigten, beträgt. Die Bundesländer können eine Verlängerung der Maximaldauer auf 24 Monate beschließen. Bei Menschen, deren Herkunftsländer in Deutschland als sicher klassifiziert wurden<sup>16</sup>, wird der Gesetzestext häufig so interpretiert, dass diese auch über den Zeitraum von 18 Monaten hinaus in Aufnahmeeinrichtungen leben müssen. Sie sind dann verpflichtet, für die gesamte Dauer ihres Verfahrens und im Falle einer Ablehnung bis zur Ausreise in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, wobei auch hier eine Maximaldauer von 24 Monaten vorgesehen ist (vgl. §47 AsylG). Diese Rechtsauffassung ist jedoch nicht zwingend (vgl. Deery, 2019).

Die Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu leben, endet bei einem positiven Asylbescheid auch vor Ablauf der 18 Monate (vgl. § 48 AsylG). Asylbewerber\*innen dürfen auch dann aus der Ausnahmeeinrichtung ausziehen, wenn sie nach einem negativen

---

<sup>13</sup> Einen Überblick zu den erfolgten Änderungen gibt Pro Asyl: <https://www.proasyl.de/news/achtung-hau-ab-gesetz-ab-morgen-in-kraft-neuregelungen-des-migrationspaktes-im-ueberblick/>

<sup>14</sup> Wir verwenden den Begriff Asylbewerber\*innen in unserer Studie, um auf die korrespondierende juristische Kategorie zu verweisen. Grundsätzlich ist der Begriff jedoch durchaus umstritten. So wird etwa kritisiert, dass er impliziere bei einem Asylantrag handle es sich um eine "Bewerbung" und nicht um die Einforderung eines Grundrechtes (vgl. Neue Medienmacher, 2019, 49; [https://www.neuemedienmacher.de/Glossar\\_Webversion.pdf](https://www.neuemedienmacher.de/Glossar_Webversion.pdf)).

<sup>15</sup> Damit liegt eine massive Verlängerung der Aufenthaltsdauer in AEs vor. Wendel gibt bspw. für 2014 noch eine Maximaldauer von 3 Monaten an (Wendel, 2014, p. 9)

<sup>16</sup> Zur Kritik des Konzeptes siehe bspw. (Christoph et al., 2016).

Bescheid abgeschoben werden sollen, aber die Abschiebung nicht stattfinden kann. In diesen Fällen erhalten sie im Regelfall eine Duldung nach §60a AufenthG.

Abweichend von dieser Regelaufenthaltsdauer gibt es weitere einzelfallbezogene Verlängerungs- und Verkürzungstatbestände. So ist für Menschen bei denen humanitäre Gründe bzw. ein besonderer Schutzbedarf vorliegen, ein früherer Auszug möglich. Dies betrifft meist Familien, besonders alte Personen, schutzbedürftige Gruppen, traumatisierte Personen. In der Praxis müssen auch diese Gruppe oft in EA bleiben. Besonders die Anerkennung eines besonderen Schutzbedarfs erfolgt oft nicht. Umgekehrt kann eine Verlängerung der Wohnverpflichtung vorgenommen werden, wenn aus Sicht des BAMF sogenannte Mitwirkungspflichten verletzt wurden (SenIAS, 2019, p. 3ff).

Für Personen, deren Antrag positiv entschieden wird und die aufgrund eines anerkannten Schutzstatus in den Leistungsbereich des zweiten Sozialgesetzbuchs (SGBII, umgangssprachlich auch Hartz4/Arbeitslosengeld 2) wechseln, folgt aus der Beendigung der Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung direkt das Recht, sich eine eigene Wohnung zu suchen. Je nach Lage des Wohnungsmarkts verbleiben Geflüchtete jedoch noch lange mit einer gültigen Aufenthaltserlaubnis in der Sammelunterkunft. Sie gelten dann als sogenannte *Fehlbeleger\*innen*, *Überresidente* oder *Statusgewandelte*. Dazu kommt, dass die Freizügigkeit auch von anerkannten Asylbewerber\*innen durch die Wohnsitzauflage (vgl. AufenthG § 12a) eingeschränkt ist: Diese bestimmt, dass Geflüchtete ihren Wohnsitz für die ersten drei Jahre in dem Bundesland nehmen müssen, in dem auch ihr Asylverfahren durchgeführt wurde. In einigen Bundesländern ist diese Verpflichtung sogar auf die konkrete Kommune zugespielt. Immer wieder verbleiben daher Geflüchtete in Sammelunterkünften, anstatt bspw. in ländliche Regionen mit freien Wohnungen zu ziehen, da diese hinter der jeweiligen Stadt- oder Landesgrenze liegen.

### **Die Ermessensspielräume der Bundesländer**

Aus der Beendigung der Wohnpflicht in einer Aufnahmeeinrichtung folgt jedoch nicht immer automatisch das Recht, in eine eigene Wohnung zu ziehen. Im § 53 (1) des AsylG heißt es: „Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sollen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden“. Zudem seien das öffentliche Interesse ebenso wie „die Belange des Ausländers“ zu berücksichtigen. Wie Wendel betont, eröffnet der die Folgeunterbringung regelnde Paragraph damit einen Ermessensspielraum, der von den Bundesländern sowohl für die Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften, als auch für die Unterbringung in Mietwohnungen genutzt wird (Wendel, 2014, p. 11).

Insgesamt bestimmen die Bundesländer durch Landesgesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften die Organisation, das Verfahren und die Ausgestaltung des Wohnraumes Geflüchteter. Dabei kann zwischen einstufigen, zweistufigen und dreistufigen Verfahren unterschieden werden kann. Die Mehrstufigkeit betrifft die „Frage der Zuständigkeiten für die Unterbringung, die Frage, welchen Gestaltungsspielraum die jeweiligen Verwaltungsebenen haben, und die Erstattungsregelungen“ (Wendel, 2014, p. 11). Darunter fallen – sofern vorhanden – Mindestanforderungen der Unterbringung. Während einige Länder Mindestanforderungen formulieren, geben andere sämtliche Gestaltungsspielräume an die Kommunen weiter. In der Praxis entsteht so ein Flickenteppich unterschiedlichster Standards: Für Geflüchtete bedeutet dies, dass die zufällige Zuweisung an einen Ort erhebliche Auswirkungen auf die potentielle Wohnqualität und ihre weitere Wohnbiographie hat.

Das einstufige Verfahren findet in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin Anwendung. Dort werden die Asylsuchenden direkt von den Verwaltungsorganen der Landesregierung verteilt

und untergebracht. Den häufigsten Fall stellt das zweistufige Verfahren dar. Mit Auszug aus der Erstaufnahmeeinrichtung werden Geflüchtete auf die Kommunen verteilt, die fortan für deren Unterbringung zuständig sind. Das dreistufige Verfahren bedeutet, dass nach dem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung zunächst eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften in Regierungsbezirken bzw. kommunalen Gebietskörperschaften erfolgt, bevor es (ggf.) zu einer Weiterverteilung auf die einzelnen Kommunen kommt. Dies ist beispielsweise in Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein der Fall (BBSR, 2017, p. 18; Wendel, 2014, p. 16). Die Kommunen kommen, auch wenn es Kostenerstattungen gibt, für einen großen Teil der entstehenden Kosten auf, die für Bereitstellung von Wohnraum, dazugehöriger Infrastruktur und die Betreuung der Unterbrachten z.B. durch Sozialarbeit anfallen (vgl. BBSR, 2017, p. 27). Dies wirkt sich auf die Ausgestaltung der AEs und GU ebenso aus wie auf die Frage, ob und wann der Umzug in eine eigene Wohnung möglich ist und inwieweit dadurch die Integration Geflüchteter in den regulären Wohnungsmarkt ermöglicht wird.

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)

Quelle: (BBSR 2017:32). Mögliche Wohnsituationen im Hinblick auf die Integration den regulären Wohnungsmarkt. Rot: nicht in den Wohnungsmarkt integriert, gelb: teilweise, grün: integriert.

### 3.2 Überbeleger\*innen, Fehlbeleger\*innen oder Statusgewandelte

Wie erwähnt geht mit der Beendigung der Verpflichtung, in einer AE zu wohnen nicht automatisch der Umzug in eine Wohnung einher. Mehrere Jahre können vergehen, bis eine eigene Wohnung gefunden und bezogen wurde (vgl. Baier & Siebert, 2018). Geflüchtete verbleiben dann als sogenannte Überbeleger\*innen, Fehlbeleger\*innen oder Statusgewandelte in den staatlichen Unterkünften.

Gründe für das Verbleiben in der Sammelunterkunft sind in den Metropolen der angespannte Wohnungsmarkt, aber auch Diskriminierung der Vermieter\*innen gegenüber den Geflüchteten, denen entweder überteuerte oder Wohnungen in schlechtem Zustand angeboten werden (BBSR, 2017, p. 57). Für Geflüchtete stellen angespannte Wohnungsmärkte eine besondere Hürde dar, da Diskriminierungen besonders dann zum Tragen kommen, wenn Wohnraum Mangelware ist und es sich die Vermieter\*innen leisten können sich ihre Mieter\*innen anhand ethnischer oder anderer diskriminierender Kriterien auszuwählen (Häußermann & Siebel, 2000, 209f). Genau diese Situation ist jedoch aufgrund des Rückgangs bezahlbaren Wohnraums zunehmend anzutreffen. Der damit einhergehende alltägliche Rassismus auf dem Wohnungsmarkt (Liebscher & Klose, 2017) der Geflüchtete

gleich in mehrfacher Hinsicht betrifft, wird daher zunehmend auch von offiziellen Stellen wie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes anerkannt (Müller, 2015).

Ein weiterer Grund ist das Design der Verwaltungsvorgänge, das oft nicht mit dem Tempo des Wohnungsmarktes mithält. Bewerber\*innen, die eine Wohnung in Aussicht haben, müssen beispielsweise in Berlin eine Zusage der Kostenübernahme für die Wohnung durch das jeweilige Jobcenter zur Kostenübernahme einholen (BBSR, 2017, p. 53). Liegt diese vor, ist die Wohnung jedoch meist bereits anderweitig vergeben.

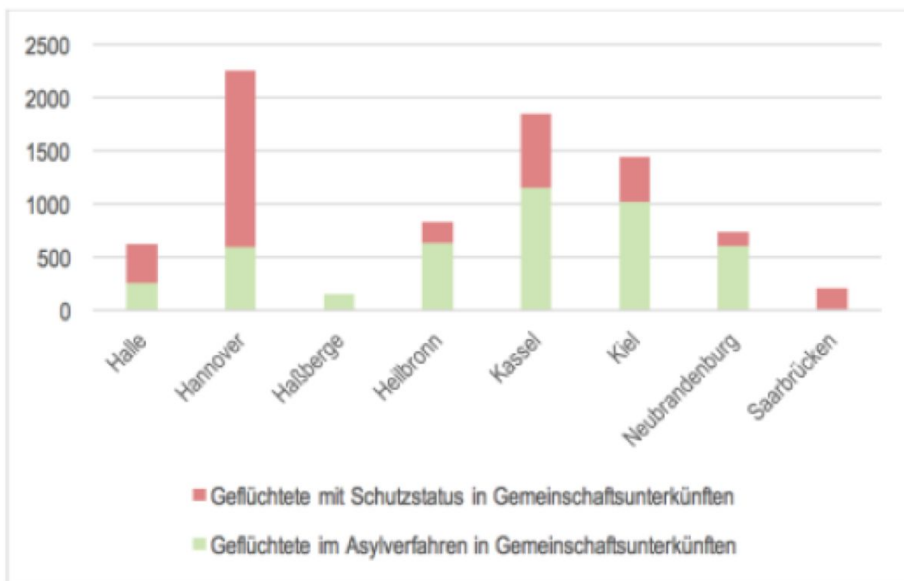
Dass der Anteil der in GU lebenden Statusgewandelten von Kommune zu Kommune stark variiert, wird aus einer vergleichenden Untersuchung des BBSR deutlich (vgl. BBSR, 2017). In einigen Kommunen wird die Überbelegung bewusst verstetigt, da eine Integration in den regulären Wohnungsmarkt nicht aussichtsreich scheint. In Mainz existiert ein angespannter Wohnungsmarkt und die Auszugschancen für Geflüchtete mit positivem Bescheid beschränken sich auf Neubau im sozialen Segment (BBSR, 2017, p. 52f). In anderen Kommunen wird die Integration in den regulären Wohnungsmarkt aus wirtschaftlichen Gründen bewusst nicht gefördert: Die Kosten der Unterkunft, die von den Sammelunterkünften erhoben werden, übersteigen nicht die Sätze nach SGB2. Daher macht es in diesen Kommunen aus wirtschaftlicher Perspektive keinen Sinn, Anstrengungen zu unternehmen, um die Überbeleger\*innen in den normalen Wohnungsmarkt zu bringen. Auch für die Betreiber\*innen von Unterkünften bestehen keine „direkten Anreize, Fehlbeleger zum Auszug zu bewegen. Wenn die Vergütung pro untergebrachte Person erfolgt, ist es für die Bereitsteller wirtschaftlich sinnvoll, alle Plätze zu belegen“ (BBSR, 2017, p. 53). Wenn die Mietpauschale, die den Betreibenden der Sammelunterkünfte vom Jobcenter gewährt werden, unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit zu gering sind, wie es in Kassel der Fall ist, bestehen hingegen größere Bemühungen seitens der Betreibenden, Menschen mit anerkanntem Schutzstatus aus der Unterkunft in eigenen Wohnraum zu bringen (vgl. BBSR, 2017, p. 53). Gleichzeitig berichten Flüchtlingsräte von vielen Fällen, in denen bereits arbeitende Geflüchtete auf den Quadratmeter gerechnet überproportional hohe Mieten zahlen müssen<sup>17</sup>.

Insgesamt deuten aktuelle Studien darauf hin, dass die Zahl der Statusgewandelten einen deutlich zunehmenden Anteil der in Sammelunterkünften untergebrachten Geflüchteten ausmacht (Baier & Siegert, 2018; vgl. BBSR, 2017; Busch-Geertsema et al., 2019). Um einen vollständigen Überblick über die Anzahl der in Sammelunterkünften lebenden Personen zu bekommen, ist es also unbedingt notwendig, diese systematisch mit einzubeziehen.

---

<sup>17</sup> Siehe FlüRa BW: <https://fluechtlingsrat-bw.de/informationen-ansicht/hohe-nutzungsgebuehren-fuer-gefluechtete-mit-eigenem-einkommen.html> ; FlüRa NRW: <https://www.fnrw.de/themen-a-z/unterbringung-von-fluechtlingen/unterbringung-in-den-kommunen/artikel/f/r/gebuehren-der-unterbringung.html> ; FlüRa Niedersachsen: <https://www.nds-fluerat.org/39153/aktuelles/hohe-gebuehren-fuer-nutzung-von-plaetzen-in-fluechtlingsunterkuenften-sind-sittenwidrig/>

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



Quelle: eigene Darstellung

In der Erhebung zu Statusgewandelten im Bericht des BBSR zeigt sich, dass der Anteil an Überbeleger\*innen einen großen Teil der in GU Untergebrachten ausmachen kann (BBSR, 2017, p. 52)

### 3.3 "Sammelunterkünfte": Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte, Wohngruppen: Rechtliche und reale Unterschiede

Lager, Gemeinschaftsunterkünfte, Massenunterkünfte, Sammelunterkünfte, Erstaufnahme und ANKER-Zentren, dezentrale Unterbringung, Gewährleistungswohnungen, Wohnheim – die Vielfalt der Bezeichnungen für die verschiedenen Unterbringungsformen ist fast noch größer, als die Anzahl der Unterbringungen selbst. Erschwerend kommt hinzu, dass, während einige Begriffe rechtlich definiert sind, andere Begriffe – wie zum Beispiel dezentrale Unterbringung - in verschiedenen Kontexten zur Bezeichnung völlig unterschiedlicher Realitäten genutzt werden. Aufgrund der politischen Auseinandersetzung um die Unterbringung Geflüchteter werden einige Begriffe zudem in bewusst kritischer oder polemischer Absicht genutzt, während andere eher einen euphemistischen Charakter haben. Im folgenden Abschnitt gehen wir daher kurz auf die Begriffe der Erstaufnahme (EA), der Gemeinschaftsunterkunft (GU), sowie der dezentralen Unterbringung genauer ein und schlagen auf der Grundlage dieser Ausführung eine Arbeitsdefinition des in dieser Studie verwendeten Begriffs der Sammelunterkunft vor.

#### **Erstaufnahmeeinrichtungen (EA)**

Die Unterbringung von Geflüchteten erfolgt je nach Bundesland bzw. Kommune oder Stadtstaat unterschiedlich. Grundsätzlich ist die erste offizielle Station der Wohnbiographie aber immer die EA. In dieser müssen Asylantragssteller\*innen, soweit keine individuellen Ausnahmegründe vorliegen, bis zum Ende ihres Asylverfahrens, maximal aber 18 Monate

verbleiben<sup>18</sup>. Dazu kommen eine Reihe von Verringerungs- bzw. Verlängerungstatbeständen (vgl. SenIAS, 2019). Geflüchteten aus gesetzlich so definierten sicheren Herkunftsländern ist der Auszug aus der Erstaufnahmeeinrichtung im Normalfall gar nicht mehr gestattet, zunehmend werden für sie daher Sondereinrichtungen geschaffen. In einigen Bundesländern werden dafür seit 2018 auch die sogenannten AnKER-Zentren genutzt. Theoretisch sollen diese durch die Kombination der Unterbringung Geflüchteter und der Zentralisierung von Behörden an einem Ort zur Beschleunigung von Asylverfahren beitragen. Zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren diese jedoch als eine insbesondere dem Zugriff und der Abschiebbarkeit dienende Formen der „kasernierten Unterbringung“ (Zenker & Kirchner, 2020).

Die Bundesländer sind nach AsylG verpflichtet, Aufnahmeeinrichtungen bereitzustellen, die für die Anzahl der zugewiesenen Asylbewerber\*innen nach Königsteiner Schlüssel ausreicht. Die konkrete „Größe, Beschaffenheit oder Ausstattung der Erstaufnahmeeinrichtung“ ist hingegen nicht gesetzlich festgelegt (vgl. Wendel, 2014, p. 8f). Darüber hinaus müssen die Unterkünfte den üblichen Anforderungen an Bausicherheit, Brandschutz und Gesundheit genügen, wobei auch hier seit den Migrationsereignissen von 2015/2016 Ausnahmen möglich sind (vgl. Gliemann & Rüdiger, 2018).

### **Gemeinschaftsunterkünfte (GU):**

Laut Bundesgesetz sollen Asylantragsteller\*innen, die nicht mehr verpflichtet sind in einer EA zu wohnen, „in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden“ (AsylG § 53). Während einige Bundesländer daran anschließend eine Unterbringungsverpflichtung in GU ableiten, ist grundsätzlich auch die Möglichkeit einer Wohnungsunterbringung eröffnet (Wendel, 2014, p. 11). Das Land Berlin weist explizit darauf hin, dass mit dem Ende der Wohnverpflichtung in einer EA auch „die Berechtigung zum Bezug einer Wohnung [einhergeht], da eine Anschlussunterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben“ und auch kein Zwischenaufenthalt in einer GU erforderlich ist (SenIAS, 2019, p. 9, Stadt Leipzig 2012, p. 6.). Nichtsdestotrotz existieren – spätestens seit 2015 – in fast allen größeren Städten und Kommunen auch GU.

Die tatsächliche Typologie und Organisation der Unterbringungen, die unter der Bezeichnung GU firmiert, variieren je nach Bundesland erheblich. Grundsätzlich wird meist dann von GU gesprochen, wenn es Mehrbettzimmer gibt und die sanitären und Kochanlagen mit mehreren Personen geteilt werden müssen. Die Unterkünfte unterscheiden sich nach Gebäudetypus, Größe der Räume, und gemeinschaftlich genutzten Räumen, Personen pro Zimmer, Größe der Zimmer, Lage der Einrichtung, Kosten für die Einrichtung. Grund hierfür ist die Auslegung der Bundesgesetzgebung durch die Länder. Manche Länder haben in ihren Verordnungen Mindestanforderungen aufgestellt, die in Form von Empfehlungen oder verbindlichen Standards sowohl Wohnräume und/oder soziale Betreuungsangebote betreffen, teilweise auch Lage und Verkehrsanbindung (vgl. Wendel 2014, p. 35). Andere, wie bspw. Niedersachsen sind offiziell bestrebt, den Kommunen größtmögliche Gestaltungsspielräume offen zu lassen. Die reale Ausgestaltung von GU reicht daher von umgenutzten, abgelegenen Kasernengeländen über freistehende Gebäude in Modulbauweise in Randlagen bis hin zu Wohngebäuden mit abgeschlossenen Wohneinheiten, in denen Familien oder selbstgewählte WGs von Geflüchteten wohnen können. In Kassel werden auch Mehrfamilienhäuser mit abgeschlossenen Wohneinheiten als GU bezeichnet (vgl. BBSR, 2017, p. 41). Nicht wenige GU sind umzäunt, z.T. werden private Security Firmen eingesetzt (vgl. Blank 2019, Hinger und Schäfer 2019, Nettelblatt 2019).

---

<sup>18</sup> Die Aufenthaltsdauer ist im Zuge sukzessiver Asylrechtsverschärfungen innerhalb der letzten 6 Jahre Schrittweise von zunächst drei, dann sechs Monaten auf die aktuelle Dauer von anderthalb Jahren erhöht worden (vgl. Wendel 2014, BBSR 2017).

## Formen dezentraler Unterbringung

Von dezentraler Unterbringung wird – im Kontrast zur zentralen Unterbringung - meist dann gesprochen, wenn Geflüchtete in abgeschlossenen Wohneinheiten untergebracht werden. Dies kann, muss aber nicht gleichbedeutend sein mit dem Einzug in eine eigene Wohnung: „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“ (BBSR, 2017, p. 8). Ob Geflüchtete auch schon während ihres Asylverfahrens in Wohnungen untergebracht werden, hängt häufig einerseits mit dem in der Kommune vorhandenen Wohnraum, andererseits mit ihrem rechtlichen Status und der sogenannten Bleibeperspektive zusammen (BBSR, 2017, p. 41). Dabei erweist sich die im Bundesgesetz nicht vorgesehene, in der bürokratischen Praxis jedoch verbreitete Kategorie zunehmend als „Selektionsprinzip (...) das Geflüchteten ohne Bleibeperspektive den Zugang zu eigenem Wohnraum zusätzlich erschwert“ (Breckner et al., 2020, p. 266). Der Begriff der dezentralen Unterbringung kann jedoch auch im Sinne verschiedener Verwaltungsebenen gebraucht werden: Er bedeutet dann lediglich, dass eine dezentrale Verteilung auf die Kommunen und eine Unterbringung jenseits der landeseigenen GU stattfindet (Wendel, 2014, p. 16). In der Praxis bedeutet dies lediglich den Umzug von einer Landeseigenen in eine kommunale GU.

Ob Unterbringung eher zentral oder dezentral stattfindet, hängt vor allem in Ballungszentren von der Verfügbarkeit von Wohnraum ab. Denn in den Metropolen sind die Mietkosten erheblich höher als im ländlichen Raum und die Städte verfügen selbst nicht mehr über genügend Immobilien. Dazu haben die Länder Förderprogramme entwickelt (vgl. BBSR, 2017, p. 27). Für die Stadtstaaten trifft dies natürlich nicht zu. Ein weiterer Faktor für die dezentrale Unterbringung ist die politische Zusammensetzung der entscheidenden Gremien und eine aktive Zivilgesellschaft.

## Sammelunterkünfte: Eine Arbeitsdefinition

In der vorliegenden Studie benutzen wir als Arbeitsbegriff den Begriff der Sammelunterkunft. Damit bezeichnen wir sehr allgemein solche Formen der Unterkunft, in denen Geflüchtete (Personen während eines laufenden oder nach abgeschlossenem Asylverfahren) in einem Gebäude oder einem Gebäudekomplex leben, der nur oder zum überwiegenden Teil mit Geflüchteten belegt ist. Darunter subsumieren wir insbesondere Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte, aber auch Gebäudekomplexe die zwar Wohnqualität aufweisen, aber nur der Unterbringung Geflüchteter dienen. Bei aller Unterschiedlichkeit in der Qualität dieser Unterbringungsarten (siehe oben) ist ihnen gemein, dass sie sich außerhalb des regulären privatwirtschaftlichen und sozialen Wohnraumangebots befinden und von ihnen daher segregierende, isolierende und marginalisierende Wirkungen ausgehen<sup>19</sup>. Der Begriff besitzt Überschneidungen mit und unterscheidet sich von den Begriffen des Lagers<sup>20</sup>, sowie den oft analog aber mit jeweils eher positiver bzw. negativer Konnotation verwendeten Begriffen der Gemeinschafts- und Massenunterkunft.<sup>21</sup>

Auch der häufig im Kontrast zur Gemeinschaftsunterkunft verwendete Begriff der *dezentralen Unterbringung* wird in Literatur und Praxis verschiedentlich definiert oder unscharf verwendet.

---

<sup>19</sup> vgl. Hess und Elle, die den Begriff der GU für ihre Studie als “Unterbringung mehrerer Geflüchteter in einer Anschlussunterbringung nach der Erstaufnahmeeinrichtung antonym zur Unterbringung in eigenen Wohnungen” verstehen (S. 6).

<sup>20</sup> Vgl. (Pieper, 2008)

<sup>21</sup> Zur Kritik des euphemistischen Charakters des Begriffs vgl. Hess und Elle, S. 6.

Er kann dabei sowohl die dezentrale Unterbringung in eigenen Wohnungen innerhalb einer Stadt sowie die dezentrale Unterbringung in fremdbelegten Gewährleistungswohnungen innerhalb einer Stadt, als auch die dezentral über die Kommunen verteilte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften innerhalb eines Bundeslandes bezeichnen. Um Missverständnisse zu vermeiden sprechen wir in Abgrenzung zur Sammelunterkunft daher wenn es auf der gegebenen Datenlage möglich ist explizit von Wohnungsunterbringung und benennen die Vertragsart.

## Teil II – Ergebnisse

### 4. Zur Anzahl Geflüchteter in Sammelunterkünften

---

#### 4.1 Anzahl Geflüchteter in Sammelunterkünften in Deutschland: Mindestzahlen

---

Wie im Abschnitt über die Datenlage diskutiert, gibt es keine vollständigen Angaben zur bundesweiten Zahl Geflüchteter in Sammelunterkünften. Eine erste Annäherung an diese Zahl kann jedoch mit Hilfe der Daten des statistischen Bundesamtes zu Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen vorgenommen werden. Diese beinhaltet zum Stichtag 31.12.2018 für die Gesamtmenge von 411.211 Personen eine Aufschlüsselung nach Bundesländern und Art der Unterbringung (DeStatis, 2019). Die Arten der Unterbringung werden aufgeteilt in die Kategorien Aufnahmeeinrichtungen (EA), Gemeinschaftsunterkünfte (GU) und dezentrale Unterbringung<sup>22</sup>. Mindestens die ersten beiden Kategorien von Unterbringungsarten verweisen auf Sammelunterkünfte im Sinne der obigen Arbeitsdefinition. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Angabe ‚dezentrale Unterbringung‘ nicht notwendigerweise die Unterbringung in einer eigenen Wohnung auf dem regulären Wohnungsmarkt bedeutet. Es kann sich auch „um (...) Wohneinheiten innerhalb einer nur von Asylbewerbern genutzten Unterbringung“ (Bundesamt, 2017) handeln<sup>23</sup>. Nichtsdestotrotz lässt sich, analog zu Wendel (vgl. Wendel, 2014), aus den Angaben eine Quote dezentraler Unterbringung sowie eine Mindestangabe der in Deutschland in Sammelunterkünften lebenden Personen herauslesen.

In der 2018er Statistik angegeben sind 44.207 in einer Aufnahmeeinrichtung und 170.492 in einer Gemeinschaftsunterkunft lebende Personen. Daraus ergibt sich, das Ende 2018 mindestens 214.699 Personen bzw. 52% der Gesamtsumme in einer Sammelunterkunft lebten. Dem standen 196.512 bzw. 48% dezentral untergebrachte Personen gegenüber. Diese

---

<sup>22</sup> Aufnahmeeinrichtungen bezieht sich dabei auf Unterbringung nach §44 des Asylgesetzes und beinhaltet entsprechend im Wesentlichen die von den Bundesländern getragenen Erstaufnahmeeinrichtungen. Hierunter fallen auch die besonders kritisierten sogenannten ANKER-Zentren. „Gemeinschaftsunterkünfte“ dagegen bezieht sich auf die in § 53 des Asylgesetzes genannten, auf eine Aufnahmeeinrichtung folgenden Unterkünfte. ‚Dezentrale Unterkünfte‘ hingegen werden insofern von Gemeinschaftsunterkünften abgegrenzt, als dass in ihnen „die Möglichkeit zur Nutzung einer eigenen Küche und eines Sanitärbereichs“ gegeben ist, „in dieser Wohnung nur Personen aus einem Haushalt“ leben und zwar „auch dann, (...) wenn es sich dabei um (...) Wohneinheiten innerhalb einer nur von Asylbewerbern genutzten Unterbringung handelt“ (Bundesamt, 2017).

<sup>23</sup> Nicht zu verwechseln ist diese Definition von dezentraler Unterbringung als *Form* der Unterbringung, mit der Definition von dezentraler Unterbringung im verwaltungstechnischen Sinne verstanden als kommunale Zuständigkeit. Letztere bezieht sich nicht auf die Art der Einrichtung der Unterkunft selbst und kann auch ganz klassische Gemeinschaftsunterkünfte beinhalten, wenn diese von den Kommunen betrieben werden (Wendel, 2014, p. 16).



Quote fällt damit etwas geringer aus als die Quote von 49% für 2013<sup>24</sup>. Auf den ersten Blick erscheint es plausibel, dieses Absinken der Quote dezentraler Unterbringung auf die im Vergleich zum statistischen Durchschnitt erhöhten Migrationsraten in den Jahren 2014 – 2016 zurückzuführen. In diese Richtung lässt sich auch der starke Rückgang der Quote dezentraler Unterbringung auf 39% im Jahr 2015 deuten. Der Vergleich der Prä- und Post-Krisenjahre<sup>25</sup> 2014 und 2018 mit einer Quote dezentraler Unterbringung von 47% im Jahr 2014 und 48% im Jahr 2018 gesunkene Quote legt nicht nur eine Erholung, sondern sogar eine scheinbare Verbesserung der Situation dar. Dies erweist sich mit Blick auf die absoluten Zahlen jedoch als Trugschluss, denn den 214.699 im Jahr 2018 zentral Untergebrachten Personen standen 2014 lediglich 192.865 Personen gegenüber. Insgesamt ist also von einem Ausbau der Kapazitäten im Bereich der AEs und der GU auszugehen. Es liegt nahe, dass dieser Ausbau insgesamt (etwa aufgrund vertraglicher Bindungen und der Tendenz kleinere Unterbringungsarten zuerst zurückzubauen) in Zukunft dazu beitragen wird, den von Wendel seit 2008 beobachteten kontinuierlichen Rückgang der Quote dezentraler Unterbringung fortzuführen (vgl. Wendel 2014, p. 70).

Bundesländer Art der Unterbringung	Stichtag					
	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
<b>Deutschland</b>						
Aufnahmeeinrichtung	26.140	45.176	182.254	94.035	56.142	44.207
Gemeinschaftsunterkunft	89.562	147.689	416.689	313.673	204.142	170.492
Dezentrale Unterbringung	109.291	169.985	375.608	320.531	208.324	196.512
Insgesamt	224.993	362.850	974.551	728.239	468.608	411.211
Quote dezentraler Unterbringung	49%	47%	39%	44%	44%	48%
<b>Berlin</b>						
Aufnahmeeinrichtung	2351	3521	5052	10337	4027	3060
Gemeinschaftsunterkunft	6311	9929	22933	18073	8498	6399
Dezentrale Unterbringung	8633	11157	21669	12849	13066	15637
Insgesamt	17295	24607	49654	41259	25591	25096
Quote dezentraler Unterbringung	50%	45%	44%	31%	51%	62%
<b>Niedersachsen</b>						
Aufnahmeeinrichtung	1005	2006	22425	3145	2829	2583
Gemeinschaftsunterkunft	3625	5776	13976	13520	9361	9135
Dezentrale Unterbringung	18526	28809	64850	58736	32397	28088
Insgesamt	23156	36591	101251	75401	44587	39806
Quote dezentraler Unterbringung	80%	79%	64%	78%	73%	71%
<b>Sachsen</b>						
Aufnahmeeinrichtung	283	1177	8295	1649	1653	763
Gemeinschaftsunterkunft	6034	9609	26192	16982	14192	13388
Dezentrale Unterbringung	3137	5763	11262	10041	7196	7046
Insgesamt	9454	16549	45749	28672	23041	21197
Quote dezentraler Unterbringung	33%	35%	25%	35%	31%	33%

Quelle: DeStatis, ergänzt um Quote dezentrale Unterbringung

<sup>24</sup> Wendel gibt für 2013 eine Quote von 55% an. Diese höhere Quote ist darauf zurückzuführen, dass von ihm lediglich in GUs und dezentral untergebrachte Personen miteinander ins Verhältnis gesetzt werden, während die für die vorliegende Studie durchgeführten Berechnungen auch in EA untergebrachte Personen miteinbeziehen.

<sup>25</sup> Den Begriff Krise verwenden wir an dieser Stelle im Sinne einer Krise des formalisierten Unterbringungssystems.

Aber auch der Blick auf die absoluten Zahlen kann zu trügerischen Schlüssen verleiten. So scheint es im Vergleich der Zahlen von 2018 als insgesamt 407.708 Personen offiziell in EA und GU (darunter zahlreiche Notunterkünfte) lebten, einen starken Rückgang bei der Anzahl der in Sammelunterkünften lebenden Personen auf die bereits genannte Zahl von 214.699 zu geben. Tatsächlich ist jedoch für 2018 von einer noch deutlich höheren Anzahl an in Sammelunterkünften lebenden Personen auszugehen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in der Statistik nur Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen enthalten sind, jedoch Angaben zur Zahl der Personen, die als Statusgewandelte noch immer in Sammelunterkünften leben fehlen.

Einen Hinweis auf die potentielle Größe dieser Gruppe gibt der Blick in die Zahlen des Ausländerzentralregisters: Laut AZR lebten am 31.12.2018 rund 1.781.750 Schutzsuchende in Deutschland (DeStatis, 2019, p. 34). Mit 411.211 Personen liegen also lediglich für weniger als ein Viertel der Schutzsuchenden Informationen über deren Unterbringung vor. Zwar kann unterstellt werden, dass bei den bereits in den Leistungsbereich des SGB II gewechselten Geflüchteten die Anzahl der Personen die eine Wohnung gefunden haben deutlich höher ist, auch da ein Teil dieser Personen schon seit vielen Jahren, zum Teil seit Jahrzehnten in Deutschland lebt. Es wäre aber falsch davon auszugehen, dass alle diese Personen tatsächlich eine Wohnung gefunden haben, insbesondere da die durchschnittliche Aufenthaltsdauer *nur* 6,9 Jahre beträgt und mit etwa 900.000 Personen mehr als die Hälfte von ihnen im Jahr 2015 nach Deutschland gekommen ist. Der später in der Studie vorgenommene Blick auf die drei lokalen Fallbeispiele wird entsprechend versuchen sich der Zahl der Statusgewandelten anzunähern.

#### **Daten des BAMF und des SOEP**

Eine präzisere und für einen weiteren Personenkreis gültige Einschätzung bietet die Kurzanalyse des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zur Wohnsituation, die Personen mit anerkanntem Schutzstatus miteinbezieht. Die Studie beansprucht Repräsentativität für eine Grundgesamtheit von 735.010 Personen, was noch immer etwa eine Million Personen weniger umfasst als die Gesamtzahl der Schutzsuchenden nach AZR von 2018. Insgesamt werden von der Grundgesamtheit des BAMF und SOEP-Samples 405.191 Personen als Asylbewerber\*innen, 255.868 als Personen mit anerkanntem Schutzstatus und 73.951 als Personen mit einer Duldung oder einem Aufenthaltsstatus aus sonstigen Gründen geführt (Brücker et al., 2018, p. 18). Angegeben wird, dass 62% der Personen im Verfahren und 55% der Personen mit einer Duldung in Sammelunterkünften<sup>26</sup> leben. Von den Personen, die bereits einen Schutzstatus besitzen, sind 33% als noch in einer Sammelunterkunft lebend angegeben. In Anwendung der entsprechenden Prozentzahlen ergibt sich daraus, dass im Jahr 2016 mindestens 84.436 Personen mit anerkanntem Schutzstatus, 215.218 Personen im Asylprozess und 49.395 Personen mit einer Duldung oder einem Aufenthaltsstatus aus sonstigen Gründen in Sammelunterkünften lebten. Zusammengenommen ergibt dies für 2016 eine Anzahl von mindestens 349.049 Personen, die in einer Sammelunterkunft untergebracht waren.

Diese Summe liegt unter der vom statistischen Bundesamt für das Jahr 2016 angegebenen Zahl von 407.708 Personen. Dies liegt darin begründet, dass die Daten des statistischen Bundesamtes sich auf alle untergebrachten Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen beziehen und damit im Gegensatz zur BAMF-Studie auch Personen beinhaltet, die bereits vor 2013 nach Deutschland gekommen sind oder aus einem so definiertem sicheren Herkunftsland stammen. Dennoch liefert die BAMF-SOEP

---

<sup>26</sup> Die Studie selbst spricht von „Gemeinschaftsunterkünften“, bezieht in diese Kategorie allerdings auch Erstaufnahmeeinrichtungen und Notunterkünfte mit ein, so dass sie auch als Sammelunterkünfte im Sinne der Arbeitsdefinition verstanden werden können (vgl. Baier & Siebert, 2018, p. 4).

Kurzanalyse einen Hinweis darauf, wie die Zahlen des statistischen Bundesamtes ergänzt werden müssen, um sich der Gesamtzahl der in Sammelunterkünften lebenden Personen anzunähern. So lässt sich die Zahl der vom Bundesamt für Statistik angegebenen, in EA und GU lebenden Empfänger\*innen von Leistungen nach dem AsylbLG (407.708 Personen) mit der Zahl der in der BAMF Kurzanalyse geführten, in einer Sammelunterkunft lebenden Empfänger\*innen von Leistungen nach dem SGB II kombinieren (84.436 Personen). Daraus lässt sich schließen, dass zum Ende des Jahres 2016 mindestens 492.144 Personen in Sammelunterkünften lebten.

### **Rückgang dezentraler Unterbringung, Verringerung der Zahl untergebrachter Asylbewerberleistungsempfänger\*innen, Anstieg der Dunkelziffer**

Was lässt sich daraus für die Entwicklung der Unterbringungssituation insgesamt? Auf den ersten Blick scheint die Zahl der in Sammelunterkünften lebenden Personen von 407.708 Personen (2016) auf 214.699 Personen gesunken und die Quote der dezentralen Unterbringung auf 48% gestiegen zu sein. Gleichzeitig ist jedoch auch die Gesamtzahl der Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen um etwa 317.000 Personen gesunken. Es ist davon auszugehen, dass bei dem überwiegenden Teil dieser Personen ein Statuswandel stattgefunden hat, sie also in den Zuständigkeitsbereich des SGB II gewechselt sind und die Personen dadurch aus der Statistik gefallen sind. Es ist jedoch, das legt die BAMF-Kurzanalyse nahe, kaum davon auszugehen, dass alle diese Menschen mit dem Zuständigkeitswechsel und der dadurch erlangten Auszugsberechtigung auch sofort passenden Wohnraum gefunden haben. Anhand der vorliegenden Zahlen kann daher nur gemutmaßt werden, ob sich die Anzahl von knapp 85.000 in Sammelunterkünften lebenden Statusgewandelten seit 2016 noch erhöht hat, oder ob sie gesunken ist. Im folgenden Abschnitt wird daher versucht, durch einen Blick auf die lokale Ebene in den drei Fallbeispielen Berlin, Osnabrück und Leipzig Hinweise für eine fundierte Einschätzung zu erlangen.

#### 4.2 Geflüchtete in Sammelunterkünften und Auszugsberechtigte: drei lokale Fallbeispiele

Auf die Frage "Wie viele Geflüchtete leben bundesweit in Sammelunterkünften?" konnte mit Hilfe der Daten des statistischen Bundesamtes mit einer Mindestanzahl von etwa 215.000 Personen bei einer unbekanntem Dunkelziffer von Statusgewandelten für Ende 2018 geantwortet werden. Insgesamt ist von einer deutlich höheren Zahl auszugehen. Denn erstens ist die unbekanntem Anzahl anerkannter Asylbewerber\*innen, die noch als Statusgewandelte in Unterkünften wohnen, hinzuzufügen und zweitens lebt auch ein Teil der in der Kategorie 'dezentrale Unterbringung' geführten Personen, nicht in einer eigenen Wohnung, sondern in einer kommunalen Gemeinschaftsunterkunft, einem Wohnheim o.ä. Im folgenden Abschnitt wird daher versucht, durch eine eingehendere Betrachtung der Fallbeispiele Berlin, Osnabrück und Leipzig diese beiden Bereiche stärker auszuleuchten.

Dabei wird das Augenmerk neben den Zahlen zu insgesamt Untergebrachten und Statusgewandelten auch auf die landesrechtlichen Regelungen, die lokale Zuständigkeit und Transparenz, sowie vorhandener Unterbringungskonzepte gerichtet.

#### 4.2.1 Fallbeispiel Berlin

##### **Generelle Infos und sonstige Besonderheiten der Stadt**

In der seit Jahren durchgängig wachsenden Bundeshauptstadt Berlin lebten zum 31.12.2018 offiziell knapp 3.650.000 Personen, von denen insgesamt 795.390 Personen ohne deutschen Pass waren. 65.390 dieser Personen besitzen einen Aufenthaltstitel aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen, und 6600 Personen haben einen Antrag auf einen

Aufenthaltstitel gestellt. Von den 160.270 Personen ohne Aufenthaltstitel besitzen 10.560 Personen eine Duldung, 14.040 Personen eine Aufenthaltsgestattung und 35.665 keines von beidem (DeStatis, 2019a, 2019b). Mit einer Leerstandsquote von etwa 0,8% im Jahr 2018<sup>27</sup> lässt sich für Berlin bereits von einer Wohnungsknappheit sprechen (vgl. BBSR, 2017, p. 7). Dies spiegelt sich auch in den aktuellen stadtpolitischen Auseinandersetzungen um Mietpreisdeckel und Enteignungen wider. Ebenso stellt nach Aussage des Landes die Akquirierung neuer, qualitätsgerechter und dem Aufenthaltsstatus entsprechende Unterbringung Geflüchteter geeignete Flächen und Immobilien eine „anhaltend große Herausforderung“ (S. 19) dar, was angesichts „des angespannten Wohnungsmarkts“ dazu führe, dass Geflüchtete von Wohnungslosigkeit bedroht seien (Land Berlin, 2018, p. 19).

Berlin ist bestrebt, dem Image einer „internationalen, kosmopolitischen und toleranten Hauptstadtmetropole“ gerecht zu werden; hinsichtlich der Fluchtpolitik der Stadt schlägt sich dies auch in der Selbstbezeichnung als „Sicherer Hafen“ und „Solidarity City“ und Bemühungen um einen weitgehenden Zugang für Geflüchtete zu städtischen Ressourcen nieder (Pfister & Engler, 2020). Während diese Bestrebungen einerseits schlicht den Alltagsrealitäten der Stadt gerecht werden, sind sie andererseits auch Ergebnis zivilgesellschaftlichen Engagements sowie des Bemühens der Regierungsparteien SPD, Linke und Grüne sich „klar von der Flüchtlingspolitik der Bundesregierung [zu] distanzieren“ und zu einer „Diskursverschiebung innerhalb Deutschlands (...) weg von der defizitorientierten Problematisierung von Migration, hin zur einer menschenrechtsbasierten Migrations- und Asylpolitik“ beizutragen (Pfister & Engler, 2020). Nichtsdestotrotz gibt es, beispielsweise von Seiten des Flüchtlingsrates, Kritik am Ausschluss verschiedener Gruppen Geflüchteter vom Wohnungsberechtigungsschein (WBS), der die Voraussetzung für den Zugang zu den Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus darstellt (Vgl. Flüchtlingsrat Berlin e.V., 2019).

### **Landesrechtliche Regelungen**

Im Stadtstaat Berlin fallen die Landes- und die kommunale Ebene zusammen. Die Verantwortung für die Erstaufnahme und die weitere Unterbringung liegt direkt bei der Landesregierung, weshalb Wendel auch von einem zentralisierten, einstufigen System spricht (Wendel, 2014, p. 14). In der Umsetzung erweist sich jedoch die Durchsetzung einer stadtweit einheitlichen Unterbringungspolitik als komplizierter. Denn während die Zuständigkeit für die Unterbringung von Personen, die Leistungen nach dem AsylBLG erhalten, beim Land liegt, sind die Bezirke als Träger von Sozialleistungen für anerkannte Geflüchtete zuständig und besitzen durchaus eigene Gestaltungsspielräume.

Bemerkenswert ist zudem die Größenordnung des institutionellen Wandels in Berlin in den letzten Jahren: Neben der Ausgründung und Organisation des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF; siehe unten) ist ein Großteil der noch 2014 von Wendel aufgeführten Gesetze und Ausführungsvorschriften mittlerweile ungültig oder in zentralen Punkten überarbeitet (Wendel, 2014, p. 910). Bereits 2015 wurde die Frage, wer überhaupt das Recht hat, in eine eigene Wohnung zu ziehen, im Rundschreiben Soz. Nr. 05/2015 über Umsetzung der Änderungsgesetze zum Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) aufgegriffen. Dort heißt es: „Angesichts der grundsätzlichen Abkehr vom Sachleistungsprinzip können alle Grundleistungsberechtigten nach Maßgabe verfügbaren Wohnraumes eigene Wohnungen anmieten, sofern keine Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Erstaufnahmeeinrichtung besteht.“<sup>28</sup> Zudem wird darauf hingewiesen, dass bei

<sup>27</sup> <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/258439/umfrage/leerstandsquote-von-wohnungen-in-berlin>

<sup>28</sup> [https://www.berlin.de/sen/soziales/service/berliner-sozialrecht/kategorie/rundschreiben/2015\\_05-572024.php](https://www.berlin.de/sen/soziales/service/berliner-sozialrecht/kategorie/rundschreiben/2015_05-572024.php). Die Höchstsätze für die Mietübernahme sind dabei nicht mehr eigens für Geflüchtete festgelegt, sondern orientieren sich an einschlägigen sozialhilferechtlichen Regelungen“ hingewiesen, die derzeit in der sogenannten AV-Wohnen dargelegt sind (vgl. <https://www.berlin.de/sen/soziales/soziale-sicherung/grundsicherung>

Leistungsberechtigten denen eine Anspruchseinschränkung nach §1a des AsylbLG vorliegt (z.B. aufgrund einer vom BAMF festgestellten ‚fehlenden Mitwirkung‘) im Einzelfall zu prüfen ist, ob nicht trotzdem die Anmietung einer Wohnung in Betracht kommt. Diese Linie wird auch in den Auslegungen der bundesgesetzlichen Änderungen des Asylrechts vom August 2019<sup>29</sup> weiterverfolgt (SenIAS, 2019). Es wird betont, dass mit der „Beendigung der Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (...) auch die Berechtigung zum Bezug einer Wohnung“ einhergeht und eine Zwischenunterbringung in einer GU nicht gesetzlich vorgeschrieben ist und sich die Verwaltungsverfahren an der Zielsetzung „möglichst vielen Geflüchteten – auch schon vor Ablauf des Asylverfahrens – den Bezug einer Wohnung zu ermöglichen“ ausrichten sollen (SenIAS, 2019, p. 9) . Festgehalten wird u.a., dass die Wohnsitzverpflichtung – außer für Personen aus als „im Rechtssinne als sicher geltenden Herkunftsstaat[en]“ mit der Beendigung des Asylverfahrens durch die „Feststellung eines Schutztatbestands“ ebenso wie mit der Erteilung einer Duldung aufzuheben ist und auch für Personen im Verfahren maximal 18 Monate andauert (SenIAS, 2019, p. 4,6). Darüber hinaus wird ausführlich erläutert, welche Möglichkeiten gegeben sind, Geflüchteten mit besonderem Schutzbedarf (darunter LSBTI-Geflüchtete, in besonderem Maße politisch oder religiös verfolgten Personen, schwangeren und chronisch kranken Bewohner\*innen) sowie in weiteren Einzelfällen einen frühzeitigen Auszug aus EA in eine GU oder eine Wohnung zu ermöglichen. Unabhängig davon ist es zudem möglich, die Wohnverpflichtung für Geflüchtete aus Gründen der Kapazitätsplanung vorzeitig zu beenden, um bspw. durch den Umzug in eine GU Kapazitäten zur Erstaufnahme freizumachen. Trotz des formulierten Ziels möglichst viele Wohnungsbezüge zu ermöglichen, wird – den Wohnraumkapazitäten Berlins Rechnung tragend – geregelt, inwiefern Statusgewandelte/Überbeleger\*innen im Rahmen der Amtshilfe weiterhin in Einrichtungen des LAF untergebracht werden können.

Auch wenn Berlin damit weiterhin eine der liberalsten Regelungen zur Wohnungsunterbringung besitzt (vgl. Wendel, 2014, p. 68), ist damit für Geflüchtete noch kein gleichberechtigter Zugang zu Wohnungen hergestellt. So kritisiert der Flüchtlingsrat Berlin bereits seit längerer Zeit den Ausschluss von Menschen im Asylverfahren, Geduldeten und je nach Restdauer des Aufenthaltstitels sogar anerkannter Geflüchteter vom für Sozialwohnungen benötigten Wohnungsberechtigungsschein (Flüchtlingsrat Berlin e.V., 2019).

### **Zuständigkeit und Transparenz**

Die Zuständigkeitsregelung für die Unterbringung von Asylbewerber\*innen in Berlin hat auf der institutionellen Ebene in den letzten Jahren eine beachtliche Veränderung erfahren. Bis zum Jahr 2016 war noch Unterabteilung des der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales unterstellten Landesamtes für Gesundheit und Soziales (LaGeSo) für die Unterbringung Geflüchteter zuständig. Dieses geriet jedoch für seine – auch einem jahrelangen Personalabbau geschuldetem – mangelhafte Bewältigung der Migrationsereignisse des Jahres 2015 in die bundesweite Kritik. Bereits durch die damalige rot-grüne Regierung wurde ein Umbauprozess begonnen, der zur Ausgründung des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) führte. Dieses ist, seit der Veränderung der Zuständigkeiten mit der Regierungsübernahme durch den rot-rot-grünen Senat in 2016 mittlerweile der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS) unterstellt. Zuständig ist das LAF für die Erstaufnahme, die Gewährung von Asyl-Leistungen und für die Übernahme von Mietkosten für eigene Wohnungen.

---

[-fuer-arbeitssuchende-hartz-iv/av-wohnen](#)).

<sup>29</sup> Vgl. Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Vom 15. August 2019

[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&start=//\\*/l@attr\\_id=%27bgbl119s1294.pdf%27|#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl119s1294.pdf%27%5D\\_1583230559700](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*/l@attr_id=%27bgbl119s1294.pdf%27|#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s1294.pdf%27%5D_1583230559700)

Insgesamt erscheint die Datenlage hinsichtlich der Unterbringung Geflüchteter in Berlin auf den ersten Blick vergleichsweise transparent. So finden sich auf der Homepage des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten eine Auflistung der Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte aufgeteilt nach Bezirken und ein Überblick über die prozentuale Verteilung Geflüchteter auf die Berliner Bezirke<sup>30</sup>. Zudem findet sich eine Onlinekarte auf der die Standorte der sogenannten Modulare Unterkünfte für Flüchtlinge (MUFs) einsehbar sind<sup>31</sup>.

Seit Oktober 2018 gibt die bei der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales verortete Koordinierungsstelle Flüchtlingsmanagement einen Newsletter heraus, in dem regelmäßig über die aktuellen Belegungszahlen in den Unterkünften des Landesamtes für Flüchtlinge (LAF) informiert wird.

Nicht ersichtlich aus diesen Daten ist jedoch der Aufenthaltsstatus der in LAF Unterkünften untergebrachten Personen. Auch Daten zur Unterbringung Geflüchteter, die sich nicht mehr in der Zuständigkeit des LAF befinden (sondern bspw. als SGB II Bezieher\*innen durch die Bezirke untergebracht werden) sind nicht vorhanden.

### **Lokale Unterbringungskonzepte und Unterbringungsarten**

Das aktuelle, handlungsleitende Konzept für die Berliner Migrations- und damit auch Unterbringungspolitik ist das Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter aus dem Jahr 2018 (Land Berlin, 2018). In diesem wird die wirksame Vermittlung Geflüchteter in Wohnungen als Ziel des Berliner Senats benannt. Außerdem wird der Aufbau einer gesamtstädtischen Belegungssteuerung sowie einer Qualitätssicherungs- und Beschwerdemanagementstruktur angekündigt – beide Projekte befinden sich aktuell noch im Aufbau. Entsprechend finden sich in dem Konzept selbst auch keine konkreten Qualitätsstandards. Betont wird jedoch, dass die „Zubereitung eigener Speisen ein wichtiger Bestandteil der Selbstbestimmung von Menschen ist“ und daher Selbstversorgung in GU und Wohnungen möglich sein soll (Land Berlin, 2018, p. 20). Unterschieden werden zudem drei Arten von GU – je nach Intensität des Betreuungsbedarfs (Land Berlin, 2018, p. 21).

Insgesamt ist in Berlin eine große Bandbreite an Unterbringungen festzustellen. Das LAF selbst unterscheidet zwischen der (Um-)Nutzung von Bestandsgebäuden zur Unterbringung, den als Tempohomes bezeichneten Containerbauten sowie Modulare Unterkünften (MUFs)<sup>32</sup>. Die hohe Zahl der Notunterkünfte nach dem Sommer 2015 konnte langsam abgebaut werden, wobei einige der genutzten Gebäude zu Erstaufnahmeeinrichtungen mit rund 3000 Plätzen umgebaut wurden (vgl. Land Berlin, 2018, p. 19).

Neben der Umnutzung von bestehenden Gebäuden ist auch der Neubau von Unterkünften im ganzen Stadtgebiet geplant. Die Lage im Stadtgebiet ist jedoch angesichts des angespannten Wohnungsmarktes nicht entscheidend für die Einrichtung einer Unterkunft. Aspekte wie Anbindung oder ein „integrationsförderndes“ Umfeld sind laut Integrationskonzept nachrangig (vgl. Land Berlin 2018 p.19). Da viele Geflüchtete in Berlin von Wohnungslosigkeit bedroht sind, steht stattdessen die Vermeidung der Straßenobdachlosigkeit im Vordergrund.

Zu den Neubauten gehören insbesondere die MUFs der ersten und zweiten Generation. Bei der Unterbringungsart MUF 2.0 handelt es sich um den Versuch, Gebäude mit einer kurzen Lebensdauer von 50 Jahren zu errichten, die wohnungsähnliche Strukturen aufweisen und

---

<sup>30</sup> <https://www.berlin.de/laf/wohnen/allgemeine-informationen/ueberblick-fluechtlingsunterkuenfte/artikel.629241.php>

<sup>31</sup> <https://www.berlin.de/laf/wohnen/allgemeine-informationen/ueberblick-fluechtlingsunterkuenfte/artikel.629241.php>

<sup>32</sup> <https://www.berlin.de/laf/wohnen/allgemeine-informationen/>

nach der Nutzung durch Geflüchtete theoretisch dem regulären Mietwohnungsmarkt zugeführt werden können. Die Anforderungen sehen dabei mehrstöckige Gebäude in Beton-Fertigbauweise vor, die verschiedene große Wohneinheiten beinhalten, frei möblierbar sind und eine Küche haben. Wenn sich zwei Bewohner\*innen ein Zimmer teilen, muss dieses 14m<sup>2</sup> groß sein. Die Wohnqualität entspricht bei näherer Betrachtung jedoch nach wie vor denen einer Sammelunterkunft: In einer Zweizimmerwohnung werden z.B. vier alleinstehende Personen in einer "WG" untergebracht, wobei sich zwei Personen einen Schlafraum teilen und es keinen Aufenthaltsraum außer der Küche gibt. Über die Selbstbestimmung bei der Wahl der Mitbewohner\*innen lässt sich aus der Auflistung nicht schließen (Vgl. SenStadt Wohnen 2018 p. 4). Die MUF 2.0 stellen den Versuch einer Weiterentwicklung der MUF 1 dar. Diese Wohnhäuser waren noch als Wohnheime mit geteilten sanitären Anlagen und Gemeinschaftsküchen geplant, die eine Nachnutzung als Studentenwohnheime vorsahen. Diese Standorte haben durch Umzäunung, Wachschatz und teilweise zentrale Essensversorgung weiterhin einen Lagercharakter (Vgl. Kleilein 2016 in der Bauwelt).

Ein erwähnenswerter Berliner Sonderfall ist außerdem die Unterbringung von Menschen mit positivem Aufenthaltsbescheid in Hostels, Pensionen oder Ferienwohnungen. Die Unterbringung von Menschen mit Aufenthaltsgenehmigung in Hostels geschieht auf Grundlage des ASOG (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz) und dient der Verhinderung der drohenden Obdachlosigkeit, wenn der Bezirk selbst keine Wohnungen anbieten kann. Dabei begeben sich Geflüchtete in ein privatrechtliches Vertragsverhältnis mit dem Hosteltreibenden und erhalten vom jeweiligen Bezirksamt eine Kostenübernahme<sup>33</sup> (i.d.R. für 6 Monate) für eine Unterkunft, weswegen wir hier nicht von einer Integration in den regulären Wohnungsmarkt sprechen können. Die Unterbringungsformen variieren von einzelnen Wohneinheiten für Familien bis hin zu den typischen Schlafsälen für Backpacker. 2017 waren über 35.000 wohnungslose Menschen durch die Berliner Bezirke untergebracht, 2016 waren dies noch etwas mehr als 30.000, wovon rund 20% Haushalte mit Kindern waren<sup>34</sup>. Der kontinuierliche Anstieg dieser Art von Wohnungslosen wird konkret mit dem Zuständigkeitswechsel von Geflüchteten aus dem AsylBLG zum Jobcenter erklärt<sup>35</sup>.

### **Auswertung der Zahlen**

Für das Fallbeispiel Berlin liegen Zahlen auf der Landesebene vor, die in wesentlichen Punkten mit der städtischen Ebene zusammenfällt. Ausführliche Zahlen zur Unterbringung von Statusgewandelten durch die Bezirke liegen jedoch nicht vor.

### **Zur Anzahl untergebrachter Geflüchteter durch das Land Berlin. Zahlen des Bundesamtes für Statistik und des Landesamtes für Flüchtlingsunterbringung**

Für das Land Berlin werden vom statistischen Bundesamt für den 31.12.2018 insgesamt 25.096 Empfänger\*innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gezählt, von denen 3.060 als in AE, 6.399 Personen als in GU (=9.459 in SU) und 15.637 Personen als dezentral untergebracht geführt werden ( $\approx 38\%/62\%$ ). Dies entspricht in etwa einer Quote dezentraler Unterbringung von 62%. Diese ist damit überraschenderweise sogar höher, als die für das Jahr 2013 ebenfalls auf der Grundlage von Daten des statistischen Wohnungsamtes errechenbare Quote dezentraler Unterbringung von 50% (Wendel, 2014, p. 72).

---

<sup>33</sup> Die Unterbringung erfolgt derzeit nur, wenn die Betroffenen Ansprüche nach SGB2 nachweisen können. Daher nutzen meist nur Wohnungslose mit sozialer Betreuung das Angebot: <http://www.qsd-online.de/PDF/Wohnungslosenhilfe/Ordnungsrechtliche%20Unterbringung%20-%20QSD-Positionspapier%20-%202012.04.2018.pdf>

<sup>34</sup> <https://kleineanfragen.de/berlin/18/14838-situation-obdachloser-wohnungsloser-familien-im-land-berlin.txt>

<sup>35</sup> ebenda

Die aktuellen vom Land Berlin veröffentlichten Zahlen liegen für Ende 2019 vor. Das LAF gibt an, 9 Aufnahmeeinrichtungen sowie 74 Gemeinschaftsunterkünfte, d.h. eine Gesamtzahl von 83 Sammelunterkünften zu betreiben. In der Statistik gibt es keine Unterbringung mehr, die als Notunterkunft klassifiziert ist. Im zeitlichen Vergleich wirkt es so, als ob sich die Unterbringungszahlen auf einem 'stabilen' Niveau bei etwa 21.000 Personen eingependelt haben. Für den Dezember 2019 werden insgesamt 20.962 Personen als in Unterkünften des LAF untergebracht geführt. 1.596 davon werden als in einer Aufnahmeeinrichtung lebend und 19.366 als in einer Gemeinschaftsunterkunft lebend geführt (vgl. Koordinierungsstelle Flüchtlingsmanagement, 2020). Da in der Statistik keine Angaben zur Wohnungsunterbringung enthalten sind, lässt sich hierzu auch keine Quote angeben. Für den direkten Vergleich mit den Zahlen vom statistischen Bundesamt ist jedoch der Dezember 2018 heranzuziehen. Das LAF gibt an, dass zu diesem Zeitpunkt insgesamt 21.656 Personen in LAF-Unterkünften untergebracht wurden: Während noch 391 Personen als in einer Notunterkunft und 1833 als in einer Aufnahmeeinrichtung lebend geführt werden, befand sich mit 19.432 Personen der Großteil der Menschen in einer Gemeinschaftsunterkunft (Koordinierungsstelle Flüchtlingsmanagement, 2018).

### Die Zahlen des Bundesamtes und des LAF im Vergleich, Stichtag 31.12.2018

Art der Unterkunft	Angaben des Bundesamtes für Statistik	Angaben des LAF	Differenz
Aufnahmeeinrichtungen	3.060	1.833	-1.227
Gemeinschaftsunterkunft	6.399	19.432	13.033
Notunterkunft	0	391	391
Gesamtzahl	9.459	21.656	12.197

Während das Bundesamt für Ende 2018 eine Gesamtzahl von 9.459 in Sammelunterkünften lebenden Personen angibt, ist die vom LAF angegebene Zahl mit 21.656 Personen mehr als doppelt so hoch. Zu vermuten ist, dass es sich beim größten Teil dieser Personen um statusgewandelte Personen handelt. So ist im Januar 2020 im Newsletter der offiziellen Koordinierungsstelle Flüchtlingsmanagement der Stadt Berlin die Rede von 10.000 respektive 11.000 in LAF untergebrachten Statusgewandelten (Koordinierungsstelle Flüchtlingsmanagement, 2020, p. 10,11).

### Hostelunterbringung durch Berliner Bezirke

Dazu kommen noch die von den Berliner Bezirken in Hostels – bzw. ehemaligen Hostels, Hotels oder Pensionen die nun eher Gemeinschaftsunterkünften gleichen – untergebrachten Statusgewandelten. Zwar gibt es auch dazu keine zugänglichen Zahlen. Ein Hinweis lässt sich jedoch der Statistik des Jobcenters zum Bestand von Bedarfsgemeinschaften (BG) im Kontext von Fluchtmigration nach der Art der (Kosten der) Unterkunft entnehmen. Diese gibt an, dass zum Juli 2019 insgesamt 4.845 BG (die mehrere Menschen umfassen können) in der Kategorie "Tagessatz / Sonstige Angabe" geführt wurden. Damit entfällt fast die Hälfte der insgesamt in der Kategorie geführten BG auf Berlin. Im Dezember 2018 waren es noch 5.289 BG, die per Tagessatz abgerechnet wurden.

Fügt man diese Personen zu der Zahl der in LAF-Unterkünften lebenden Personen hinzu, bedeutet dies, dass im Dezember 2018 statt der aus den Daten des Bundesamtes für



Statistik ersichtlichen 9.459 Personen insgesamt mindestens 26.945 Personen in Sammelunterkünften lebten.

#### 4.2.2 Fallbeispiel Leipzig

##### **Generelle Infos und sonstige Besonderheiten der Stadt**

Leipzig hat ca. 600.000 Einwohner\*innen, Tendenz steigend<sup>36</sup>. Zum 31.12.2018 lebten offiziell insgesamt 54.655 Personen ohne deutschen Pass in der Stadt. 9.605 dieser Personen besitzen einen Aufenthaltstitel aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen, und 3.810 Personen haben einen Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt. Von den 5.655 Personen ohne Aufenthaltstitel besitzen 1.630 Personen eine Duldung, 1415 Personen eine Aufenthaltsgestattung und 2.615 keines von beidem (vgl. DeStatis, 2019). Aus der Stadtentwicklungsperspektive zeigt sich Leipzig als dynamische Stadt: Die ehemals von Leerstand und Verfall gekennzeichneten innenstadtnahen Bezirke werden aufgewertet und die Mietpreise steigen. Wegen des hohen Zuzugs hat Leipzig mit 3,5 % Leerstand 2017 eine Leerstandsquote, bei der man von einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt sprechen kann (vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR, 2017, p. 7). Dies dürfte sich jedoch in Richtung eines angespannten Wohnungsmarktes verändern<sup>3738</sup>. Das rund 47,3% der Bewohner\*innen von Gemeinschaftsunterkünften in Leipzig dort – trotz der Förderung des Umzugs in eigene Wohnungen – länger als 24 Monate lebten, kann als ein Hinweis auf bereits bestehende Knappheiten verstanden werden. 14% der Einwohner\*innen sind Menschen mit Migrationsgeschichte (Hinger und Schäfer, 2019, p. 68). Praktiziert wird die dezentrale Unterbringung in Leipzig schon seit den 2000ern, ein formeller Beschluss der Stadt dazu folgte 2012. Die Zuständigkeit der Unterbringung ist im Sozialamt angesiedelt, was Auswirkungen auf die Behandlung der Sache hat (im Kontrast zum Ordnungsamt bspw.) (Hinger und Schäfer 2017, p. 69).

In Leipzig hat ehrenamtliches Engagement in den Flüchtlingsunterkünften schon immer eine Rolle gespielt, um 2015 gab es aber einen enormen Anstieg. Vor allem konfessionelle Akteure waren für die Versorgung mit Wohnraum bestimmend, außerdem spielten klassische Wohlfahrtsorganisationen wie das Rote Kreuz oder die Johanniter eine Rolle (Hinger und Schäfer, 2019, p. 69). Darüber hinaus existieren in der Stadt selbstorganisierte Flüchtlingsgruppen und Initiativen wie das Solidarity City Bündnis (ebenda). Dennoch existiert in Leipzig ein Kampf um die Deutungshoheit über Flüchtlingsunterbringung, da es Ressentiments und offenen Rassismus in Form von Petitionen und der Pegida-Bewegung gibt (Hinger und Schäfer 2019:70).

##### **Landesrechtliche Regelungen**

Im Bundesland Sachsen ist die Unterbringung von Geflüchteten zweistufig, d.h. Landkreise und kreisfreie Städte stellen die Unterkünfte zur Verfügung und entscheiden über deren Ausgestaltung.

In Leipzig gelten die Landesrechtlichen Vorschriften des Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetzes (SächsFlüAG). Das Sächsische Innenministerium weicht in seinen Mindestempfehlungen nicht von der Bundesgesetzgebung ab (VwV SMI Unterbringung und Betreuung): 6 m<sup>2</sup> pro Person mindestens, geteilte Sanitär- und Kocheinrichtungen, sowie max. 5 Personen pro Raum (Stadt Leipzig 2012:7). Außerdem soll die GU an „das öffentliche Verkehrsnetz an größere Ortschaften mit Behörden, Ärzten, kulturellen Einrichtungen und Ähnlichen angebunden sein“ (VwV Unterbringung des SMI).

<sup>36</sup> <https://statistik.leipzig.de/statcity/table.aspx?cat=2&rub=4&per=g>

<sup>37</sup> <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/486388/umfrage/leerstandsquote-von-wohnungen-in-leipzig/>

<sup>38</sup> [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2013-2017/bk-02-2017-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2013-2017/bk-02-2017-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

Im Verfahren befindliche Personen sind demnach nur in besonderen Fällen dezentral unterzubringen. Das SMI regelt in seinem Erlass, dass medizinische oder humanitäre Gründe zum frühzeitigen Verlassen der GU berechtigen und dies nur mit Zustimmung des SMI geschehen kann. Die Umsetzung dieses „Zustimmungsvorbehaltes“ setzt das SMI jedoch aus. In der Realität heißt das, dass auch noch im Verfahren befindliche Menschen dezentral untergebracht werden können (Stadt Leipzig, 2012, p. 6). Auf der Homepage des sächsischen Innenministeriums wird sogar darauf hingewiesen, dass aufgrund der hohen Belegungszahlen der Erstaufnahmeeinrichtungen zum Teil bereits vor der Registrierung durch das BAMF eine Verteilung auf die Kommunen stattfindet<sup>39</sup>. Die Stadt Leipzig regelt in ihrem Konzept zur dezentralen Unterbringung von 2012, dass auch noch im Asylverfahren befindliche Personen dezentral untergebracht werden können. Das bedeutet in diesem Fall, dass Wohnraum im Rahmen von sogenannten Gewährleistungswohnungen durch das städtische Unternehmen LWB bereitgestellt werden (Stadt Leipzig, 2012, p. 7f.).

### **Zuständigkeit und Transparenz**

Das SMI ist für die Verteilung auf die Kommunen in Sachsen zuständig. Auf den Seiten des SMI (Sächsischen Ministerium des Inneren), lassen sich Angaben zur Anzahl der aufgenommenen Personen nach Jahr und Monat finden, sowie Angaben zu den Herkunftsstaaten der Asylbewerber\*innen. Außerdem werden Angaben zur Anzahl der Erstaufnahmeeinrichtungen und deren Lage gemacht, sowie zu den Betreiber\*innen. Es erfolgen keine detaillierten Angaben zur Bewohner\*innenanzahl pro Unterkunft<sup>40</sup>.

Auf Nachfrage wurde vom SMI mitgeteilt, dass keine Erhebungen zum Aufenthaltsstatus der Bewohner\*innen der Gemeinschaftsunterkünfte gemacht werden. Von Abgeordneten gestellte kleine Anfragen gaben weiteren Aufschluss über die genauen Belegungszahlen der EA und GU in ganz Sachsen. Diese Dokumente stehen nicht auf den Seiten des SMI zur Verfügung, sondern wurden auf externen Seiten gefunden. Für die Ausgestaltung der Unterbringung ist das Sachgebiet Migrantenhilfe des Sozialamts Leipzig zuständig<sup>41</sup>. Auf den Seiten des Sozialamtes finden sich die Anschrift von Gemeinschaftsunterkünften bzw. Wohngebäuden, in denen gesammelt dezentral untergebracht wird, sowie Angaben über Kapazitäten und Lage der Erstaufnahmeeinrichtungen<sup>42</sup>.

Die Stelle Migrantenhilfe ist telefonisch erreichbar und auf Nachfrage wurden rasch ausführliche Daten über Unterbringungszahlen zur Verfügung gestellt. Die enthaltenen Statistiken werden regelmäßig dem Stadtrat vorgelegt und finden sich unter dem Stichwort „Unterbringung von Geflüchteten“ auch über das Ratsinformationssystem der Stadt Leipzig<sup>43</sup>. Die Informationen sind im Vergleich der drei Fallbeispiele die umfangreichsten. Enthalten sind Angaben zu Geflüchteten im Bereich AsylBLG und SGB II (d.h. auch Angaben zu statusgewandelten Bewohner\*innen), zur Auslastung und Kapazität einzelner Unterbringungen sowie zur durchschnittlichen Aufenthaltsdauer in Gemeinschaftsunterkünften.

### **Lokale Unterbringungskonzepte und Unterbringungsarten**

Im Konzept „Wohnen für Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Leipzig“ hat das Sozialamt 2012 die Unterbringung von Geflüchteten in der Stadt Leipzig geregelt. Dabei

<sup>39</sup> <https://www.asylinfo.sachsen.de/unterbringung-der-fluechtlinge-und-asylbewerber.html>

<sup>40</sup> [https://www.asylinfo.sachsen.de/ankommen-und-asylverfahren.html?\\_cp=%7B%22accordion-content-1548%22%3A%7B%220%22%3Atrue%2C%221%22%3Atrue%2C%222%22%3Atrue%2C%223%22%3Atrue%2C%224%22%3Atrue%7D%2C%22previousOpen%22%3A%7B%22group%22%3A%22accordion-content-1548%22%2C%22idx%22%3A2%7D%7D](https://www.asylinfo.sachsen.de/ankommen-und-asylverfahren.html?_cp=%7B%22accordion-content-1548%22%3A%7B%220%22%3Atrue%2C%221%22%3Atrue%2C%222%22%3Atrue%2C%223%22%3Atrue%2C%224%22%3Atrue%7D%2C%22previousOpen%22%3A%7B%22group%22%3A%22accordion-content-1548%22%2C%22idx%22%3A2%7D%7D)

<sup>41</sup> <https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/aemter-und-behoerdengaenge/behoerden-und-dienstleistungen/dienststelle/sachgebiet-migrantenhilfe-5026/>.

<sup>42</sup> <https://www.leipzig.de/jugend-familie-und-soziales/auslaender-und-migranten/fluechtlinge-in-leipzig/fluechtlingsunterkuenfte-in-leipzig/>

<sup>43</sup> <https://ratsinfo.leipzig.de/bi/yw020.asp>

wird in Teil 1 auf Unterbringungsmodalitäten, soziale Betreuung in den Unterkünften und Öffentlichkeitsarbeit eingegangen. Im zweiten Teil werden die Standorte vorgestellt. Die Mindeststandards der Stadt Leipzig gehen über die Bundes- und Landesregelungen hinaus: „Sowohl in Gewährleistungswohnungen als auch in Wohnungen mit eigenem Mietvertrag leben in Leipzig ausschließlich Familien oder Einzelpersonen – anders als in anderen Städten, wo fremde, nicht miteinander verwandte Personen, nicht selbst gewählten Wohngemeinschaften in Wohnungen zugewiesen werden. In Leipzig ist mit dezentralem Wohnen ausschließlich das selbstbestimmte, im Familienzusammenhang oder in freiwilligen Wohngemeinschaften gelebte Wohnen in einer in der Regel selbstgewählten Wohnung gemeint.“

Die Typologie der GU wird im Konzept als kleine, abgegrenzte Wohneinheiten mit eigenem Bad und Kochmöglichkeit in Mietshäusern festgelegt, wobei pro Gebäude max. 50 Personen untergebracht werden dürfen, außer es handelt sich um Systembauten. Im Quartalsbericht zeigt sich, dass von den Vorgaben abgewichen werden muss. Neben einer zentralen Lage mit guter Verkehrsanbindung (S.9) ist pro Person 7,5 m<sup>2</sup> Wohnfläche mind. Angesetzt, wobei sich max. 2 Personen einen Raum teilen sollen, abgesehen von Familien. Diese werden in abgeschlossenen WE untergebracht. Die Unterkünfte verfügen über Gemeinschaftsräume im Innenraum und Außenraum (Unterhaltung, Hausaufgaben, Gebet u.a.) und über bauliche Sicherheitsvorkehrungen wie Sichtschutz und durchwurfsicheres Glas.

Die Dezentrale Unterbringung wird im Konzept so definiert: „Die Dezentrale Unterbringung kann in eigenem Wohnraum mit privatrechtlichem Mietvertrag oder in kommunal angemieteten Gewährleistungswohnungen erfolgen.“ Bis Dezember 2018 waren außerdem 2 Pensionen mit 120 Plätzen gemietet, die Verträge wurden aber auslaufen gelassen (Dezernat Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule 2019, p. 9ff.)

### **Auswertung der Zahlen**

Für das Fallbeispiel Sachsen/Leipzig liegen Zahlen auf der Ebene des Bundeslandes und auf der städtischen Ebene vor, die im Folgenden in absteigender Reihenfolge dargestellt und miteinander in Bezug gesetzt werden.

### **Zur Anzahl untergebrachter Geflüchteter in ganz Sachsen**

Für Sachsen werden vom statistischen Bundesamt für den 31.12.2018 insgesamt 21.197 Empfänger\*innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gezählt, von denen 763 als in EA, 13.388 Personen als in GU (=14.151 in SU) und 7.046 Personen als dezentral untergebracht geführt werden (≈ 67%/33%). Dies entspricht in etwa einer Quote zur dezentralen Unterbringung von 33%. Im Vergleich dazu sind die vom Land Sachsen zum Stichtag 28.01.2019 als Antwort auf eine kleine Anfrage zum Stichtag gegebenen Zahlen deutlich geringer. Aus dem Vergleich der beiden Angaben heraus lassen sich keine Hinweise zur Erklärung der deutlich höheren Zahl an EA Unterbringungen in der Antwort auf die kleine Anfrage finden. In der Antwort auf die kleine Anfrage angegeben wird, dass 2.371 Personen in EA und 9.219 Personen in GU untergebracht wurden (=11.293 in SU). Darüberhinausgehende Angaben zur kommunalen Unterbringung z.B. in Wohnungen werden nicht gemacht, so dass sich keine Wohnungsunterbringungsquote berechnen lässt.

Die Quote dezentraler Unterbringung ist – bei einer Verdopplung der Unterbringungszahlen – mit 33% auf demselben Niveau wie 2013.

### **Stadt Leipzig**

Aktuelle, zugängliche Zahlen zur Unterbringung Geflüchteter finden sich über die Onlinesuche der Ratsinfo der Stadt Leipzig im Bericht des Sozialamts zum IV. Quartal 2019<sup>44</sup>. Auch zum

---

<sup>44</sup> <https://ratsinfo.leipzig.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=1011545#searchword>

von uns angestrebten Stichtag Ende Dezember 2018 finden sich dort Informationen. Nach Angaben der Stadt lebten in Leipzig zu diesem Zeitpunkt 3.000 Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen und 9.849 geflüchtete Personen die Leistungen nach dem SGB II erhielten, insgesamt also 12.849 Personen<sup>45</sup> (Dezernat Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule, 2019, p. 2). Für denselben Stichtag nennt das Ausländerzentralregister eine Gesamtzahl von 15.475 Schutzsuchenden, von denen 1.465 einen offenen, 12.285 einen anerkannten und 1.725 Personen einen abgelehnten Schutzstatus besitzen (DeStatis, 2019, p. 55). Ggf. handelt es sich bei der Differenz um Personen, die als Selbstversorger\*innen nicht in der Leipziger Sozialstatistik enthalten sind.

Von den 3.000 Geflüchteten, die Leistungen nach dem AsylbLG erhielten, wurden 1.579 Personen in Wohnungen untergebracht, wobei 701 dieser Personen dezentral in einer Gewährleistungswohnung und 878 Personen in einer Wohnung mit eigenem Mietvertrag untergebracht waren. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass bis Ende November 2018 120 Plätze in 2 Pensionen genutzt wurden, wobei die Verträge anschließend wie geplant abgelaufen sind (Dezernat Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule, 2019, p. 6). Die von der Stadt Leipzig angegebenen Zahlen sind etwas höher als die vom sächsischen Innenministerium für den 28.01.2019 angegebenen. Dort wird angeführt, dass zum Erhebungszeitpunkt 2.619 Geflüchtete im Verfahren in Leipziger EA und GU lebten, wovon 448 Personen als in einer EA und 2.171 als in einer GU untergebracht geführt wurden. Ein Teil der Differenz zwischen den Angaben der Stadt Leipzig und des Landes Sachsen lässt sich ggf. mit monatlichen Schwankungen sowie durch nicht erfasste Unterbringungen in Wohnungen mit eigenem Mietvertrag erklären.

Die von der Stadt Leipzig für Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen angegebene Quote der Wohnungsunterbringung beträgt 53%, wobei von den in Wohnungen unterbrachten Personen 56% einen eigenen Mietvertrag hatten und 44% in einer Gewährleistungswohnung wohnten (Dezernat Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule, 2019, p. 6). Mit 53% Wohnungsunterbringung liegt die Quote deutlich über der für Gesamtsachsen errechneten Quote dezentraler Unterbringung von 33%.

Insgesamt waren laut Angaben der Stadt Leipzig zum 31.12.2018 2.212 Personen in Sammelunterkünften (GU und Übergangwohnheime) untergebracht. 64% bzw. 1.421 dieser Personen erhielten Leistungen nach dem AsylbLG und 36% bzw. 791 Personen erhielten Leistungen nach SGB II oder verfügten über eigene Einkünfte. Bei etwas mehr als einem Drittel (insgesamt 791 Menschen) handelt es sich also um Statusgewandelte. Bei einer Gesamtsumme von 9.849 in Leipzig lebenden statusgewandelten Geflüchteten läuft dies allerdings – unterstellt, dass alle nicht in einer GU lebenden Schutzsuchenden im Bereich SGB II eigenen Wohnraum gefunden haben – auf eine Wohnungsquote von insgesamt 92% für Statusgewandelte hinaus.

#### 4.2.3 Fallbeispiel Osnabrück

##### **Generelle Infos und sonstige Besonderheiten der Stadt**

Osnabrück befindet sich als kreisfreie Stadt in Niedersachsen. Mit knapp 170.000 Einwohner\*innen bei leicht steigender Tendenz in den letzten Jahren handelt es sich um die kleinste der untersuchten Städte. Etwa ein Drittel der Bevölkerung hat einen Migrationshintergrund (Hinger & Schäfer, 2019, p. 68). Knapp 25.000 der Einwohner\*innen besitzen keinen deutschen Pass, wobei 2.080 dieser Personen einen Aufenthaltstitel aus

---

<sup>45</sup> Darüber hinaus waren 424 in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Freistaates Sachsen in Leipzig untergebracht.

völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen besitzen und 370 Personen haben einen Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt. Von den 1.555 Personen ohne Aufenthaltstitel besitzen 465 Personen eine Duldung, 505 Personen eine Aufenthaltsgestattung und 585 keines von beidem (DeStatis, 2019). Zunehmend erweist sich der Wohnungsmarkt als angespannt, was auch das auf dezentrale Unterbringung setzende Konzept der Stadt Osnabrück (siehe unten) an ihre Grenzen bringt. So wird bereits Ende 2017 warnend betont, dass die "Lage auf dem Osnabrücker Wohnungsmarkt (...) inzwischen als äußerst prekär zu bezeichnen" ist (Koordinierungsstab Integration, 2017, p. 35). Im Osnabrücker Mietpreisspiegel sind in den letzten 5 Jahren kontinuierliche, mittlere Steigerungen der Quadratmeterpreise festzustellen<sup>46</sup>. Gleichzeitig verzeichnet die Stadt einen steigenden Zuzug von jungen Menschen unter 30, demgegenüber steht jedoch eine stark rückläufige Bautätigkeit, die den wachsenden Ansprüchen auf Dauer nicht genügen kann<sup>47</sup>.

Zu Osnabrück existiert, ähnlich wie zu Leipzig, eine ausführlichere wissenschaftliche Einordnung der lokalen Unterbringungspolitik (Hinger & Schäfer, 2019): Hinger und Schäfer weisen darauf hin, dass internationale Migration für Osnabrück spätestens seit den Gastarbeiter\*innen der 50 Jahre von Bedeutung ist und die Stadt bereits in den 70er Jahren einen Ausländerbeirat einführte. Entsprechend gibt es auch starke zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich – wie etwa der Verein Exil – bereits seit den 80er Jahren für dezentrale Unterbringung eingesetzt hätten. Sie bescheinigen der Stadt darüber hinaus eine grundsätzlich offene Stimmung in der rund um das Jahr 2015 – im Gegensatz zu anderen Städten Deutschlands – das breite Auftreten organisierter, ausländerfeindlich motivierter Proteste gegen die Unterbringung Geflüchteter ausgeblieben sei (Hinger & Schäfer, 2019, p. 68ff).

### **Landesrechtliche Regelungen**

Im Flächenbundesland Niedersachsen gibt es ein zweistufiges Unterbringungssystem (siehe oben bzw. vgl. Wendel). Während das Land Niedersachsen zwei Ankunftscentren sowie weitere Erstaufnahmeeinrichtungen betreibt, erfolgt die anschließende Unterbringung durch die Kommunen selbst. Geregelt ist die lokale Verteilung durch das niedersächsische Landesaufnahmegesetz (AufnG). Die Art und Weise der kommunalen Unterbringung wird durch diese selbst festgelegt – eine Unterbringung in Wohnungen ist damit ebenso möglich, wie die Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften. Weitere landesgesetzliche Regelungen wie etwa einheitliche Qualitätsstandards – existieren nicht.<sup>48</sup> Begründet wird dies aktuell damit, dass den Kommunen ein möglichst großer Gestaltungsspielraum zur Anpassung an die lokalen Gegebenheiten ermöglicht werden soll (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2019). Laut Wendel spielten für die Abschaffung der Mindeststandards auch die Aspekte der Kosteneinsparung, sowie der Lösung der Kommunen aus Knebelverträgen mit privaten Betreiberfirmen eine Rolle (Wendel, 2014, p. 37f).

Vorgesehen ist, dass alle Asylbewerber\*innen, die nicht durch das AsylG verpflichtet sind, in einer EAE zu wohnen, auf die Kommunen umverteilt werden. Zur Wohnsitznahme in der EA verpflichtet sind nach AsylG alle Asylbewerber\*innen für maximal 18 Monate, sowie

---

<sup>46</sup> [https://www.osnabrueck.de/fileadmin/user\\_upload/rathaus/Mietpreisspiegel\\_2013\\_-\\_2014.pdf](https://www.osnabrueck.de/fileadmin/user_upload/rathaus/Mietpreisspiegel_2013_-_2014.pdf),  
[https://www.osnabrueck.de/fileadmin/user\\_upload/Mietpreisspiegel\\_2019\\_2020.pdf](https://www.osnabrueck.de/fileadmin/user_upload/Mietpreisspiegel_2019_2020.pdf)

<sup>47</sup> [https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene\\_Dateien/Monitoringbericht2018.pdf](https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/Monitoringbericht2018.pdf)

<sup>48</sup> Eine Lücke, die der niedersächsische Flüchtlingsrat in seiner umfassenden Broschüre *Zufluchtsort Kommune. Gelingende Aufnahme von Geflüchteten in Niedersachsen* mit Best-Praxis Beispielen und Empfehlungen u.a. für kommunale Integrationskonzepte, den Bau und die Gestaltung von Gemeinschaftsunterkünften, gelingende Wohnungsunterbringung sowie ein umfassendes Qualitäts- und Beschwerdemanagement zu füllen versucht (Müller & Schießl, 2018).

dauerhaft Menschen aus so definierten sicheren Herkunftsländern<sup>49</sup>. Seit verganginem Sommer werden zudem Dublin-Fälle, für die eine Zuständigkeitsprüfung nach der Dublin III Verordnung ansteht, nicht mehr auf die Kommunen verteilt, „da möglicherweise in Kürze eine Überstellung in das Land ansteht, in dem das Asylverfahren zu betreiben ist“ (LAB-Ni, Mail vom 28.02.20). Für alle anderen Statusgruppen ist theoretisch nach der Verteilung auf die Kommunen im Rahmen der kommunalen Unterbringung auch der Umzug in eine eigene Wohnung möglich.

### ***Exkurs: Kleine Anfrage an den Niedersächsischen Landtag – ein Beispiel für extreme Kostendifferenzen und die Schwierigkeiten bei der Erhebung von Unterbringungszahlen***

Die aktuellen vorliegenden Unterbringungszahlen für die kommunale Ebene des Landes Niedersachsen entstammen der Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung durch die niedersächsischen Grünen (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2019). In Anlehnung an eine zum Stichtag 15.06.2010 durchgeführte Abfrage zur Unterbringungssituation in den Kommunen wird abgefragt 1. Wie viele Personen von den Kommunen in den Unterbringungsformen a) eigene Wohnung, b) Wohngemeinschaft mit eigenem Zimmer, c) Unterkunft mit Wohnbereich sowie d) Unterkunft ohne Wohnbereich untergebracht sind; 2. Wie hoch die jeweiligen Kosten pro Person in den verschiedenen Einrichtungskategorien sind; 3. Wie hoch die Kosten pro genutztem Quadratmeter Wohnraum in den verschiedenen Einrichtungskategorien sind, sowie 4. Wie viele Gemeinschaftsunterkünfte in den Größenordnungen von bis zu 50, bis zu 100 und über 100 Personen existieren.

Bemerkenswert ist, dass die Gültigkeit der zum Stichtag 01.10.2019 gelieferten Ergebnisse von der gegebenen Antwort der Landesregierung selbst stark eingeschränkt wird: „Zusammengefasst können die Ergebnisse (...) nur sehr grobe Anhaltswerte und vor allem keine landesweite Vollerhebung darstellen“ (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2019, p. 2). Begründet wird dies mit der Bearbeitungszeit von einem Monat und der Hauptzuständigkeit der Kommunen. Diese führe, dass das Land keine eigenen durchgängigen Erhebungen durchführen würde, dass die Aufschlüsselung nach Unterbringungsarten den Kommunen Schwierigkeiten bereitet hätte, so dass es zu uneinheitlichen und nicht verwertbaren Antworten gekommen sei sowie der Tatsache, dass nur 32 der angefragten 47 kommunalen Träger Angaben gemacht haben. Angaben zu Leistungsempfänger\*innen nach SGB II und XII sowie „Selbstzahler\*innen“ – das heißt zu Überbeleger\*innen – fehlen aufgrund der fehlenden „einheitliche[n] Zulieferung komplett“ (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2019, p. 2).

Abgesehen von den mit Vorsicht zu genießenden Unterbringungszahlen gibt die Antwort aber auch Hinweise auf die Art der Unterbringung. So wird (bei einer noch geringeren Antwortquote als hinsichtlich der Unterbringungszahlen) angegeben, dass von den insgesamt 181 Gemeinschaftsunterkünften zu denen Zahlen aus den Kommunen vorlagen, 113 bis zu 50 Personen beinhalten, 56 bis zu 100 Personen und 12 über 100 Personen. Auffällig ist darüber hinaus die extrem hohe Spannweite bei den Kosten der Unterbringung pro Person pro Monat. Diese wird für GU bis 50 Personen mit 144,00 € - 652,80€, für GU bis zu 100 Personen mit 50,80€ - 897,96€ und für GU über 100 Personen mit 160, 50€ -

<sup>49</sup> Auch Personen, die aus behördlicher Sicht ihre sogenannte Mitwirkungspflicht verletzen oder eine Identitätstäuschung begehen, können laut AsylG dazu verpflichtet werden, dauerhaft in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu leben.

734,34€ angegeben. Abgesehen davon, dass eine so niedrige Angabe von 50,80€ pro Person pro Monat an sich schon bedenklich ist, zeigt sich eine Differenz von fast 850€ zwischen dem Höchst- und dem Niedrigstbetrag.

Insgesamt verdeutlicht die Antwort auf die Anfrage die Schwierigkeit der Gesamterhebung der in GU lebenden Personen. Sie kann aber auch als Hinweis auf den fehlenden politisch-administrativen Willen zur Einrichtung und Durchführung eines durchgängigen (ggf. mit Qualitäts- und Kostenkontrollen einhergehenden) Monitorings verstanden werden.

### **Zuständigkeit und Transparenz**

Zuständig für die Erstaufnahme und die Verwaltung der entsprechenden EAEs ist die dem Ministerium für Inneres und Sport zugeordnete Landesaufnahmebehörde Niedersachsen (LAB NI). Insgesamt werden von der LAB NI fünf Standorte betrieben: Fallingbostal-Oerbke, Bramsche, Braunschweig, Friedland und Osnabrück, wobei Fallingbostal-Oerbke und Bramsche als Aufnahmezentren betrieben werden.<sup>50</sup> Auf die Funktion Bramsches als auf die sogenannte freiwillige Rückkehr hinarbeitende Unterkunft weisen Hess und Elle hin (Hess & Elle, 2017, p. 33). Für die Folgeunterbringung zuständig sind die Kommunen, wobei der Betrieb durch die Kommunen selbst, Wohlfahrtsverbände, Kirchen und privaten Firmen (die laut einer im Rahmen einer kleinen Anfrage durchgeführten Umfrage im Dezember 2015 die Hälfte der Betreiber stellten) erfolgt (Hess & Elle, 2017, p. 10). Die Stadt Osnabrück ist zuständig für die der Stadt im Rahmen des niedersächsischen Aufnahmegesetzes zugeteilten geflüchteten Personen, wobei die Unterbringung von Geflüchteten u.a. durch den Bereich Wohnungsmanagement des Sozialamtes organisiert wird. Darüber hinaus betreibt die LAB NI in der Stadt Osnabrück eine Landesaufnahmeeinrichtung mit einer Kapazität von 600 Personen. Neben der Stadt Osnabrück existiert noch der 34 Gemeinden umfassende Landkreis Osnabrück. Letzter beinhaltet u.a. das überregional bedeutsame Aufnahmezentrum Bramsche.

Für das Land Niedersachsen veröffentlicht das Innenministerium online monatlich Informationen unter dem Titel *statistische Daten zur Flüchtlingssituation in Niedersachsen*.<sup>51</sup> Enthalten ist neben Angaben zu Zuzügen, zur sogenannten freiwilligen Rückkehr und zu Abschiebungen, sowie weiteren Angaben auch die „durchschnittliche Bewohnerzahl in der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen“ (Innenministerium Niedersachsen. Referat 12, 2019, p. 4). Auf der Homepage der LAB NI selbst sind auch Belegungszahlen einzelner Unterkünfte angegeben, in beiden Fällen lassen sich jedoch keine weiteren Informationen zum Aufenthaltsstatus oder der demographischen Zusammensetzung der Bewohner\*innen finden. Auf Anfrage wurde mitgeteilt, dass die EDV eine Auswertung nach Schutzstatus nicht zulasse und auch eine rückwirkende Auswertung nicht möglich sei (LAB-Ni, 28.02.20).

Jeweils werden zudem lediglich die durch das Land in EA untergebrachten Personen aufgeführt. Einheitliche Daten zur anschließenden kommunalen Unterbringung hingegen liegen nicht vor, da das Land Niedersachsen vor dem „Hintergrund [der kommunalen Zuständigkeit] zu der detaillierten Unterbringungssituation in den Kommunen keine (...) gesonderten Erhebungen durchführt“, zudem sei die Aufschlüsselung nach Aufenthaltsstatus und Art der kommunalen Unterbringung voraussichtlich auch für einzelne Kommunen

---

<sup>50</sup> Eine Übersichtskarte mit Links zu Einzelbeschreibungen der Unterbringung findet sich auch unter <https://www.lab.niedersachsen.de/startseite/standorte/standorte-der-landesaufnahmebehoerde-niedersachsen-143388.html>

<sup>51</sup> [https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/auslanderangelegenheiten/zahlen\\_daten\\_fakten/statistische\\_daten/lagebilder-zu-fluechlings-und-auslaenderangelegenheiten-164283.html](https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/auslanderangelegenheiten/zahlen_daten_fakten/statistische_daten/lagebilder-zu-fluechlings-und-auslaenderangelegenheiten-164283.html)

„mangels statistischer Erfassung schwierig bis unmöglich“ (MI, Mail vom 18.02.2020). Ähnlich lautet auch die Begründung der nur unvollständigen Zahlen in der Antwort auf eine kleine Anfrage im Landtag (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2019, siehe Kasten 1).

Offizielle Zahlen zu Geflüchteten in der Stadt Osnabrück finden sich – trotz einer guten städtischen Datenlage<sup>52</sup> – nur sehr spärlich. Die Osnabrücker Statistik veröffentlicht einmal im Quartal allgemeine Zahlen zur Stadt und gibt darin die Gesamtzahl der „Flüchtlinge“ in der Stadt an, enthält jedoch keine weiteren Angaben. Etwas ausführlichere Informationen (etwa zum Geschlechterverhältnis, Altersstruktur, Hauptherkunftsländer) für das Jahr 2017 finden sich im Integrationskonzept (Koordinierungsstab Integration, 2017, p. 60ff). Zahlen für die Art und Anzahl der Unterbringungen im Zuständigkeitsbereich der Stadt Osnabrück den Dezember 2019<sup>53</sup> konnten unkompliziert über eine Anfrage an den zuständigen Bereich Wohnungsmanagement erhalten werden.

### **Lokale Unterbringungskonzepte und Unterbringungsarten**

Die Stadt Osnabrück besitzt bereits seit 2014 ein fachbereichsübergreifend entworfenes Konzept zur Integration und Unterbringung von Geflüchteten. Zur Umsetzung des Konzeptes wurde zudem die Koordinierungsstelle Flüchtlingssozialarbeit eingerichtet<sup>54</sup>. Das Konzept zielt auf die weitgehende Wohnungsunterbringung und erfährt im Rahmen der vorliegenden Literatur eine positive Würdigung (vgl. Hinger & Schäfer, 2019; Kriemann, 2016). Hess und Elle heben hervor, dass zwar Auswahlkriterien für Gemeinschaftsunterkünfte im Konzept genannt werden (abschließbare Wohneinheiten mit Kochmöglichkeiten und Sanitärbereich, zentrale Lage und ÖPNV Anbindung, ...), im Konzept GU aber nicht generell abgelehnt, sondern widersprüchlich bewertet würden. Zudem gäbe es keine konkreten Angaben zur Mindestquadratmeterzahl oder zum Betreuungsschlüssel durch Sozialarbeiter\*innen (Hess & Elle, 2017, p. 33f).

Das ursprüngliche Konzept geht von einer maximal 24-monatigen Erstunterbringung in einer GU und einer anschließenden dezentralen Unterbringung aus (Fachbereich Stadtentwicklung und Integration & Fachbereich Soziales und Gesundheit, 2013). Hinger und Schäfer weisen jedoch darauf hin, dass die Stadt 2015 entschied, den direkten Einzug in eine Wohnungsunterbringung unabhängig vom Aufenthaltsstatus oder einem besonderen Schutzstatus zu erlauben (Hinger & Schäfer, 2019, p. 71). Sie sehen in dem Konzept und seiner Umsetzung einen Grund dafür, dass auch in den Jahren 2015/2016 kein ‚Krisendiskurs‘ in der Stadt stattfand. Ihm sei – so auch die Stadt selbst – zu verdanken, dass die Unterbringung in Turnhallen und Containern vermieden und ein großer Teil der insgesamt seit 2013 nach Osnabrück gekommenen 4.350 Personen mittlerweile eine Wohnung finden konnte (Hinger & Schäfer, 2019, p. 70, Mail vom 13.02.2020). Im Integrationskonzept von 2017 bekennt sich die Stadt erneut zur Idee der dezentralen Unterbringung. Hervorgehoben wird, dass das frühzeitig eingeführte Konzept es der Stadt – im Vergleich zu anderen Städten – ermöglicht habe auf Wachdienste zu verzichten (Koordinierungsstab Integration, 2017, p. 35). Betont wird zudem, dass eine „sozialverträgliche Unterbringung“ von maximal zwei Personen pro Zimmer stattfindet, auch wenn es in den Jahren 2015 und 2016 zu einer „Überbelegung“ kam, die nicht gewollt sei (SO, Mail vom 13.02.20). In Wohnungen mit

---

<sup>52</sup> So wird die von der Stadt Osnabrück eingeführte, ämterübergreifende und mit Raumdaten verknüpfte zentrale Datenbank Migration als kommunales Modellprojekt mit Vorzeigecharakter geführt (vgl. <https://www.wegweiser-kommune.de/projekte/kommunal/osnabruck-datenbank-migration>), sowie ausführlich zur Durchführung: Fachdienst Integration, 2018

<sup>53</sup> Zahlen für den Dezember 2018 konnten uns allerdings aus Kapazitätsgründen und aufgrund der zu starken Veränderungen im Bereich der Unterkünfte in den vergangenen Jahren nicht mitgeteilt werden (Mail vom 28.02.20).

<sup>54</sup> <https://www.osnabrueck.de/fluechtlinge/koordinierungsstelle-fluechtlingssozialarbeit>



Belegungsrecht würden teilweise mehr Menschen wohnen, da Bewohner\*innen teilweise Mitbewohner\*innen suchen würden, um eigenständig Mietkosten zu senken. Aktuell finde allerdings eine Umgestaltung der Gemeinschaftsunterkünfte statt, um eine dauerhafte Unterbringung zu ermöglichen. Diese laufe darauf hinaus, den Bewohner\*innen größere Gestaltungsspielräume zu ermöglichen und Verantwortung zu übertragen (etwa bei der Erledigung von Schönheitsreparaturen und dem Abschluss von Verträgen mit Stromversorgern), um das Wohnen so an ein normales privates Mietverhältnis anzugleichen (SO, Mail vom 13.02.2020; SO, Mail vom 28.02.20).

### **Auswertung der Zahlen**

Für das Fallbeispiel Niedersachsen/Osnabrück liegen Zahlen auf der Ebene des Bundeslandes und auf der städtischen Ebene vor, die im Folgenden in absteigender Reihenfolge dargestellt und miteinander in Bezug gesetzt werden.

### **Zur Anzahl untergebrachter Geflüchteter in ganz Niedersachsen**

Für Niedersachsen werden vom statistischen Bundesamt für den 31.12.2018 insgesamt 39.806 Empfänger\*innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gezählt, von denen 2.583 als in EA<sup>55</sup>, 9.135 Personen als in GU (=11.718 in SU) und 28.088 Personen als dezentral untergebracht geführt werden ( $\approx 30\%/70\%$ ). Dies entspricht in etwa einer Quote dezentraler Unterbringung von 70%. Im Vergleich dazu stellen sich die Zahlen aus der Antwort auf die kleine Anfrage zum Stichtag 01.10.2019 – also knapp 10 Monate später – insgesamt deutlich geringer dar. Diese Differenz dürfte jedoch auf fehlende Antworten der Einrichtungen und nicht auf eine Verringerung der Grundgesamtheit zurückzuführen sein.<sup>56</sup> Von insgesamt 20.207 zum Stichtag 01.10.2019 durch die Kommunen untergebrachten Schutzsuchenden Personen wird angegeben, dass 6.684 Personen in einer Unterkunft (davon 4.462 Personen in einer Unterkunft ohne Wohnbereich), 1.013 Personen in einer Wohngemeinschaft und 12.510 Personen in einer Wohnung untergebracht waren ( $\approx 62\% : 38\%$ ). Die Quote der Wohnungsunterbringung wäre damit mit etwa 62% geringer als die vom statistischen Bundesamt für das Jahr zuvor angegebene Quote der dezentralen Unterbringung. Dies kann auf eine geringere Unterbringung in Wohnungen hindeuten, könnte aufgrund der unvollständigen Datenlage aber auch an anderen Umständen liegen. Festhalten lässt sich in jedem Fall, dass eine Quote dezentraler Unterbringung von 60-70% deutlich unter der für das Jahr 2013 errechenbaren Quote von 80% liegt.

In den vom Niedersächsischen Innenministerium veröffentlichten monatlichen Zahlen zeigt sich zudem bei im Vergleich zu den Vormonaten annähernd konstanten Zugangszahlen ein Anstieg der Durchschnittsbelegung der Unterkünfte des LAB NI von 2.488 Personen im Juni 2019 auf 3.578 Personen im Dezember 2019. Dieser ist auf den veränderten Umgang mit Dublin-Fällen zurückzuführen (LAB-NI, Mail vom 28.02.20), was letztlich darauf hinausläuft, sie, soweit die rechtliche Lage dies zulässt, bis zu ihrer Abschiebung in EA zu behalten.

### **Stadt Osnabrück**

Die aktuellen von der Stadt Osnabrück veröffentlichten Zahlen zu Geflüchteten in der Stadt beziehen sich auf das 3. Quartal 2019 und geben eine Gesamtzahl von 4.583 Geflüchteten an. Zum Stichtag 31.12.2018 werden 4.235 Personen, davon 1.206 als weiblich in der Statistik geführt (Osnabrücker Statistik, 2019, p. 4). Unklar ist, ob die etwa 400 in der

---

<sup>55</sup> Dies ähnelt den Zahlen des Niedersächsischen Innenministerium, das angibt, dass im Monat Dezember 2018 im Durchschnitt 2.841 Personen in Einrichtungen der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen untergebracht waren (Innenministerium Niedersachsen. Referat 12, 2018).

<sup>56</sup> Dies legt zumindest der Vergleich der Stichtage Dezember 2018 und Dezember 2019 hinsichtlich der Gesamtzahl der Geflüchteten in Niedersachsen (134.852 : 141.227) sowie der Personen im Asylverfahren (27.828 : 26.489) und der ausreisepflichtigen Menschen (22.258 : 23.318) nahe.

Osnabrücker Aufnahmeeinrichtung der LAB NI lebenden Personen (Stichtag 01.01.2018: 467 Personen, 01.12.2018: 418) in dieser Zahl enthalten sind oder nicht. Für denselben Stichtag nennt das Ausländerzentralregister eine Gesamtzahl von 5.150 Schutzsuchenden, von denen 665 einen offenen, 3.835 einen anerkannten und 650 einen abgelehnten Schutzstatus besitzen (DeStatis, 2019, p. 42).

Auf Anfrage an die Stadt Osnabrück konnte in Erfahrung gebracht werden, dass von allen Geflüchteten insgesamt 693 Personen durch die Stadt untergebracht werden. Die anderen Personen seien "entweder auf dem freien Wohnungsmarkt fündig geworden, haben eine Wohnung außerhalb von Osnabrück angemietet oder sind auf andere Weise nicht mehr in Osnabrück ansässig" (Mail vom 13.02.2020).

Untergebracht sind von diesen 693 Personen 209 in insgesamt 5 Gemeinschaftsunterkünften, 485 in 24 durch die Stadt gemieteten oder gekauften Wohnungen sowie 84 Personen in Wohnungen, für welche die Stadt Belegungsrechte besitzt. Weniger als die Hälfte dieser Personen befinden sich noch im Zuständigkeitsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes: Den 238 Personen, die Leistungen nach AsylbLG erhalten, stehen 352 Personen die Leistungen nach SGB II beziehen und bereits 103 Selbstversorger gegenüber. 70 Personen aus der Gruppe der Selbstversorger leben in Gemeinschaftsunterkünften.

Das entspricht Wohnungsquoten von 68,49% für Personen die AsylbLG beziehen, 81,82% für Personen die SGB II beziehen und 32,04% für Selbstversorger. Dabei ist jedoch zu beachten, dass sich diese Zahlen lediglich auf Personen beziehen, die keine eigene Wohnung gefunden haben und von der Stadt mit

Wohnraum versorgt werden: Die tatsächliche Wohnungsquote liegt also höher. Wird etwa die von der Osnabrücker Statistik angegebene Gesamtsumme von 4.583 Geflüchteten (in den Bereichen AsylbLG, SGB II und Selbstversorger) zu Grunde gelegt, ergibt sich eine Wohnungsquote von insgesamt 95%. Selbst angesichts der genannten Schwankungen dürfte also eine Wohnungsquote von 90% oder höher unterstellt werden. Auf Grundlage derselben Gesamtsumme ergibt sich zudem, dass nur 15% aller Geflüchteten in Osnabrück überhaupt durch die Stadt untergebracht werden müssen. Unter diesen beträgt die Quote an Statusgewandelten allerdings 64% in Gemeinschaftsunterkünften und 66% in durch die Stadt angemieteten oder belegten Wohnungen.

Art der Unterbringung	Anzahl	Einzel- perso- nen	Fami- lien	Plätze	davon belegt	davon AsylbLG	davon SGB II	davon Selbst- versorger
Gemeinschafts- unterkunft	5	5	1*	253	209	75	64	70
durch Stadt angemietete Wohnungen oder gekauft	24	18	6	485	407	117	261	29
Belegungsrecht	11	10	1	84	77	46	27	4
Quelle: Stadt Osnabrück, eigene Bearbeitung.								

## 5. Zusammenfassung und Fazit

---

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung war der Versuch herauszufinden, wie viele Geflüchtete bundesweit in Sammelunterkünften leben, wie viele davon auszugsberechtigt wären und wie groß das Interesse an dem Umzug in eine eigene WG sein könnte. Im Laufe der Untersuchung zeigte sich, dass bereits für die erste Frage nur unzureichende Daten vorliegen. Entsprechend wurde im weiteren Verlauf der Untersuchung versucht, diese Daten zu erheben bzw. aus vorhandenen Quellen zu gewinnen und zum Ausgangspunkt für die Betrachtung von und die Ergänzung durch drei lokalen Fallbeispielen zu machen. Als gemeinsames Referenzdatum aller diskutierten Zahlen wurde – sofern nicht anders genannt – der Dezember 2018 gewählt. Insgesamt konnten so die folgenden Ergebnisse gewonnen werden

### **Die Gesamtzahl an Bewohner\*innen von Sammelunterkünften ist größer, als die vorhandenen Statistiken vermuten lassen**

Als zuverlässigste Quellen für die Frage nach der Gesamtzahl der bundesweit in Sammelunterkünften lebenden Personen konnten die jährliche Statistik zur Unterbringung von Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen sowie eine Kurzanalyse des BAMF zur Wohnsituation von 2016 herangezogen werden. In der 2018er Statistik angegeben sind 44.207 in einer Aufnahmeeinrichtung und 170.492 in einer Gemeinschaftsunterkunft lebende Personen. Daraus ergibt sich, dass Ende 2018 mindestens 214.699 Personen bzw. 52% der Gesamtsumme in einer Sammelunterkunft lebten. Dem standen 196.512 bzw. 48% dezentral untergebrachte Personen gegenüber. Diese Quote fällt damit etwas geringer aus als die Quote von 49% für 2013. Auf den ersten Blick erscheint es plausibel, dieses Absinken der Quote dezentraler Unterbringung auf die im Vergleich zum statistischen Durchschnitt erhöhten Migrationsraten in den Jahren 2014 – 2016 zurückzuführen. In diese Richtung lässt sich auch der starke Rückgang der Quote dezentraler Unterbringung auf 39% im Jahr 2015 deuten. Der Vergleich der Prä- und Post-Krisenjahre 2014 und 2018 mit einer Quote dezentraler Unterbringung von 47% im Jahr 2014 und 48% im Jahr 2018 gesunkene Quote legt nicht nur eine Erholung, sondern sogar eine scheinbare Verbesserung der Situation dar. Dies erweist sich mit Blick auf die absoluten Zahlen jedoch als Trugschluss, denn den 214.699 im Jahr 2018 zentral Untergebrachten Personen standen 2014 lediglich 192.865 Personen gegenüber. Insgesamt ist also von einem Ausbau der Kapazitäten im Bereich der AEs und der GU auszugehen. Es liegt nahe, dass dieser Ausbau insgesamt (etwa aufgrund vertraglicher Bindungen und der Tendenz kleinere Unterbringungsarten zuerst zurückzubauen) in Zukunft dazu beitragen wird, den von Wendel seit 2008 beobachteten kontinuierlichen Rückgang der Quote dezentraler Unterbringung fortzuführen (vgl. Wendel 2014, p. 70).

Dieser Eindruck verschärft sich, wenn berücksichtigt wird, dass die angegebene Statistik nicht sämtliche in Sammelunterkünften untergebrachten Personen erfasst, sondern nur diejenigen Geflüchteten die Asylbewerber\*innenleistungen beziehen. Mittels einer Ergänzung der Daten des statistischen Bundesamtes durch Daten aus der Kurzanalyse des BAMF konnte gezeigt werden, dass bereits im Jahr 2016 zusätzlich zu den Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen noch 84.436 Leistungsempfänger\*innen nach SGB II als Statusgewandelte in Sammelunterkünften lebten. Diese Ergänzung der Zahlen des statistischen Bundesamtes durch die Zahlen aus der BAMF-Studie wirft zumindest etwas Licht, auf einen blinden Fleck. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Verringerung der Zahl der in Sammelunterbringungen untergebrachten Asylbewerberleistungsempfänger\*innen von 2016 bis 2018 tatsächlich auf eine Verringerung der Gesamtzahl an untergebrachten Personen zurückzuführen ist und inwieweit sie zulasten der Erhöhung der Dunkelziffer an nicht erfassten statusgewandelten Geflüchteten beruht. Zur Überprüfung dieser

Vermutungen wurde in einem zweiten Schritt der Blick auf die drei lokalen Fallbeispiele Berlin, Sachsen/Leipzig und Niedersachsen/Osnabrück gerichtet.

### **Die Fallbeispiele Berlin, Leipzig und Osnabrück**

Für Berlin konnte aus den Zahlen des statistischen Bundesamtes für das Jahr 2018 zunächst eine Quote dezentraler Unterbringung von 62% festgestellt werden, die damit sogar über der Quote von 50% im Jahr 2013 lag. Eine Überprüfung dieser Quote auf der Grundlage von vom Land Berlin selbst angegebenen Zahlen (um mögliche abweichende Definitionen dessen, was als GU bzw. dezentrale Unterbringung gilt zu berücksichtigen) war leider nicht möglich. Gleichzeitig konnte festgestellt werden, dass die vom statistischen Bundesamt für Berlin angegebene Zahl von in Sammelunterkünften untergebrachten AsylBLG-Empfänger\*innen nicht einmal die Hälfte der in insgesamt in Sammelunterbringungen lebenden schutzsuchenden Personen umfasst. Kontrastiert man die vom statistischen Bundesamt genannte Zahl mit der Gesamtzahl der vom LAF untergebrachten und auch Statusgewandelte umfassende Zahl, und ergänzt diese um die vom Jobcenter per Tagessatz abgerechneten und daher vermutlich in einem Hostel oder einem sonstigen Wohnheim untergebrachten Personen, beläuft sich die Gesamtzahl der in einer Sammelunterkunft lebenden Geflüchteten anstatt auf 9.459 Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen auf insgesamt mindestens 26.945 Geflüchtete verschiedener Statusgruppen. Dies bedeutet, dass in Berlin 2,8-mal mehr Personen in Sammelunterkünften leben, als es die Statistik zu Empfänger\*innen von Asylbewerberleistungen nahelegt. Das Land Berlin ist mit dieser hohen Zahl an in Sammelunterkünften lebenden Statusgewandelten ein deutliches Beispiel für die Schwierigkeiten, die in einer Metropole mit einem angespannten Wohnungsmarkt selbst bei einer auf weitgehenden Wohnungsbezug zielenden Politik für den Abbau der Gesamtzahl der in Sammelunterkünften lebenden Personenzahl bestehen.

Im Gegensatz zur zunächst scheinbar gestiegenen Quote dezentraler Unterbringung in Berlin zeigt sich für Gesamtniedersachsen bereits in den Unterbringungszahlen von Asylbewerberleistungsempfänger\*innen ein relevanter Rückgang der Quote dezentraler Unterbringung von 80% auf etwa 70%. Im Vergleich dazu tritt die Stadt Osnabrück hingegen mit einer Wohnungsquote von geschätzten 90-95% für Geflüchtete aller Statusgruppen deutlich hervor. Es dürfte an der langjährigen und kontinuierlichen Umsetzung der auf eigenständige Wohnungsunterbringung setzenden Integrations- und Wohnraumkonzepte liegen, dass überhaupt nur etwa 15% der Geflüchteten in Osnabrück durch die Stadt untergebracht werden müssen. Dennoch finden sich auch in Osnabrücker Unterbringungen statusgewandelte Geflüchtete mit 64-66% überproportional stark vertreten. Von den 693 insgesamt untergebrachten Personen sind 238 Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen. Mit 455 Geflüchteten leben entsprechend 1,9-mal so viele Statusgewandelte in den Unterkünften der Stadt. Die Zahlen weisen darauf hin, dass auch in kleineren Städten die dezentrale Unterbringungs politik angesichts der Situation auf dem Wohnungsmarkt an ihre Grenzen kommt: Entsprechend kann der Umbau von Gemeinschaftsunterkünften zu wohnungsartigeren, mehr Gestaltungsspielraum ermöglichenden Formen als ein Kompromiss zwischen dem Ziel der Wohnungsunterbringung und den Wohnungsmarktrealitäten verstanden werden. Da selbst in den Osnabrücker Unterkünften eine hohe Zahl von Statusgewandelten lebt, kann davon ausgegangen werden, dass in ähnlich großen Kommunen, welche nicht über eine so langjährige Erfahrung im Bereich der Wohnungsunterbringung und –vermittlung verfügen, die Anzahl statusgewandelter Geflüchteter in Unterkünften noch deutlich höher ist.

Für Sachsen zeigt sich, dass bei einer Verdopplung der Unterbringungszahlen die Quote dezentraler Unterbringung mit 33% auf demselben Niveau ist wie 2013, was bedeutet, dass auch hier ein massiver Ausbau von Kapazitäten im Bereich der Sammelunterkünfte

stattgefunden hat. In der Stadt Leipzig sind hingegen im Vergleich zum landesweiten Durchschnitt deutlich mehr Menschen dezentral untergebracht: Die von der Stadt selbst angegebene Quote der Wohnungsunterbringung beträgt 53%, bezieht sich damit allerdings lediglich auf Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen. Die geschätzte Wohnungsquote für Statusgewandelte beträgt deutlich höhere 92%. Nichtsdestotrotz sind auch in den Leipziger GU statusgewandelte Geflüchtete untergebracht. Insgesamt 36% bzw. 791 der untergebrachten Personen erhielten Leistungen nach SGB II oder verfügten über eigene Einkünfte. Leipzig hebt sich damit einerseits mit einer auf Wohnungsunterbringung zielenden und tendenziell erfolgreichen Politik sehr stark vom sächsischen Durchschnitt ab. Gleichzeitig zeigt sich auch hier, dass mit 36% Statusgewandelte einen bedeutenden Teil der insgesamt in Sammelunterkünften untergebrachten Personen stellen.

### **Schätzungen zur bundesweiten Zahl Statusgewandelter in Sammelunterkünften**

Mit Berlin, Osnabrück und Leipzig wurden drei Städte mit einer unterschiedlichen Größe und unterschiedlicher Wohnungsmarktsituation betrachtet. Gleichzeitig handelt es sich bei allen drei Städten um Fälle, in denen eine Unterbringungspolitik stattfindet, die grundsätzlich und im Rahmen der für bestimmte Statusgruppen durch die Bundesgesetzgebung vorgesehenen Beschränkungen den Umzug in Wohnungen vorsieht. Insbesondere in Berlin scheitert dies derzeit in hohem Maße an den Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt, aber auch in Osnabrück zeichnen sich erste Engpässe ab, während im Vergleich dazu die Situation in der Stadt Leipzig entspannt erscheint. Dies zeigt sich auch beim Blick auf statusgewandelte Personen. Während in Leipzig zu den 1.421 in Sammelunterkünften lebenden Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen mit 791 Personen ‚nur‘ 0,56-mal so viele Statusgewandelte Personen hinzukommen, kommen in Osnabrück 455 Statusgewandelte zu 238 regulär Untergebrachten, d.h. 1,9-mal so viele. In Berlin sind sogar geschätzte 26.945 Statusgewandelte zu den 9.459 regulär in Sammelunterkünften Untergebrachten hinzuzufügen und damit 2,85-mal so viele Personen.

Was bedeutet dies nun für die Gesamtzahl der bundesweit in Sammelunterkünften lebenden Personen?

In Abschnitt 4.1 konnte festgestellt werden, dass auf der Grundlage der Zahlen des Bundesamtes für Statistik Ende 2018 mindestens 214.699 Personen in Sammelunterkünften lebten. In den drei Fallbeispielen kamen nun jeweils zwischen 0,56 und 2,85-mal so viele Statusgewandelte hinzu. Würde eines der drei Fallbeispiele als paradigmatisch für die bundesweite Unterbringungssituation gelten, kämen in Anlehnung das Leipziger Verhältnis (0,56-mal so viele Statusgewandelte wie Asylbewerberleistungsempfänger\*innen in Sammelunterkünften) noch 120.231 Statusgewandelte Bundesweit dazu, in Anlehnung an das Berliner Verhältnis (2,85-mal so viele Statusgewandelte wie Asylbewerberleistungsempfänger\*innen in Sammelunterkünften) sogar 611.892. Natürlich kann weder die Berliner, noch die Leipziger Unterbringungssituation als beispielhaft für den Bundesdurchschnitt gelten. Da es sich bei Leipzig mit seiner auf frühen Wohnungseinzug zielenden Unterbringungspolitik und einem für lange Zeit vergleichsweise entspannten Wohnungsmarkt um eine Stadt mit einer eher geringen Zahl untergebrachter statusgewandelter Personen handelt, lässt sich aber vermuten, dass eine Verallgemeinerung auf der Bundesebene eher eine zu geringe, als eine zu hohe Zahl hervorbringen würde.

In diesem Fall ließe sich davon sprechen, dass im Jahr 2018 mindestens 334.930 Personen bundesweit in Sammelunterkünften lebten, wobei sich die Zahl aus den 214.699 vom Bundesamt für Statistik angegebenen Empfänger\*innen von Asylbewerber\*innenleistungen und geschätzten 120.231 untergebrachten statusgewandelten Personen ergibt. Für sämtliche Personen aus der zweiten Gruppe sowie einen je nach Bundesland und Aufenthaltsdauer variierenden Anteil der ersten Gruppe bestünde zudem die Möglichkeit in eine eigene Wohnung zu ziehen.

### **Der Umzug in selbstbestimmte Wohnformen als oberste Priorität**

Zu vermuten ist, dass die tatsächliche Zahl der in Sammelunterkünften untergebrachten Personen die geschätzte Mindestanzahl übersteigt, da diese erstens eher vorsichtig geschätzt ist und zweitens nochmals dezentral untergebrachte geführten Personen, die in nur für Geflüchtete errichteten/umgebauten Einrichtungen leben, hinzukommen. Solange es keine einheitlich definierten Begrifflichkeiten und Unterbringungsstandards in den Bundesländern gibt, stellt sich außerdem immer die Aufgabe, Sammelunterkünfte von dezentraler Unterbringung im Einzelfall zu unterscheiden. Nichtsdestotrotz sind die genannten Zahlen Schätzungen, die aufgrund der mangelhaften, uneinheitlichen Datenlage mit Vorsicht zu genießen sind. Diese mangelhafte Datenlage geht bundesweit einher mit fehlenden, durchgängigen Qualitätsstandards und -monitorings. Letztere wären jedoch – neben der Abschaffung verpflichtender Unterbringung in Sammelunterkünften – notwendig, um eine menschenwürdige und als sinnvolle Infrastruktur des Ankommens funktionierende Unterbringung in Übergangszeiten, die Berücksichtigung besonderer Schutzbedarfe vulnerabler Gruppen und den zügigen Übergang in selbstbestimmte Wohnformen und eigene Wohnungen zu ermöglichen. Der Umzug in eine WG kann dabei auch bei angespannten Wohnungsmärkten eine Option für interessierte Geflüchtete darstellen, da sie unbürokratischer abgewickelt werden kann. Neuere Studien zu innovativen Arten interkulturellen Zusammenlebens in Europa legen darüber hinaus gerade für jüngere Geflüchtete die unterstützende und orientierende Funktion und den für alle Mitbewohner\*innen positiv erlebten Mehrwert nahe (vgl. Czischke & Huisman, 2018; Mahieu et al., 2020) .

Neben aller Relevanz, die solchen Daten zukommt, macht der Blick auf die Situation Geflüchteter aber auch deutlich, dass die rein quantitative Betrachtung der Unterbringungsfrage fragwürdig ist: Dort, wo Menschen im Rahmen einer dauerhaften Unterbringung in Sammelunterkünften grundlegende Rechte ebenso abgesprochen werden wie die allgemeine Möglichkeit, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, ist es irrelevant, ob es sich um 200.000 oder 600.000 Personen handelt. An der Unangemessenheit der Situation ändert dies nichts.

## 6. Literaturverzeichnis

---

- Aumüller, J., Daphi, P., & Biesenkamp, C. (2015). *Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement*. Stuttgart: Robert-Bosch-Stiftung.
- Baier, A., & Siegert, M. (2018). *BAMF-Kurzanalyse. Die Wohnsituation Geflüchteter*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- BBSR, (2017). *Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- Blank, Martina (2019). "Wir Schaffen Das!": *Spatial Pitfalls of Neighborhood-Based Refugee Reception in Germany—A Case Study of Frankfurt-Rödelheim*. In: *Social Sciences*. 8 (5), S. 161
- Breckner, I., Schroeder, J., Sylla, C., Ibis, U., & Arouna, M. (2020). *Fluchtort Stadt Explorations in städtische Lebenslagen und Praktiken der Ortsaneignung von Geflüchteten*. Springer.
- Brücker (IAB), H.; Rother (BAMF), N.; Schupp (SOEP), J. (Hrsg.) (2018). *IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Forschungsbericht 30).
- Buchner-Fuhs, J. (1997). Die Fotobefragung—Eine kulturwissenschaftliche Interviewmethode? *Zeitschrift Für Volkskunde*, 93(II), 189–216.
- Bundesagentur für Arbeit (2019): *Fluchtmigration*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit. Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (Berichte: Arbeitsmarkt kompakt).
- Bundesagentur für Arbeit (2018a): *Integrationsprozesse bei Flüchtlingen – eine Kohortenuntersuchung Längsschnittbeobachtung über die Entwicklung der Arbeitsmarktintegration*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (Grundlagen: Methodenbericht).
- Bundesagentur für Arbeit (2018b): *Migrations-Monitor: Personen im Kontext von Fluchtmigration (Monatszahlen). Deutschland, Länder, Kreise, Agenturen für Arbeit und Jobcenter*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (Grundlagen: Methodenbericht).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). (2019). *Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2016/2017*. Bundesministerium des Innern.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). (2020). *Aktuelle Zahlen. Ausgabe: Januar 2020. Tabellen. Diagramme. Erläuterungen*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).
- Busch-Geertsema, V., Henke, J., Steffen, A., Reichenbach, M.-T., Ruhstrat, E.-U., Schöpke, S., & Krugel, N. (2019). *Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Ergebnisbericht*. Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.
- Christoph, Wenke, Tamara Baković Jadžić, Vladan Jeremić, Norman Paech, Jovana Vuković, Jasna Čaušević, Anna Striethorst, und Buzoli Dzafer (2016). *Von wegen Sicher. Das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten in der Kritik*. Belgrad: Rosa-Luxemburg-Stiftung Südosteuropa.

Cremer, H., & Deutsches Institut für Menschenrechte (Berlin). (2014). *Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund*. Deutsches Institut für Menschenrechte.

Czischke, D., & Huisman, C. J. (2018). Integration through Collaborative Housing? Dutch Starters and Refugees Forming Self-Managing Communities in Amsterdam. *Urban Planning*, 3(4), 156. <https://doi.org/10.17645/up.v3i4.1727>

Deery, C. (2019). *Stellungnahme des RAV zur Aufenthaltsdauer in Landesaufnahmeeinrichtungen nach Einführung des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“)*. Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.  
[https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/stn-rav\\_ausweitungunterbringung-1.pdf](https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/stn-rav_ausweitungunterbringung-1.pdf)

DeStatis Statistisches Bundesamt (2019). *Schutzsuchende. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Fachserie 1 Reihe 2.4).

Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2016 - Juni 2017*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Droste, C., Knorr-Siedow, T., Dobrusskin, J., & Domann, V. (2017). *Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt: Interventionsmöglichkeiten in Berlin. Gutachten im Auftrag der Landesstelle für Gleichbehandlung gegen Diskriminierung im Land Berlin*. Berlin: Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung.

Eberle, Jan (2019). *Schutzsuchende. Ein Konzept zur Quantifizierung des Bestands an Ausländerinnen und Ausländern, die sich aus humanitären Gründen in Deutschland aufhalten*. In: *WISTA. Wirtschaft und Statistik*. (1), S. 19–34.

Flüchtlingsrat Berlin e.V. (2019). *Flüchtlinge in Wohnungsnot – Berlin schließt zahlreiche wohnungslose Geflüchtete weiterhin vom Wohnberechtigungsschein aus*. Berlin.  
<https://fluechtlingsrat-berlin.de/presseerklaerung/06-10-2019-fluechtlinge-in-wohnungsnot-berlin-schliesst-zahlreiche-wohnungslose-gefluechtete-weiterhin-vom-wohnberechtigungsschein-aus/> Aufgerufen am 3.3.2020

Foroutan, Dr Naika; Hamann, Dr Ulrike; El-Kayed, Nihad; u. a. (2017). *Zwischen Lager und Mietvertrag – Wohnunterbringung von geflüchteten Frauen in Berlin und Dresden*. Forschungsprojekt des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung der Humboldt-Universität zu Berlin (BIM).

Fritsche, A. (2016). Kultur(en) und Sprache(n) der Asylwirklichkeit – Herausforderungen empirischer Forschung im Kontext von Unsicherheit, Verrechtlichung, Interkulturalität und Mehrsprachigkeit. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 41(S2), 165–190.  
<https://doi.org/10.1007/s11614-016-0227-5>

Gliemann, K., & Rüdiger, A. (2018). Flüchtlingsunterbringung: Bedeutung der baurechtlichen Erleichterungen für das Verständnis von gesunden Wohnverhältnissen. In S. Baumgart, H. Köckler, A. Ritzinger, & A. Rüdiger (Eds.), *Planung für gesundheitsfördernde Städte*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Leibniz-Forum für Raumwissenschaften.



- Häußermann, H., & Siebel, W. (2000). *Soziologie des Wohnens: eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens* (2. Auflage). Weinheim: Juventa-Verlag
- Helferich, C. (2011). *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews* (4. Auflage). Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hess, S., & Elle, J. (2017). *Leben jenseits von Mindeststandards. Dokumentation zur Situation in Gemeinschaftsunterkünften in Niedersachsen*. Georg-August Universität und Rat für Migration.
- Hinger, S.; Schäfer, P. (2019): *Making a difference - The accommodation of refugees in Leipzig and Osnabrück*. In: *Erdkunde*. 73 (1), S. 63–76.
- Kleilein, D. (2016). *Modulare Unterkünfte für Flüchtlinge in Berlin*. In: *Bauwelt*. (28–29), S. 34–37.
- Koordinierungsstelle Flüchtlingsmanagement (2018). *Newsletter Flüchtlingsmanagement Nr. 2. Dezember 2018*. Berlin: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales.
- Koordinierungsstelle Flüchtlingsmanagement (2020). *Newsletter Flüchtlingsmanagement Nr. 7. Januar 2020*. Berlin: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales.
- Land Berlin (2018): *Angekommen in Berlin: Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter*. Berlin.
- Liebscher, D., & Klose, A. (2017). *Rassismus auf dem Wohnungsmarkt. Diskriminierung erkennen und bekämpfen. Eine Handreichung für Vermieter\*innen, Beratungsstellen und Betroffene*. Antidiskriminierungsberatung Brandenburg/ Opferperspektive e.V.
- Mahieu, R., Van Caudenberg, R., & Van Liempt, I. (2020). *Young refugees and locals living under the same roof: Intercultural communal living as a catalyst for refugees' integration in European urban communities? Comparative Migration Studies*, 8(1).
- Mayring, P. (2008). *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken* (5. Auflage). Beltz.
- Müller, A. (2015). *Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Strategien zum Nachweis rassistischer Beteiligungen. Eine Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes*. Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- Nettelblatt, G., & Boano, C. (2019). *Infrastructures of reception: The spatial politics of refuge in Mannheim, Germany*. *Political Geography*, 71, 78–90.  
<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.02.007>
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2019). *Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung vom 15.11.2019 auf die kleine Anfrage „Unterbringung von Geflüchteten“ der Abgeordneten Belit Onay und Dragos Pancescu (GRÜNE), eingegangen am 15.10.2019*. Niedersächsischer Landtag.
- Pieper, T. (2008). *Die Gegenwart der Lager: Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Schader, M., Rohmann, T., & Münch, S. (2018). Isolation im Gesetz verankern? Zu den Plänen der großen Koalition, zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen einzuführen. *Zeitschrift Für Flüchtlingsforschung*, 2(1), 91–107.  
<https://doi.org/10.5771/2509-9485-2018-1-91>

Schammann, H., & Kühn, B. (2017). Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Retrieved from <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf>

Schammann, H. (2015). Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 9(3), 161–182.

Schneider, Gerald; Segadlo, Nadine; Leue, Miriam (2020). *Das dreifache Asylroulette: Föderale Ungleichheiten in der deutschen Asylpraxis*. *FluchtforschungsBlog.*, aufgerufen am 30.3.2020

Schwarzenberg, V., & Friedrichs, J. (2017). *Die sozialräumliche Integration von Flüchtlingen. Das Beispiel der Flüchtlingsunterkunft Sophienterrasse in Hamburg- Harvestehude*. In S. Lessenich (Ed.), *Geschlossene Gesellschaften*. Verhandlungen des 38. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bamberg 2016.

SenIAS Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019). *Arbeitsanweisung (einschl. Hinweise) zur Beendigung des Aufenthalts bzw. Der Verpflichtung zum Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung gemäß §§ 47 – 50 Asylgesetz (AsylG) in der durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.08.2019 geänderten Fassung* (Neufassung vom 14.10.2019).

SenIAS Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2018). *A n t w o r t* auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18/14838 vom 25.04.2018 über Situation obdachloser/wohnungsloser Familien im Land Berlin der Abgeordneten Emine Dimirbüken-Wegner (CDU)

SenStadt Wohnen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2018). *Gemeinschaftliche Wohnzentren für Asylbegehrende und Asylberechtigte*. <https://www.berlin.de/laf/wohnen/allgemeine-informationen/muf-2-0/> Aufgerufen am 5.3.2020

Stadt Leipzig (2012). *Konzept "Wohnen für Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Leipzig"*.

Pfister, L.; Engler, M. (2020). *Städte als Akteure der aktiven Flüchtlingsaufnahme. Das Beispiel Berlin*. *FluchtforschungsBlog*.  
<https://blog.fluchtforschung.net/stadte-als-akteure-der-aktiven-fluechtlingsaufnahme-das-beispiel-berlin/> . Aufgerufen am 10.3.2020.

Pieper, T. (2008). *Das Lager als Struktur bundesdeutscher Flüchtlingspolitik*. FU Berlin, Berlin. Retrieved September 05, 2018, from [http://www.diss.fuberlin.de/diss/receive/FUDISS\\_thesis\\_000000003666](http://www.diss.fuberlin.de/diss/receive/FUDISS_thesis_000000003666)

Wendel, K. (2014). *Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich*. Pro Asyl.

[https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich\\_Unterbringung\\_2014-09-23\\_01.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf)

Zenker, H.-J., & Kirchner, S. (2020). Geflüchtete Menschen in Deutschland. Ankerzentren machen krank. *Deutsches Ärzteblatt*, 117(3), 70–771.

## Gesetzestexte, Vorschriften, Verordnungen und Kommentare

---

Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 49 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist

Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz - ASOG Bln) in der Fassung vom 11. Oktober 2006

Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652) geändert worden ist

Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 48 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist

VwV Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern (SMI) über die Mindestempfehlungen zu Art, Größe und Ausstattung vom Gemeinschaftsunterkünften und zur sozialen Betreuung - vom 24. April 2015 (SächsABl. S. 692), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 27. November 2019 (SächsABl. SDr. S. S 339)

Dezernat Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule (2019). *Informationsvorlage Nr. VI-Ifo-06792. Unterbringung von Geflüchteten in der Zuständigkeit der Stadt Leipzig - Stand: IV/2018*. Stadt Leipzig.

## Abbildungen

---

S. 14: Modellhafter Statuswandel und Unterbringungsform nach Bundesgesetzgebung. Eigene Darstellung.

S. 15: Mögliche Wohnsituationen im Hinblick auf die Integration den regulären Wohnungsmarkt. BBSR 2017, p. 32

S. 16: Anteil der Geflüchteten mit Schutzstatus in Gemeinschaftsunterkünften. BBSR 2017, p. 52

## Tabellen

---

S. 20: Art der Unterbringung nach Bundesländern. DeStatis, eigene Angaben

S. 27: Die Zahlen des Bundesamtes und des LAF im Vergleich, Stichtag 31.12.2018

S. 36: Art der Unterbringung Osnabrück. Stadt Osnabrück, eigene Angaben

# DIE AUTOR\*INNEN

## LISA WAGNER

Lisa Wagner ist ausgebildete Stadtplanerin und forscht und schreibt zu Phänomenen städtischer Informalität, Wohn- und Unterbringungsformen, sowie Reproduktionsarbeit im öffentlichen Raum. Dabei bewegt sie sich methodisch zwischen den Disziplinen Architektur, Soziologie und Stadtforschung, mit einem Schwerpunkt auf Mappings. Aktuell arbeitet sie im Feld Partizipation in der Stadtentwicklung.

## PHILIPP PIECHURA

Philipp Piechura, Migrations- und Stadtsoziologe, arbeitet in der politischen Bildung und als freiberuflicher Sozialwissenschaftler. Zurzeit promoviert er an der Hafencity University in Hamburg zu funktionaler Mischung und alternativen Formen der Unterbringung Geflüchteter. Davor hat er sich mit Zugangshürden zum Wohnungsmarkt, interkulturellen Formen der Partizipation und lokalen Formen solidarischer (Stadt-)bürgerschaft auseinandergesetzt.



**Mensch Mensch Mensch e.V.**

„Zusammenleben Willkommen“

Utrechter Str. 48

13347 Berlin

**Telefon:** +49 30 52 666 130

**E-Mail:** [hallo@zusammenleben-willkommen.de](mailto:hallo@zusammenleben-willkommen.de)

**Website:** [zusammenleben-willkommen.de](http://zusammenleben-willkommen.de)

**V.i.S.d.P.:** Sam Tabakhtory (Projektleitung)

Träger des Projekts „Zusammenleben Willkommen“

ist der gemeinnützige „Mensch Mensch Mensch e.V.“.

**Stand:** September 2020