MEDIEN DIENST INTEGRATION

EXPERTISE

Nicht mehr am Limit

Warum die Lage der Kommunen bei der Flüchtlingsaufnahme dennoch herausfordernd bleibt

November 2025

Boris Kühn (Universität Hildesheim)
Julian Schlicht (Landkreis Tübingen)

Die Expertise wurde von der Robert Bosch Stiftung gefördert

Inhaltsverzeichnis

Einleitung....2

Das Wichtigste in Kürze....3

Wie ist die Situation der Unterbringung?....4

Wo werden Geflüchtete untergebracht?....6

Treffen die Kommunen Vorbereitungen für die Zukunft?....7

Wie ist die Lage in anderen Integrationsbereichen?....8

Wie läuft die Einführung der Bezahlkarte?....10

Fazit und Ausblick....12

Einleitung

Während die Zahl der Geflüchteten, die Deutschland erreichen, zurückgeht, bleibt eine Überlastung der Kommunen Teil der medialen und politischen Debatten. Nicht zuletzt steht das Argument überforderter Kommunen im Zentrum verschiedener Maßnahmen, die auf eine (weitere) Reduktion von Fluchtzuwanderung abzielen.

Der Mediendienst Integration und die Forschungsgruppe Migrationspolitik der Universität Hildesheim haben die Kommunen in Deutschland dazu befragt, wie es um die Aufnahme Geflüchteter steht. Die Befragung knüpft an die Erhebungen von Oktober 2023 und Mai 2024 an.

Neben einer Bestandsaufnahme zur Unterbringungssituation und einem Blick auf andere kommunale Bereiche der Integration erfasst die aktuelle Befragung auch Einschätzungen zur Einführung der Bezahlkarte.

Das Wichtigste in Kürze

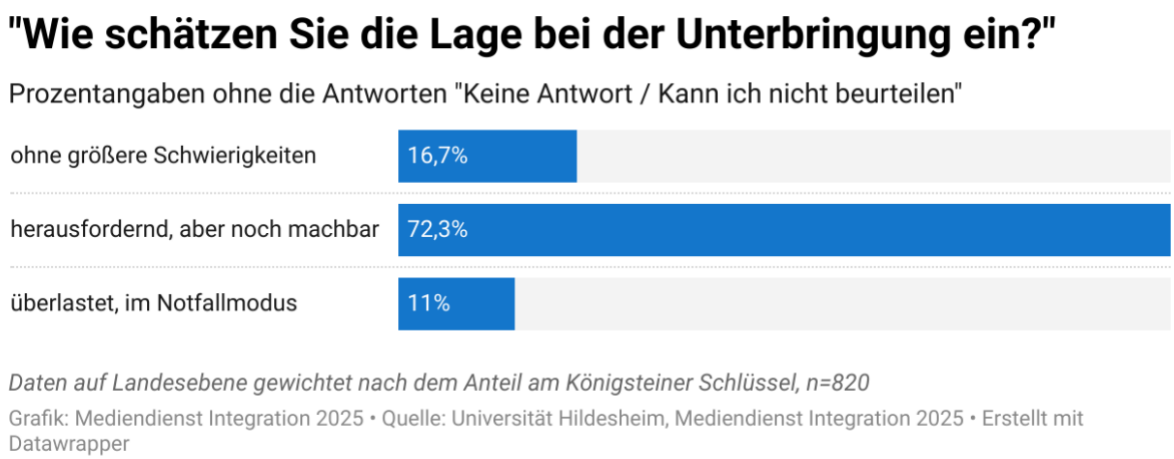
- Die Lage bei der Unterbringung hat sich für viele Kommunen entspannt: Nur noch 11 Prozent stellen eine „Überlastung“ beziehungsweise einen „Notfallmodus“ fest. Etwa 50 Prozent geben an, dass sich die Situation im vergangenen Jahr verbessert hat.
- Gleichzeitig bleibt die Unterbringung Geflüchteter für eine überwiegende Mehrheit von 72 Prozent weiter „herausfordernd“.
- Auch in allen anderen abgefragten Bereichen zeigt sich eine Tendenz zur Entlastung aus kommunaler Sicht. Am häufigsten im „Notfallmodus“ sind mit rund 45 Prozent weiterhin die Ausländerbehörden.
- Die Befragung zeigt, dass die Einführung der Bezahlkarte für Geflüchtete vor allem auf Landkreisebene voranschreitet – und sich regional stark unterscheidet. Was sie für den Verwaltungsaufwand der Kommunen bedeutet, wird sehr unterschiedlich beurteilt: In der Fläche hat sie weder zu einer signifikanten Entlastung der Verwaltung noch zu einer deutlichen Zunahme des bürokratischen Aufwands geführt.

Verbreitung und Auswertung der Befragung

Die Umfrage wurde als Online-Link an 4.678 Kommunen gesendet, die für das Thema Unterbringung (potenziell) zuständig sind, darunter alle Landkreise und kreisfreien Städte. Zusätzlich wurde der Link an die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene mit Bitte um Weiterleitung versendet. Um die Validität zu erhöhen, musste der Name der Kommune angegeben werden. Nach einer Bereinigung der Daten um Dopplungen und anonyme Antworten blieben 894 Online-Fragebögen aus allen Bundesländern zur Auswertung. Da sich Kommunen für unterschiedliche Themen nicht zuständig erklären konnten, liegen den Ergebnissen zum Teil unterschiedliche Gesamtzahlen zugrunde. Beim zentralen Thema der Unterbringung ist n=820. Erneut liegen uns aus einigen Bundesländern überproportional viele Antworten vor, aus anderen vergleichsweise wenige. Dies hat auch mit unterschiedlichen Zuständigkeiten zu tun: In manchen Bundesländern sind die Gemeinden selbst für Unterbringungsfragen zuständig, in anderen nur die Kreise. Um die anteilige Bedeutung der Kommunen bei der Aufnahme von Geflüchteten besser abzubilden, wurden die zentralen Aussagen der Umfrage auf Ebene der Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel gewichtet, auf dessen Basis Asylsuchende auf die Bundesländer verteilt werden. Wenn nicht oder auf andere Weise gewichtet wurde, ist dies in den jeweiligen Grafiken angegeben.

Wie ist die Situation der Unterbringung?

Im Vergleich zu den beiden vergangenen Erhebungen hat sich die Lage entspannt, der „Notfallmodus“ bei der Unterbringung wird immer mehr zur Ausnahme: Hatten 2023 noch rund 40 Prozent und 2024 etwa 23 Prozent der Kommunen einen solchen festgestellt, ist dieser Wert nun auf 11 Prozent gesunken. Parallel dazu wird die Einschätzung häufiger, „ohne größere Schwierigkeiten“ zurechtzukommen (knapp 17 Prozent) – was 2023 und 2024 noch nahezu keine Kommune angegeben hatte.



Regionale Unterschiede finden sich dabei vor allem zwischen West- und Ostdeutschland. Im Osten ist die Einschätzung „ohne größere Schwierigkeiten“ etwas weiter verbreitet, während Überlastung und Notfallmodus (außerhalb Berlins) dort verschwunden sind.

Gleichzeitig sieht die überwiegende Mehrheit von gut 70 Prozent der Kommunen die Aufgabe der Flüchtlingsunterbringung weiterhin als machbar, aber auch „herausfordernd“ an. Dieser Wert hat sich im Vergleich zum Mai 2024 nicht verändert. Zahlreiche Freifeldantworten geben Einblick in die Herausforderungen, die nach wie vor bestehen.

Hervorzuheben ist hier erneut, dass es vielen Geflüchteten nicht gelingt, aus der Unterbringung auszuziehen und eine eigene Wohnung zu beziehen – obwohl sie das längst dürften und sollten. Auf diese „Auszugskrise“, die Engpässe am Wohnungsmarkt und die Barrieren speziell für Geflüchtete sind unsere vorherigen Studien detaillierter eigegangen.[1]

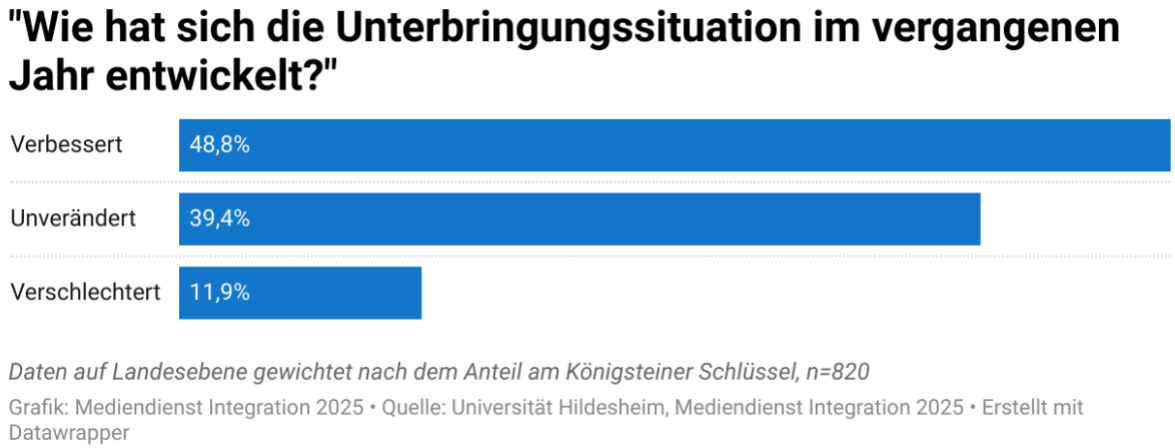
[1] Siehe Boris Kühn, Julian Schlicht (2023), Kommunale Unterbringung von Geflüchteten – Probleme und Lösungsansätze LINK und Boris Kühn, Franziska Ziegler (2024), Weiter am Limit? – Zur Lage der Kommunen bei der Aufnahme Geflüchteter, LINK

In der aktuellen Befragung wird zudem mehrfach auf einen Anstieg von Obdachlosigkeit nicht geflüchteter Personen hingewiesen, die das System der kommunalen Unterbringung ebenfalls belasten.

> „Der Wohnungsmarkt wird zunehmend kritisch: es gibt kaum noch bezahlbaren Wohnraum, die Vermieter sind skeptisch und die anerkannten Mieten zu niedrig. Die Zahl der Obdachlosen aufgrund Zwangsräumung verstärkt den Druck auf die Flüchtlings-unterbringung.“ (Bürgermeisterin einer Gemeinde in Baden-Württemberg)

Einige Kommunen verweisen darauf, dass die Wohnsitzauflage sich nachteilig auf die Auszugschancen von kommunal untergebrachten Geflüchteten auswirkt. Eine Einschätzung, die sich mit der durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Auftrag gegebenen Evaluation dieses Instruments deckt.[2]

Knapp die Hälfte der Kommunen gab an, die Lage habe sich im vergangenen Jahr verbessert. Für knapp 40 Prozent der Kommunen stellt sie sich „unverändert“ dar. Rund 12 Prozent sehen – trotz der sinkenden Ankunftszahlen – eine Verschlechterung bei der Unterbringungslage.

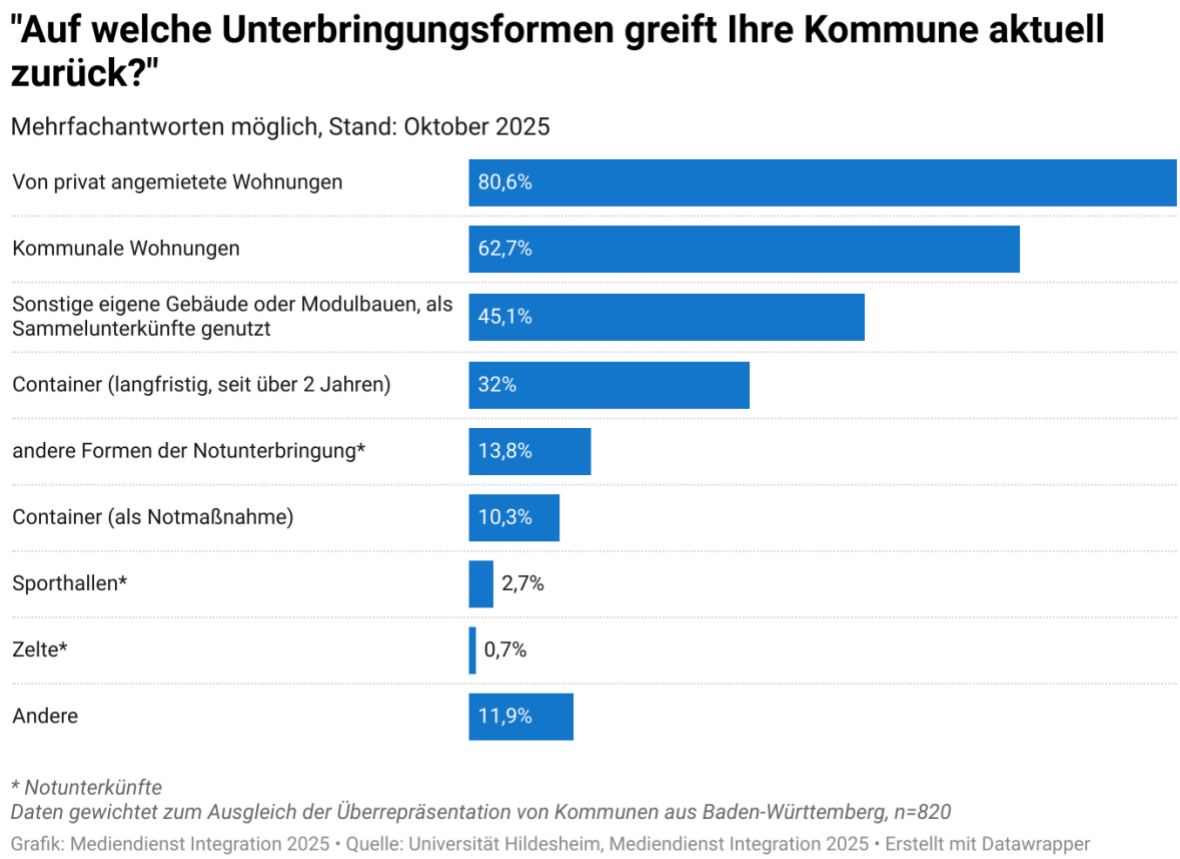


Bei den meisten Kommunen, die eine Verschlechterung der Lage sehen, handelt es sich um Kommunen aus Bundesländern mit einem mehrstufigen System[3]: Nachdem zunächst die Landkreise zuständig waren, geht die Verantwortung für die Unterbringung Geflüchteter dort nach der Anerkennung oder nach bestimmten Fristen (zum Beispiel zwei Jahren) auf die Städte und Gemeinden über. Hohe Ankunftszahlen wie 2022 und 2023 treffen diese also zeitversetzt.

[2] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2024), Evaluation der Wohnsitzregelung nach §12a AufenthG LINK
[3] Dies ist generell in Baden-Württemberg der Fall; in Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern zum Teil.

Wo werden Geflüchtete untergebracht?

Die meisten Kommunen nutzen nicht nur eine Unterbringungsform, sondern setzen auf einen Mix unterschiedlicher Unterkunftstypen. Die am meisten genutzte Unterbringungsform sind Wohnungen – sowohl von Privatpersonen angemietete als auch kommunale. Die deutlichste Präferenz dafür zeigt sich bei kleineren Kommunen unter 20.000 Einwohnern, von denen gut 70 Prozent Geflüchtete überwiegend in einzelnen Wohneinheiten unterbringen.



In den vorherigen Erhebungen fiel auf, dass nur sehr wenige Kommunen auf Sporthallen zurückgreifen. In medialen Darstellungen spielten belegte Hallen dagegen eine große Rolle. Inzwischen handelt es sich bei Kommunen, die weiterhin Sporthallen belegen, um Einzelfälle, die deutschlandweit nur noch gut 3 Prozent ausmachen. Insgesamt ist die Nutzung von Notunterkünften zurückgegangen, wobei Container weiterhin relativ weit verbreitet sind.

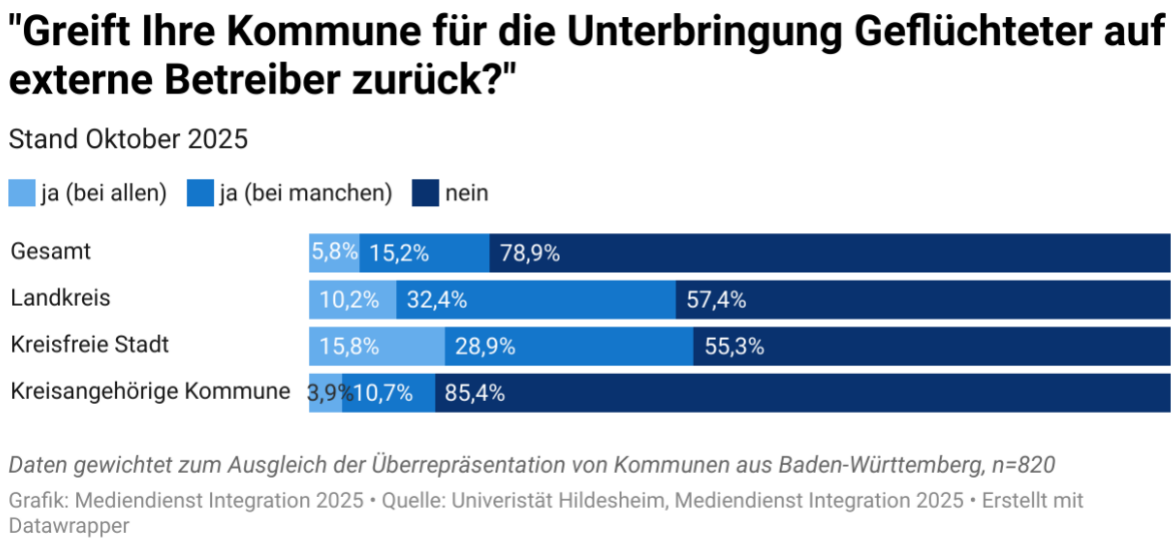
Extern und kommerziell betriebene Unterkünfte waren in der Vergangenheit wiederholt im Fokus der Berichterstattung.[4] Unsere Befragung der Kommunen erlaubt kein Urteil über die Qualität unterschiedlicher Betreibermodelle. Jedoch lässt sich die Verbreitung

[4] Siehe z.B. Tagesschau.de (2024), Profite mit Flüchtlingsheimen LINK

extern betriebener Unterkünfte nun einschätzen. Möglich ist das Outsourcing dieser kommunalen Aufgabe in allen Bundesländern mit Ausnahme Baden-Württembergs.

Etwa 20 Prozent aller Kommunen vergeben den Betrieb zumindest eines Teils ihrer Unterkünfte extern. Während dies in Kommunen unter 20.000 Einwohner:innen sehr selten der Fall ist, gehen gut 50 Prozent der Großstädte diesen Weg. Das kann daran liegen, dass sich das Management einzelner, weit verstreuter Wohnungen kaum sinnvoll extern vergeben lässt.

Von denjenigen Kommunen, die Unterkünfte extern betreiben lassen, greifen 27 Prozent nur auf gemeinnützige Träger, 29 Prozent nur auf kommerzielle Anbieter und 44 Prozent auf beide Formen der Vergabe zurück.

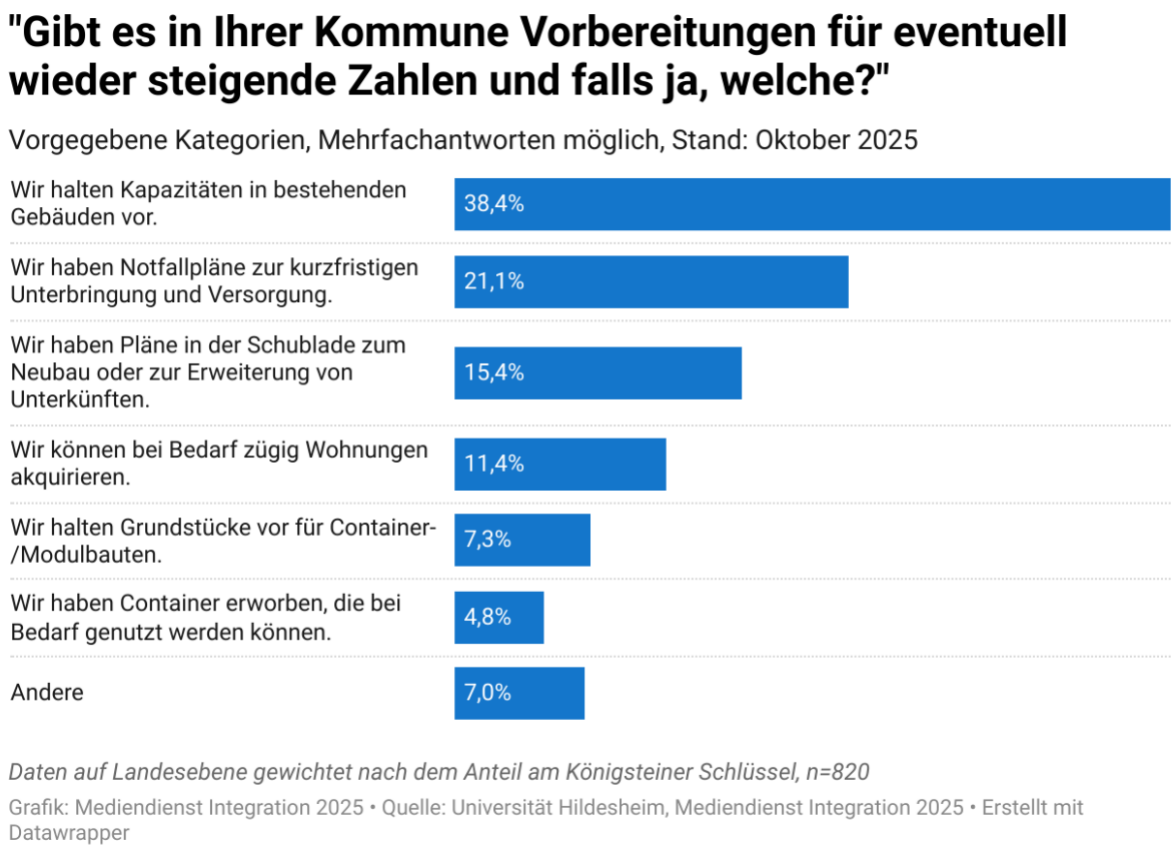


Treffen die Kommunen Vorbereitungen für die Zukunft?

In den vorherigen Erhebungen hatten wir mit offenen Fragen nach Aktivitäten der Vorbereitung auf möglicherweise wieder steigende Zahlen gefragt. Nun wollten wir erfassen, wie sich Kommunen in der Fläche auf solch ein Szenario vorbereiten.

Rund 65 Prozent aller teilnehmenden Kommunen haben mindestens eine Form von Vorbereitung angegeben. Am häufigsten genannt wurde hier das „Vorhalten von Kapazitäten in bestehenden Gebäuden“ (40 Prozent der Teilnehmenden). Die Zahl der vorgehaltenen Plätze hängt dabei stark mit der Kommunengröße zusammen. Sie reicht von einzelnen Zimmern bis zu mehr als 1.000 Plätzen. Andere Maßnahmen treffen deutlich seltener zu. [5]

[5] Neben den hier genannten Kategorien gab es noch die Kategorie „andere Vorbereitung“ bei der die Antwortenden weitere Maßnahmen nennen konnten. Hier werden Sporthallen in Schulen und Hotels genannt, die ansonsten die Ausnahme sind.

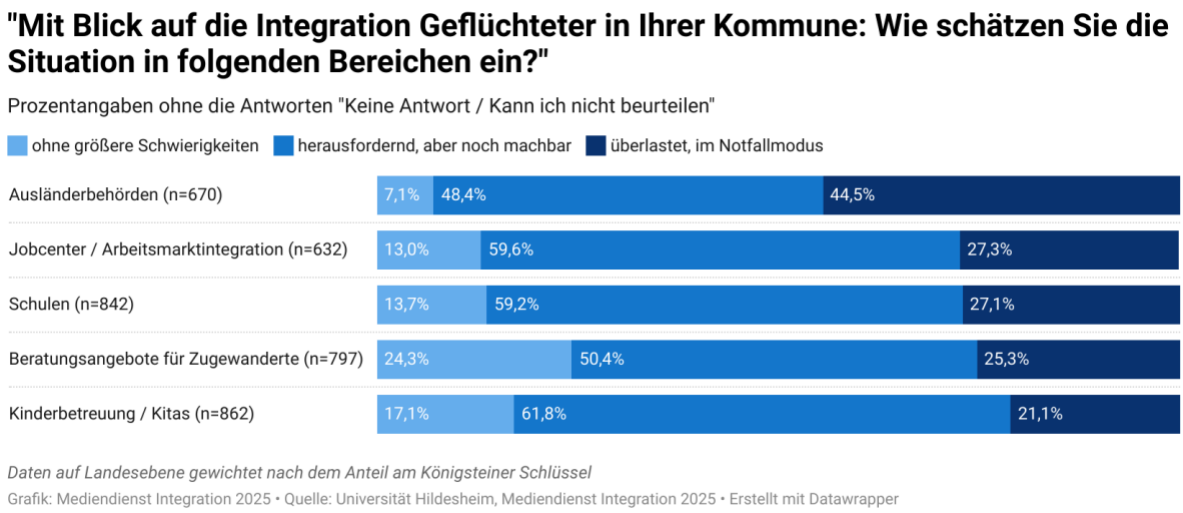


Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass rund 35 Prozent der Kommunen keine Vorbereitungen zu treffen scheinen. Rund 60 Prozent haben nicht angegeben, zusätzliche Kapazitäten vorzuhalten. Dies dürfte unter anderem daran liegen, dass die Ausgaben für nicht belegte Plätze von den Ländern nicht erstattet werden. Sollten die Flüchtlingszahlen wieder steigen, könnten viele Kommunen also erneut relativ schnell in einen Notfallmodus bei der Unterbringung Geflüchteter geraten.

Wie ist die Lage in anderen Integrationsbereichen?

Im Vergleich zu den vorherigen Befragungen hat sich die Lage in allen Bereichen entspannt. Der Notfallmodus ist seltener geworden. Gleichzeitig wird er in den hier abgefragten Bereichen häufiger genannt als bei der Unterbringung. Die Herausforderungen der Integration scheinen langwieriger und komplexer zu sein als bei der Unterbringung.

Beispielsweise Schulen stehen seit längerem aus verschiedensten Gründen strukturell unter Druck. Sie haben – ähnlich wie Kindertagesstätten, Beratungsstellen, Jobcenter und Ausländerbehörden – zusätzlich mit anderen Formen von Migration zu tun: Die Zahlen der zuwandernden Fachkräfte steigen und auch der Zuzug von EU-Bürger:innen bleibt relevant.



Am stärksten belastet sind weiterhin die Ausländerbehörden. Hier zeigt sich zudem ein tendenzielles Stadt-Land-Gefälle: 30 Prozent der Landkreise, gut 40 Prozent der mittelgroßen Städte, aber über 60 Prozent der Großstädte sehen ihre Ausländerbehörden „im Notfallmodus“.

Grundsätzlich sind diese Angaben mit Vorsicht zu betrachten. Anders als bei Unterbringung und Leistungsgewährung sind Kommunen für Beratung nur teilweise, für Jobcenter nicht alleine, für Schulen letztlich nur in baulicher Sicht zuständig.

Ebenso wenig kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die antwortenden Personen (in der Regel aus den Bereichen Ordnung, Soziales oder Integration), mit den jeweils zuständigen Abteilungen Rücksprache gehalten haben. Die Zahlen können also nur als grobe Tendenzen gelesen werden, basierend auf dem Blick von Personen, die unterschiedlich „nah dran“ an unterschiedlichen Aufgabenbereichen sind.

„Es fehlen auf Landes- sowie auf Bundesebene Haushaltsmittel die den Kommunen für die Integration, Unterbringung und Betreuung geflüchteter Menschen zur Verfügung gestellt werden. Die Kommunen müssen viele Aufgaben im eigenen Haushalt abbilden, somit werden freiwillige Leistungen, die jedoch für die Integration der Menschen erforderlich sind, gestrichen.“ (Antwort aus dem Bereich Ordnung einer Landkreisverwaltung in Rheinland-Pfalz)

Wie läuft die Einführung der Bezahlkarte?

Seit 2024 wird die Bezahlkarte für Asylbewerber:innen, auf die sich Bund und Länder im November 2023 grundsätzlich verständigt hatten, in den Bundesländern eingeführt. Welche konkreten Wirkungen eine solche Karte haben wird und wie diese im Detail umgesetzt werden soll, war von Anfang an umstritten.

Eine politische Begründung war, dass so die die mutmaßliche Überweisung von Sozialleistungen ins Ausland gestoppt und Schlepper-Kriminalität bekämpft werden solle. Ausreisepflichtige Personen sollten motiviert werden, das Land zu verlassen. Begründet wurde die Bezahlkarte außerdem mit dem Versprechen einer Entlastung der Leistungsbehörden.[6]

Wir haben erfasst, wie verbreitet die Bezahlkarte in den Kommunen rund eineinhalb Jahre nach der Einigung von Bund und Ländern ist. Zudem haben wir die Kommunen, die die Bezahlkarte eingeführt haben, gefragt, wie sich der Verwaltungsaufwand für die Auszahlungen der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz entwickelt hat.

Die Zuständigkeiten für die Asylbewerberleistungen unterscheiden sich nach Bundesländern. Meist sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig, in Nordrhein-Westfalen allerdings die Städte und Gemeinden. In einigen Bundesländern übernimmt ein Teil der Kommunen diese Aufgabe zusätzlich zur grundsätzlichen Zuständigkeit der Landkreise.[7]

Für einen deutschlandweiten Überblick bietet sich daher vor allem der Blick auf die Kreise an. Hier zeigt sich, dass fast alle Landkreise, aber nur etwas mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte die Karte inzwischen eingeführt hat.

In Nordrhein-Westfalen, wo den Kommunen über eine „Opt-Out"-Lösung die Wahlfreiheit gelassen wird, haben dagegen bisher 86 Prozent der Befragten auf eine Einführung verzichtet. Auf Ebene der Länder gibt es Unterschiede im Tempo, in der

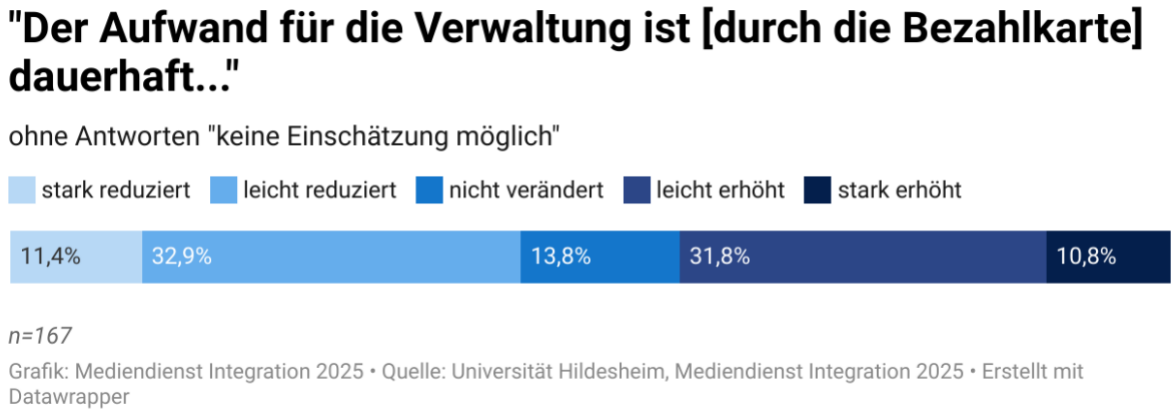
[6] Rede der Bundesministerin des Innern und für Heimat, Nancy Faeser, zum Bezahlkartengesetz vor dem Deutschen Bundestag am 12. April 2024 in Berlin

[7] Diese Optionslösungen führen dazu, dass die deutschlandweite Grundgesamtheit zuständiger Kommunen nicht bekannt ist.

Verbindlichkeit und der Ausgestaltung der Karte.[8] In den Bundesländern mit verbindlichen Vorgaben, wie Bayern und Niedersachsen, wurde sie nahezu flächendeckend eingeführt.

Eine Reihe von Kommunen verweist auf eine noch bevorstehende Einführung. Andere führen an, wegen des befürchteten Aufwands oder zu geringen Fallzahlen bisher keine Umstellung geplant zu haben. Wieder andere verweisen auf Beschlüsse von Kommunalparlamenten gegen die Bezahlkarte.

Wenn es um den Aufwand bei der Einführung der Bezahlkarte geht, zeigt die Befragung ein gemischtes Bild: Wie zu erwarten war die Umstellungsphase für fast alle Kommunen mit einem Mehraufwand verbunden. Starke dauerhafte Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand sehen jedoch nur wenige Kommunen, häufiger sind leichte Veränderungen.



Wie die Entwicklung eingeschätzt wird, kann damit zusammenhängen, wie aufwändig das vorherige System der Auszahlungen war. So kann sich der Aufwand im Vergleich zu Überweisungen auf Girokonten erhöht haben, im Vergleich zu einer persönlichen Bargeldauszahlung kann das Bezahlkartensystem dagegen eine Erleichterung darstellen. Eine nachgelagerte Recherche für einen Teil der Kommunen führte jedoch nicht zu einer klaren Bestätigung dieser These. Es muss also weitere Faktoren geben, die die Einschätzung beeinflussen. Denkbar sind hier die (technische) Ausgestaltung des Kartensystems oder auch der Umgang mit Ausnahmeregeln.

Als Vorteile der Bezahlkarte heben einige Kommunen die Möglichkeit hervor, die Karte rasch sperren zu können – zum Beispiel, wenn eine Person als untergetaucht gilt.

Als problematisch werden hingegen technische Probleme und der Aufwand beim Pflegen von Überweisungs-Whitelists und Freigaben genannt: Teilweise muss für jeden einzelnen Vorgang (vor allem bei Lastschriftverfahren) eine Freigabe geprüft und erteilt werden. Auch der Beratungsaufwand rund um den Auszahlungsmodus scheint sich in

[8] Mediendienst Integration (2025), Bezahlkarte für Asylbewerber (Stand: Oktober 2025) LINK.

einer Reihe von Kommunen erhöht zu haben. Neben Kritik und Befürwortung finden sich auch Antworten, die auf eine geringe Bedeutung des Instruments hinweisen.

Wie sich die Bezahlkarte auf Geflüchtete selbst auswirkt, haben wir von den Kommunen nicht erfragt. Mit möglicherweise stigmatisierenden Folgen oder Hürden im Alltag haben sich verschiedene Veröffentlichungen befasst.[9]

Teilweise gehen jedoch die kommunalen Befragten auch auf Probleme aus Sicht der Nutzenden ein: Die fehlende Akzeptanz bargeldlosen Zahlens im ländlichen Raum, auf Flohmärkten oder bei einigen sozial ausgerichteten Einrichtungen machen die Karte in den Augen mancher Antwortenden zu einem diskriminierenden Instrument.

Fazit und Ausblick

Parallel zum Rückgang der Fluchtmigration entspannt sich die Situation der Unterbringung in den Kommunen. Allerdings nicht überall – und nicht überall gleichermaßen. Für Geflüchtete bleibt es schwierig, aus kommunaler Unterbringung in eigene Wohnungen umzuziehen. Das verweist auf eine der drängenden Fragen unserer Zeit: den Mangel an bezahlbarem Wohnraum in vielen Regionen Deutschlands.

Verschiedene andere integrationsrelevante Bereiche fordern die Kommunen weiterhin und oft nachhaltiger als die bloße Unterbringung. Restriktive Maßnahmen wie die Einführung der Bezahlkarte werden von einem Teil der Kommunen explizit begrüßt. Sie führen aber gleichzeitig – zumindest in der Umstellungsphase – zu Mehrbelastungen in Verwaltungen, die ohnehin herausgefordert sind.

[9] Siehe u.a. Herbert Brücker (2024), Wissenschaftliche Einschätzung der Bezahlkarte für Geflüchtete, S. 3-4