Beilage:
zur Sitzung des Sozialausschusses
am 08.10.2020

Bericht zur Entwicklung der Gemeinschaftsunterkünfte in den Jahren 2014 bis 2020 sowie die strategische Planung bis 2022

Die Zuwanderung der letzten Jahre wurde vor allem durch Migration aus Staaten der EU und durch Fluchtmigration geprägt. Über die Angebote und Aktivitäten des Referats für Jugend, Familie und Soziales in der Integrationsarbeit, Chancen und Möglichkeiten sowie Herausforderungen und Grenzen wurde im Sozialausschuss vom 10.10.2019 berichtet.

Der Geschäftsbereich ist durch rechtliche und geschäftsverteilungsmäßige Zuständigkeiten intensiv mit der Zielgruppe der Neuzugewanderten und Geflüchteten befasst. Die Aufgaben der Unterbringung von Asylbewerbenden liegt im Aufgabenbereich des Freistaats Bayern. Dieser betreibt dazu in Nürnberg staatliche Gemeinschaftsunterkünfte. Darüber hinaus ist auch die Stadt Nürnberg seit 2014 im übertragenen Wirkungskreis im Auftrag der Regierung von Mittelfranken in der Unterbringung Geflüchteter tätig.

Die Unterbringung von Asylsuchenden, die Akquise bzw. der Rückbau städtischer Gemeinschaftsunterkünfte (GU) liegt im Zuständigkeitsbereich der Fachstelle für Flüchtlinge im Sozialamt. Für die Anmietung der dezentralen Unterkünfte erfolgt die Kostenerstattung nach Art. 8 des Aufnahmegesetzes. Der Freistaat Bayern trägt die notwendigen Kosten für diese Unterkünfte unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.[1] Hierzu gehört auch die Vermeidung von Leerstand. Die Anmietung und Verlängerung von Mietverträgen erfolgt daher in Abstimmung mit der Regierung Mittelfranken. Das Sozialamt versucht unter diesen Bedingungen, besondere Bedarfe zu berücksichtigen und die Abschätzung von zukünftig notwendigen Kapazitäten vorzunehmen.

Mit dem vorliegenden Bericht informiert die Verwaltung über die Entwicklung und zukünftige strategische Planung hinsichtlich der städtischen Gemeinschaftsunterkünfte. Auf die staatlichen Gemeinschaftsunterkünfte wird in dieser Vorlage nicht eingegangen.

1. Entwicklungen in den Jahren 2014 bis 2016: Aufbau

In den Jahren 2014 bis 2017 war ein hoher Zuzug von Geflüchteten zu bewältigen. Es wurden eine ausreichende Anzahl an Unterkünften und mit Hilfe der freien Wohlfahrtspflege auch die notwendige Sozialbetreuung und -beratung eingerichtet. Die Stadt bediente sich bei der Akquise der Unterkünfte sogenannter Beherbergungsverträge, d.h. den Betreibern wurde vertraglich eine Gebühr pro Person und Nacht zugesichert. Allein mit dieser Herangehensweise konnte eine schnelle und ausreichende Akquise von Gemeinschaftsunterkünften erreicht werden.

[1] Vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration: Hinweise zum Vollzug des Aufnahmegesetzes (AufnG) vom 23.03.2020.

Die Verträge für die Unterkünfte wurden in den Jahren 2014 bis 2016 geschlossen, wobei Laufzeiten von zwei bis acht Jahren mit den Betreibern vereinbart wurden. Die Vertragslaufzeiten beginnen in der Regel erst mit der Fertigstellung und Nutzungsaufnahme der Unterkünfte.

Städtische Gemeinschaftsunterkünfte	2014	2015	2016
Anzahl GU	14	81	193
Anzahl Plätze (zum Jahresende)	500	2.396	7.975

Tabelle 1: Städtische Gemeinschaftsunterkünfte 2014 - 2016; Sozialamt der Stadt Nürnberg; eigene Darstellung

2. Entwicklungen in den Jahren 2017 bis 2019: Rückbau

Die Zahl der Geflüchteten ist seit November 2016 rückläufig, es fanden kaum weitere Zuzüge statt. Daher sinkt die Zahl der in städtischen GU in Nürnberg untergebrachten Personen kontinuierlich. Die rückläufigen Zahlen der Bewohner/innen sind unter anderem auf Auszüge in privaten Wohnraum und Geflüchtete, die in ihr Heimatland zurückkehren, zurückzuführen.

Im Zuge der Entwicklungen und Gegebenheiten werden seit 2017 die Platzzahlen und die Zahl der Gemeinschaftsunterkünfte verringert. Hierbei wurden fast alle Unterkünfte, bei denen die Laufzeit endete, tatsächlich aufgegeben. Die betroffenen Bewohner/innen finden privaten Wohnraum (wenn berechtigt) oder werden in andere Unterkünfte verlegt. Bei den Umverlegungen wurde und wird, so weit möglich, versucht, auch soziale Kriterien zu berücksichtigen, so dass z.B. Kinder weiterhin wohnortnah in die Kita gehen können. Dies gelingt jedoch aus organisatorischen Gründen nicht immer.

Städtische Gemeinschaftsunterkünfte	2017	2018	2019
Anzahl GU	160	117	51
Anzahl Plätze (zum Jahresende)	7.605	7.321	5.300

Tabelle 2: Städtische Gemeinschaftsunterkünfte 2017 - 2019; Sozialamt der Stadt Nürnberg, eigene Darstellung

Vor einer Kündigung bzw. Schließung einer Unterkunft wird stets geprüft, ob diese für eine andere Nutzung verwendet werden kann. So konnten bspw. ehemalige Gemeinschaftsunterkünfte in Einrichtungen der Obdachlosenhilfe umgewandelt werden oder für die Projekte „Boardinghouse“ oder „Übergangswohnen“[2] eingesetzt werden.

3. Unterstützungsmaßnahmen für auszugsberechtige Personen

Nach Abschluss des Asylverfahrens sind anerkannte bzw. bleibeberechtigte Geflüchtete berechtigt und dem Grunde nach auch verpflichtet, aus der Gemeinschaftsunterkunft in eigenen Wohnraum zu ziehen. Viele Auszugsberechtigte konnten jedoch bislang keinen geeigneten Wohnraum finden. Die Zahl der auszugsberechtigten Bewohner/innen in städtischen Unterkünften ist aktuell rückläufig. Lag Anfang 2018 das Verhältnis Asylbewerber zu Auszugsberechtigten 40 Prozent zu 60 Prozent, lag die Quote zum 31.12.2019 bei 51 Prozent Asylbewerber zu 49 Prozent Auszugsberechtigten.[3]

[2] s. auch u.a. Sozialausschuss 05.12.2019 (TOP 2).
[3] Stand Januar 2020, Sozialamt der Stadt Nürnberg.

Die Betroffenen werden, gemäß der Vorgabe des Freistaats Bayern[4], regelmäßig zum Auszug aufgefordert. Dabei wird mit Hilfe der Sozialberatung und -betreuung versucht, sie in reguläre Wohnungen zu vermitteln. Hierbei ist auch darauf hinzuweisen, dass im Einzelfall geprüft werden kann, ob eine vollständige oder teilweise Aufhebung der Wohnsitzzuweisung in Betracht kommt, wenn in einem anderen als dem zugewiesenen Ort Wohnraum gefunden wurde.[5]
Auszugsberechtigte Personen können sich jedoch nur wohnungssuchend für eine geförderte Wohnung vormerken lassen, wenn sie über einen gesicherten Aufenthalt verfügen. Die Anzahl an Vormerkungen des Personenkreises „wohnberechtigte Flüchtlinge“ steigt seit dem Jahr 2016 an. Die Anzahl an Vermittlungen steigt ebenfalls, jedoch nicht im gleichen Umfang.

Vormerkungen			**Vermittlungen**			**Vermittlungserfolg in %**		
2017	2018	+/-	2017	2018	+/-	2017	2018	+/-
1.412	1.580	+168	98	163	+65	6,9	10,3	+3,4

Quelle: Wohnungsbericht 2018

Weitere Maßnahmen der Stadt Nürnberg (Sozialamt) bestehen darin, gezielt Betreiber von geeigneten GU und anderen geeigneten Gebäuden anzusprechen und für die Projekte „Übergangswohnen“ und „Boardinghouse“ zu gewinnen. Mit Hilfe dieser Projekte soll den Geflüchteten die Integration im privatrechtlichen Wohnungsmarkt erleichtert werden.

Seit 2017 mietet das Sozialamt Wohnungen an und vermietet diese an anerkannte Geflüchtete unter: Aktuell sind 82 Wohnungen angemietet. Bisher konnten dadurch 263 Menschen aus Gemeinschaftsunterkünften in Übergangswohnungen einziehen – davon sind 29 wieder ausgezogen und haben den Sprung in privatrechtliche Mietverhältnisse geschafft. Ein Boardinghouse vermietet Zimmer mit Bad an Geflüchtete mit Arbeit oder in Ausbildung – dort leben aktuell 35 Personen.

Solange sie keinen geeigneten Wohnraum finden, werden die anerkannten bzw. bleibeberechtigten Geflüchteten vom Freistaat Bayern in der Anschlussunterbringung geduldet[6], vor allem um Notsituationen zu vermeiden. Auch bei Schließung einer Unterkunft werden ihnen, vorausgesetzt, es kann keine privatrechtliche Unterkunft gefunden werden, entsprechend Plätze in einer anderen Unterkunft zugewiesen.

4. Derzeitige Belegung städtischer Unterkünfte

Insgesamt sind derzeit in den 41 städtischen Gemeinschaftsunterkünften bei einer Gesamtkapazität von 4.501 Plätzen mit Stand September 2.152 Personen untergebracht. Hieraus ergibt sich eine Auslastung von rund 47,8 %. Dies Auslastung variiert jedoch nach Unterkunftsstandard teils erheblich. Im Einzelnen stellt sich die Auslastung nach Kategorien wie folgt dar:

[4] Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration: Hinweise zum Vollzug des Aufnahmegesetzes (AufnG) vom 23.03.2020.
[5] Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration: Hinweise zum Vollzug des Aufnahmegesetzes (AufnG) vom 23.03.2020.
[6] Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration: Hinweise zum Vollzug des Aufnahmegesetzes (AufnG) vom 23.03.2020.

Auslastung pro Unterkunftskategorie (einfach, mittel, gehobenen) (Stand Mitte Sept. 2020)			
	Kapazität:	Belegung:	Quote in %:
Auslastung gesamt:	4.501	2.152	47,8
Auslastung "einfach":	2.195	652	29,7
Auslastung "mittel":	726	371	51,1
Auslastung "gehoben":	1.580	1.129	71,5
Auslastung einfach u. mittel	2.921	1.023	35,0

gehobene Ausstattung: eigenes Bad und eigene Küche
mittlere Ausstattung: eigenes Bad oder eigene Küche
einfache Ausstattung: Gemeinschaftsbad und -küche

Während Unterkünfte mit Gemeinschaftsstandard insgesamt geringer ausgelastet sind, sind Einheiten mit eigener Küche und/oder Bad höher ausgelastet. Im Rahmen des Belegungsmanagements wird versucht, die Unterkünfte mit gehobener Ausstattung gezielt höher auszulasten als Unterkünfte der mittleren und einfachen Kategorie.

5. Strategische Planung für den Zeitraum 2020 bis 2022

Seit 2020 kann verstärkt ein qualitativer und strategischer Rückbau erfolgen, wenngleich dieser seit Ende März 2020 unter den besonderen Rahmenbedingungen der COVID 19-Pandemie steht.

Für die weitere strategische Planung sind die vorhandenen Kapazitäten in den Gemeinschaftsunterkünften, deren Ausstattung bzw. räumliche Gegebenheiten und parallel dazu die Prognose der Bewohnerentwicklung zu berücksichtigen. Insbesondere die COVID-19 Pandemie zeigt, wie wichtig die Berücksichtigung der Unterbringungsform ist. Daneben müssen auch Sonderbedarfe und mögliche Veränderungen und Entwicklungen berücksichtigt werden, welche wieder zu steigenden Bewohnerzahlen führen können. Zusätzlich sollte eine Notfallkapazität bzw. Reserve vorgehalten werden.

Eine exakte, auf die je einzelne Unterkunft bezogene Planung bzw. genaue Prognose ist aus Sicht der Verwaltung derzeit (noch) nicht sinnvoll möglich. Neben den genannten Punkten erschweren folgende Aspekte eine exakte Planung:

- Der Rückgang der Bewohner/innen sowie der Rückbau der Unterkünfte erfolgt nicht linear.
- Es können jederzeit Zuzüge bzw. Zuweisungen in nennenswerter Höhe stattfinden (Notfallkapazität ist unabdingbar).
- Es ist eine Steigerung der Sonderbedarfe zu erwarten und damit einhergehend ein Bedarf an Einzelbelegungen.

- Vertragsverlängerungen in räumlich geeigneten Unterkünften sind von der Mitwirkung des Eigentümers/Betreibers abhängig.
- Jede Vertragsänderung bedarf der vorherigen Genehmigung durch den Freistaat Bayern (Regierung von Mittelfranken) als Kostenträger.

Die Verwaltung plant den Rückbau der Gemeinschaftsunterkünfte daher anhand eines strategischen Handlungsrahmens auf Grundlage der Bewohnerprognose. Sämtliche Vertragsanpassungen bedürfen zudem (wie dargestellt) der Genehmigung durch den Freistaat Bayern (Regierung von Mittelfranken) im Einzelfall.

Bewohnerprognose

Neben den bereits aufgezeigten bedarfsrelevanten Kriterien sind bei der Planung die Auszüge der auszugsberechtigten Bewohner/innen zu berücksichtigen. Diese können nicht linear betrachtet werden und unterliegen starken Schwankungen, so dass die Bewohnerentwicklung schwer einschätzbar ist. Die bisherigen durchschnittlichen Auszüge waren vergleichsweise hoch, da die Projekte Übergangswohnen und Boardinghouse angelaufen sind und einige Wohnungen zweckgebunden vergeben wurden. Aktuell wird prognostisch zum Jahresbeginn 2021 von einer Bewohnerzahl von rund 2.000 Personen ausgegangen. In den Monaten Januar bis Juni 2020 konnten im Durchschnitt monatlich ca. 30 Personen aus den städtischen Unterkünften ausziehen. Dies entspricht in etwa den Vorjahreswerten.

Berücksichtigung von Anforderungen aufgrund der Covid 19-Pandemie

Im Rahmen der Bedarfsplanung sind derzeit auch besondere Anforderungen aufgrund der COVID 19-Pandemie zu berücksichtigen. Auf Anraten des Gesundheitsamtes wurden die Bewohner/innen zweier Unterkünfte vorzeitig verlegt, damit zwei leere Objekte als Quarantäneunterkunft zur Verfügung stehen. Auch wurde und wird versucht, in Unterkünften mit Gemeinschaftsstandard Quarantänebereiche vorzuhalten, die die Durchführung einer häuslichen Quarantäne ermöglichen. Um Infektionseinträge zu vermeiden, wird derzeit auf Umverlegungen über das zwingend erforderliche Maß hinaus verzichtet.

Ein wichtiges Instrument ist in diesem Zusammenhang das Belegungsmanagement. Wie bereits unter Ziffer 4 dargestellt wird versucht, die Unterkünfte mit gehobener Ausstattung gezielt höher auszulasten als Unterkünfte der mittleren und einfachen Kategorie.

Berücksichtigung von Sonderbedarfen

In der strategischen Bedarfsplanung der Unterkünfte sind den Standards des Freistaates Bayern entsprechend auch bestehende und zukünftige Sonderbedarfe der Bewohner/innen zu berücksichtigen. Diese führen zur Notwendigkeit von bestimmten räumlichen Bedingungen (z.B. Einzelzimmer, eigenes Bad) und ergeben rechnerische „Leerstände“, da Zimmer nicht voll belegt werden können.

Häufige Gründe für Sonderbedarfe (nicht vollständig):

- Sonderbedarfe aus gesundheitlichen Gründen: Es gibt Bewohner/innen, die aus gesundheitlichen Gründen (bspw. körperliche Einschränkungen, Ansteckungsgefahr) attestierte[7], bestätigte Bedarfe an Einzelzimmern und/oder eigener Küche und Bad haben. Es handelt sich hierbei um ca. 110 Personen, teilweise mit Familien. Unterkünfte mit den entsprechenden räumlichen Gegebenheiten werden daher nach Möglichkeit nicht rückgebaut. In vielen Unterkünften sind keine Einzelzimmer vorhanden, daher werden Einheiten für 2 bzw. 3 Personen durch Einzelpersonen belegt.
- Psychische Erkrankungen: Auch attestierte psychische Erkrankungen können zu einem Sonderbedarf im Wohnraum führen. Nach dem Kurzbericht zum Unterkunftsmonitoring 1/2019[8] wird die Zahl der psychischen Erkrankungen weiter steigen.
- Arbeitssituation: Es wird auch versucht, Bewohner/innen in ihrer Erwerbstätigkeit und/oder Ausbildung zu unterstützen. Viele erwerbstätige Bewohner/innen arbeiten im Schichtdienst. Um die Erholungsphasen (insbesondere bei Nachtarbeit) zu ermöglichen, werden diese maximal zu zweit pro Zimmer zugewiesen. Auch Ausbildungen und/oder wichtige Schulphasen (z.B. Abschlussjahrgang) werden – wenn möglich - in der Belegung berücksichtigt. Durch entsprechende verringerte Belegung werden bspw. Rückzugsmöglichkeiten für Lern- und Prüfungsphasen ermöglicht.
- Familien ab fünf Personen: Die Unterkunftsbelegung stellt sich insbesondere auch für Familien ab fünf Personen schwierig dar. Zur Jahresmitte 2020 leben in den Unterkünften ca. 130 Familien, die aus fünf Personen und mehr bestehen[9]. Diese Familien haben es – unabhängig vom Status – sehr schwer, eigenen Wohnraum zu finden. Rechnerische Leerkapazitäten entstehen daher auch, da Familien je nach Alter und Geschlecht der Kinder, mehrere Zimmer zugewiesen bekommen, jedoch die offizielle Kapazität eines Zimmers nicht voll belegt wird.

Strategischer Handlungsrahmen für die Verwaltung

In den kommenden Jahren werden entsprechend der Bewohnerentwicklung auch weiterhin Unterkünfte bzw. Kapazitäten reduziert. Dies wird durch einen qualitativen Rückbau umgesetzt, welcher insbesondere die Belegungsdichte und Unterkunftsart berücksichtigen soll. Damit auch ein größeres Ausbruchsgeschehen in der Pandemie möglichst vermieden wird[10], können in Absprache mit der Regierung von Mittelfranken bis auf Weiteres Verträge von Unterkünften, bei denen die Bewohner/innen über je eigene Küche und/oder Bad verfügen, verlängert werden und müssen nicht mehr zwangsläufig mit Ablauf der Vertragslaufzeit aufgegeben werden. Dies soll soweit wie möglich und sinnvoll genutzt werden.

Aus Sicht der Verwaltung sollte der Rückbau anhand folgender Kriterien erfolgen, solange sich die benannten Gegebenheiten (u.a. COVID-19, Gesundheitsbedarfe der Bewohner/innen, insgesamt rückläufige Bewohnerzahlen etc.) nicht maßgeblich ändern:

[7] Gesundheitliche Sonderbedarfe werden durch das Gesundheitsamt attestiert.
[8] Bericht zum Unterkunftsmonitoring (1-2019); Regiestelle für Flucht und Integration; veröffentlicht im Sozialausschuss vom 10.10.2019.
[9] Stand Dezember 2019: 77 Familien mit fünf Personen, 47 Familien mit 6 Personen, 19 Familien mit 7 Personen, 9 Familien mit 8 Personen, 2 Familien mit 9 Personen, 2 Familien mit 10 Personen und eine Familie mit 11 Personen. Quelle: Fachstelle für Flüchtlinge im Sozialamt der Stadt Nürnberg
[10] Vgl. Ziffer 2.4. Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration: Hinweise zum Vollzug des Aufnahmegesetzes (AufnG) vom 23.03.2020G.

- Unterkünfte mit gehobener Ausstattung, d.h. mit je eigener Küche und Bad, werden unter Beachtung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in Abstimmung mit der Regierung von Mittelfranken in der Regel verlängert.
- Unterkünfte mit einfachem Standard können nach Ablauf der Vertragslaufzeiten aufgegeben werden, sofern gewährleistet ist, dass die Belegungsdichte in den verbleibenden Unterkünften mit einfachem Standard ein vertretbares Maß nicht überschreitet (Richtwert: Belegungsauslastung möglichst unter 50 Prozent).
- Für Sonderunterkünfte wird die Situation im Einzelfall beurteilt.
- Im Belegungsmanagement gilt der Grundsatz, dass die Auslastung nach Standard differenziert werden soll. Unterkünfte mit gehobener Ausstattung sollen dabei am höchsten ausgelastet werden. Bei Gemeinschaftsunterkünften mit einfachem Standard ist eine unterdurchschnittliche Auslastung anzustreben.
- Die Planungen der Schließungen oder Verlängerungen von Unterkünften erfolgen soweit wie möglich im Voraus.

Entsprechend dieser Grundsätze hat die Stadt im laufenden Jahr bereits einige Unterkünfte, deren Erhalt in qualitativer Hinsicht und zur Berücksichtigung von Sonderbedarfen sinnvoll ist, über deren ursprüngliches Vertragsende hinaus verlängert.

Analog zum Abbau von Plätzen und der Abmietung von Unterkünften werden auch die Kapazitäten bzw. Personalressourcen der Sozialbetreuung in den Unterkünften angepasst und in Zusammenarbeit mit den Trägern der Wohlfahrtspflege, die die Betreuung in den Unterkünften übernehmen, gesteuert.

Eine Vertragsverlängerung über das Jahr 2020 hinaus wurden bereits für die beiden Unterkünfte für die Sonderbedarfe LGBTQI*, ebenso wie für zwei weitere Unterkünfte mit eigenem Bad und Küche beantragt und durch die Regierung von Mittelfranken genehmigt. Auch die Frauenschutzunterkunft und die Frauenunterkunft können weitergeführt werden. Eine Genehmigung liegt auch hier bereits vor.