



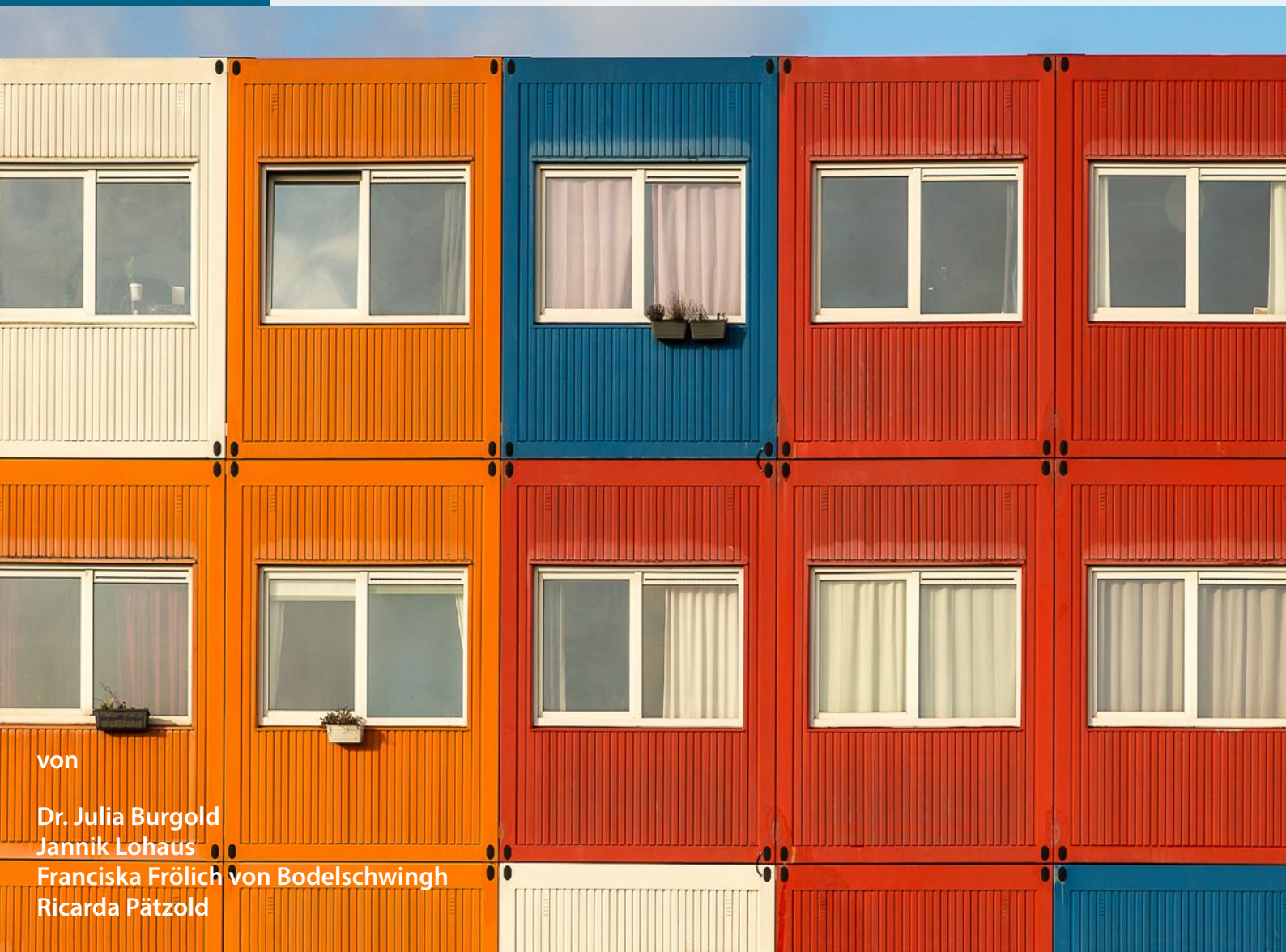
Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
21/2026

Bestandserhebung der Unterkünfte und unterbringenden Einrichtungen für Wohnungslose in Deutschland



von

Dr. Julia Burgold
Jannik Lohaus

Franciska Frölich von Bodelschwingh
Ricarda Pätzold

Bestandserhebung der Unterkünfte und unterbringenden Einrichtungen für Wohnungslose in Deutschland

Das Projekt des Forschungsprogramms „Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit (NAP W)“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

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

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat WB 1 „Wohnungs- und Immobilienmärkte“
Jonathan Franke (Projektleitung)
jonathan.franke@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Referat W II 4 „Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit“
Förderung von Barrierefreiheit und Wohnen für besondere Bedarfsgruppen/Abteilung Wohnen
Dr. Domenico Ferragina

Auftragnehmer

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu), Berlin
Dr. Julia Burgold, Franciska Frölich von Bodelschwingh, Jannik Lohaus, Ricarda Pätzold
difu@difu.de

Redaktion

Dr. Julia Burgold, Jannik Lohaus

Stand

Februar 2026

Satz und Layout

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Bildnachweis

Titelbild: Mike Van Schoonderwalt/Wirestock – Adobe Stock

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitiervorschlag

Burgold, J.; Lohaus, J.; Frölich von Bodelschwingh, F.; Pätzold, R., 2026: Bestandserhebung der Unterkünfte und unterbringenden Einrichtungen für Wohnungslose in Deutschland. Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). BBSR-Online-Publikation 21/2026. Bonn. <https://doi.org/10.58007/axap-gr48>

DOI 10.58007/axap-gr48
ISSN 1868-0097

Bonn 2026



Foto: privat

Liebe Leserinnen und Leser,

das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung unterstützt die Überwindung von Wohnungslosigkeit durch Forschung, Wissenstransfer und Vernetzung an der Schnittstelle von Wohnungsmarkt, Sozialpolitik und Stadtentwicklung.

Im Jahr 2024 waren laut amtlicher Statistik rund 440.000 Menschen im System der Wohnungsnotfallhilfe untergebracht. Hinter dieser Zahl stehen individuelle Lebenslagen und ein Hilfesystem, das vielerorts unter Druck steht. Die Unterbringung wohnungsloser Menschen bewegt sich in Deutschland zwischen ordnungsrechtlichen Zuständigkeiten und sozialrechtlichen Ansprüchen. Trotz ihrer großen gesellschaftlichen Bedeutung fehlten bislang bundesweit vergleichbare Informationen zu Strukturen, Standards und Rahmenbedingungen der Unterbringung.

Die vorliegende Studie liefert hierzu erstmals eine empirische Grundlage. Im Rahmen eines umfassenden Forschungsvorhabens hat das Deutsche Institut für Urbanistik im Auftrag des BBSR eine bundesweite Bestandsaufnahme von Unterkünften und unterbringenden Einrichtungen durchgeführt. Ziel war es, Transparenz zu schaffen und eine empirisch fundierte Grundlage für fachliche und politische Erörterungen zu erstellen. An der Erhebung beteiligten sich rund 600 kommunale und überörtliche Stellen sowie nahezu 700 Einrichtungen. Die Ergebnisse geben Einblick in organisatorische Strukturen, bauliche Bedingungen und sozialpädagogische Angebote. Auf dieser Basis liegen nun bundesweit vergleichbare Daten vor, die die Vielfalt der Praxis ebenso sichtbar machen wie bestehende Unterschiede in Qualität und Ausrichtung. Während einige Kommunen differenzierte Unterstützungsangebote bereitstellen, beschränkt sich die Praxis andernorts auf eine ordnungsrechtliche Notversorgung. Damit variieren Lebensbedingungen und Unterstützungsmöglichkeiten wohnungsloser Menschen teilweise erheblich. Besonders bei einer diskriminierungsfreien und menschenwürdigen Unterbringung bestehen weiterhin Herausforderungen.

Mit dem Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit hat die Bundesregierung 2024 das Ziel formuliert, den Zugang zu angemessenem und sicherem Wohnraum für alle Betroffenen zu verbessern. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen den bestehenden Handlungsbedarf und bieten eine fundierte Grundlage für die Weiterentwicklung von Politik und Praxis.

Ich wünsche Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre.

Ihr

Matthias Waltersbacher

Leiter der Abteilung Wohnungs- und Bauwesen im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	6
Abstract	12
1 Einleitung	18
2 Methodisches Vorgehen	20
3 Ergebnisse der empirischen Untersuchung	24
3.1 Quantitative Strukturmerkmale der kommunalen Unterbringungslandschaft	24
3.1.1 Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten und Trägerstrukturen	24
3.1.2 Unterbringungstypen und Wohnformen	27
3.1.3 Zielgruppenorientierung und Bedarfsdeckung	31
3.1.4 Kommunale Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung: Verfahrensweisen im Vergleich	35
3.1.5 Organisation der kommunalen Wohnungsnotfallhilfe: Aufgabenverteilung, Steuerung und Partizipationsmöglichkeiten im Vergleich	41
3.2 Quantitative Struktur- und Ausstattungsmerkmale von Gemeinschaftseinrichtungen	47
3.2.1 Anbieter der Unterkünfte und Einrichtungen nach Art der Überlassung	47
3.2.2 Kapazitäten nach Art der Überlassung und Wohnform	47
3.2.3 Räumliche und bauliche Rahmenbedingungen	49
3.2.4 Ausstattungsmerkmale	52
3.3 Individualwohnraum	68
4 Schlussfolgerungen für eine diskriminierungsfreie und menschenwürdige Unterbringung	70
Literaturverzeichnis	78
Abbildungsverzeichnis	81
Tabellenverzeichnis	82

Kurzfassung

Die Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland stellt ein komplexes und heterogenes Handlungsfeld dar, das sowohl die Normen des Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsrechts sowie sozialrechtliche Individualansprüche umfasst. Von besonderer sozialhilferechtlicher Bedeutung sind die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, die für wohnungslose Menschen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, neben Beratungs, Betreuungs- und Vermittlungsleistungen auch Wohnhilfen in stationärer oder ambulanter Form (in Trägerwohnungen) vorsehen. Während die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII auf eine sozialarbeiterisch begleitete Reintegration in eigenständiges Wohnen oder weiterführende Hilfen abzielen, dient die ordnungsrechtliche Unterbringung vorrangig dem Schutz elementarer Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit. Sie ist als kommunale Pflichtaufgabe in den Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetzen der Länder verankert, die jedoch keine verbindlichen Vorgaben zu Größe und Ausstattung der Unterkünfte enthalten. Vor dem Hintergrund, dass die ordnungsrechtliche Unterbringung – von der Intention – als kurzfristige Maßnahme angelegt ist, jedoch 43 % der zum Stichtag 31.01.2025 untergebrachten wohnungslosen Personen bereits länger als zwei Jahre in entsprechenden Einrichtungen leben (vgl. Destatis 2025, eigene Berechnung), lassen sich erweiterte Anforderungen an die Unterbringung wohnungsloser Menschen ableiten. Dies gilt insbesondere im Lichte der menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands sowie der zunehmenden Heterogenität der untergebrachten Personengruppen.

Der Nationale Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit (NAP-W) setzt hier an und verfolgt das Ziel, den Betroffenen den Zugang zu angemessenem und sicherem Wohnraum zu ermöglichen. Zu den im NAP-W beschriebenen Leitlinien zählen

- die Vereinheitlichung von Zugangsvoraussetzungen,
- das Hinwirken auf menschenrechtskonforme Mindeststandards,
- der Ausbau niedrigschwelliger und durchlässiger Hilfestrukturen,
- die Verkürzung der Aufenthaltsdauern und
- die Erleichterung des Übergangs in eigenen Wohnraum (vgl. BMWSB 2024b: 23).

Zur Konkretisierung dieser Zielsetzung hat das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) die Erarbeitung eines Leitfadens für die Unterbringung wohnungsloser Menschen beauftragt. Dieser soll Kommunen und Trägern als Orientierung dienen und sie bei der Weiterentwicklung ihrer Angebotsstrukturen unterstützen (vgl. Busch-Geertsema et al. 2026).

In dem Kontext leistet die vorliegende Studie einen wesentlichen Beitrag, indem sie erstmals bundesweit empirisch abgesicherte und vergleichbare Daten zu organisatorischen, baulichen und sozialen Ausstattungsmerkmalen der Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland liefert. Zu diesem Zweck wurde ein zweistufiges Erhebungskonzept entwickelt, das sowohl die kommunalen Strukturen der Unterbringung als auch die konkrete Ausgestaltung einzelner Einrichtungen berücksichtigt. In der ersten Teilerhebung wurden die institutionell zuständigen kommunalen und überörtlichen Stellen, also Städte, Gemeinden, Landkreise und Sozialhilfeträger, befragt. Erfasst wurden unter anderem die Anzahl und die Typen der Unterkünfte, die Trägerschaft sowie die Zielgruppenorientierung. Zudem wurde erhoben, wie Kommunen die Verfahren der ordnungsrechtlichen Unterbringung ausgestalten und welche Ansätze einer integrierten Wohnungsnotfallhilfe auf kommunaler Ebene bestehen. Die zweite Teilerhebung ergänzte diese Perspektive um eine detaillierte Analyse der Unterkünfte selbst. Hierzu wurden öffentliche, freie und gewerbliche Betreiber um Auskunft zu Lage, baulichem Zustand und Ausstattung der Einrichtungen sowie zu vorhandenen Schutz-, Beteiligungs- und Beratungsstrukturen gebeten.

Insgesamt beteiligten sich 590 kommunale und überörtliche Stellen an der ersten sowie 679 Einrichtungen an der zweiten Teilerhebung. Der Befragungszeitraum erstreckte sich vom 5. Februar bis zum 20. Mai 2025. Die Rücklaufquote der ersten Teilerhebung betrug 31 % und ermöglicht eine fundierte und differenzierte Analyse

der Unterbringungslandschaft in Deutschland. Die Ergebnisse der zweiten Teilerhebung sind hingegen nur eingeschränkt verallgemeinerbar. Zwar liegen Rückmeldungen aus allen Gemeindegrößenklassen vor, jedoch stammen überdurchschnittlich viele Antworten aus kleineren und mittleren Städten. Außerdem gingen aus den Großstädten überproportional häufig Rückmeldungen von Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII sowie rechtskreisübergreifend von freien Trägern ein. Öffentliche Träger beteiligten sich in Großstädten aufgrund der Vielzahl an Unterkünften und des damit verbundenen hohen Befragungsaufwands nur selten. Auch von gewerblichen Anbietern, die in Ballungsräumen eine zunehmend wichtige Rolle spielen, liegen nur sehr wenige Rückmeldungen vor.

Strukturelle Vielfalt, regionale Disparitäten und ungleiche Rahmenbedingungen in der Organisation der Unterbringung wohnungsloser Menschen

Die Ergebnisse der ersten Teilerhebung verdeutlichen, dass die Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland durch ein heterogenes und institutionell fragmentiertes System geprägt ist. Verantwortlichkeiten, Trägerstrukturen und Unterkunftsformen unterscheiden sich erheblich zwischen Rechtskreisen, Gebietskörperschaften und Regionen. Diese Unterschiede sind Ausdruck unterschiedlicher gesetzlicher Rahmenbedingungen, lokaler Ressourcen und administrativer Handlungsspielräume – sie führen jedoch zugleich zu ungleichen Lebensbedingungen und Versorgungschancen für wohnungslose Menschen.

Von den 15.454 erfassten Unterkünften, zu denen neben Sammelunterkünften auch Wohnungen zählen, entfallen rund 60 % auf Einrichtungen nach den Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetzen der Länder und 27 % auf Unterkünfte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), in denen anerkannte Geflüchtete ordnungsrechtlich untergebracht sind. Da zwei Drittel der befragten Kommunen keine Angaben zu Unterkünften nach dem AsylbLG machen konnten, dürfte der tatsächliche Anteil der AsylbLG-Unterkünfte höher liegen, als es die Daten ausweisen. Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII machen mit rund 10 % der erfassten Unterkünfte nur einen geringen Anteil aus. Zugleich offenbaren die Daten deutliche räumliche Disparitäten. Kreisangehörige Gemeinden stellen zwar rund 60 % aller Unterkünfte, aber nur rund ein Drittel der Plätze. Kreisfreie Städte stellen dagegen rund 40 % der erfassten Unterkünfte, aber 70 % der erfassten Plätze – ein Hinweis auf eine stärkere Konzentration größerer Sammelunterkünfte. Landkreise und überörtliche Sozialhilfeträger agieren ausschließlich als Kostenträger für Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII und stellen nur einen kleinen Teil der Unterbringungsangebote bereit. Dabei verfügen Landkreise mit 3,4 % zwar über etwas mehr Unterkünfte als überörtliche Träger (0,6 %), ihre Platzkapazität ist aber geringer, da größere stationäre Einrichtungen überwiegend von den überörtlichen Trägern betrieben werden.

Nach der amtlichen Statistik lebt die überwiegende Mehrheit der untergebrachten wohnungslosen Menschen in Angeboten öffentlicher Träger, während Einrichtungen freier und gewerblicher Anbieter jeweils nur von rund einem Zehntel genutzt werden (vgl. BMWSB 2024c: 67). Dieser Befund wird durch die vorliegende Untersuchung bestätigt, muss jedoch differenziert betrachtet werden – sowohl mit Blick auf die unterschiedlichen Rechtskreise der Unterbringung als auch im Hinblick auf die Gemeindegröße. In etwa vergleichbar zu den Daten der amtlichen Statistik befinden sich knapp zwei Drittel aller erfassten Unterkünfte in öffentlicher Trägerschaft (65 %), gut 14 % werden von freien Trägern betrieben, rund 10 % von gewerblichen Anbietern. Ordnungsrechtliche Unterkünfte werden dabei überwiegend von öffentlichen Trägern betrieben. Ihr Anteil sinkt jedoch in Großstädten mit über 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern auf etwa 37 %. Dort gewinnen freie Träger (14 %) und vor allem gewerbliche Anbieter (32 %) deutlich an Bedeutung. Bei Unterbringungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zeigt sich ein ähnliches Muster, allerdings liegt der Anteil freier Träger in Großstädten mit 46 % besonders hoch. Einrichtungen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII befinden sich überwiegend in freier Trägerschaft, wobei auch hier die Verteilung nach Gemeindegröße variiert. In Kleinstädten dominieren öffentliche Betreiber, in mittleren Städten teilen sich öffentliche und freie Träger die Verantwortung und in Großstädten liegt sie nahezu vollständig bei freien Trägern.

Die Formen der Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland reichen von kurzfristigen Notlösungen bis hin zu wohnähnlichen Angeboten, die längerfristig genutzt werden können. Bei den Unterkünften nach den Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetzen der Länder sowie nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) entfallen die meisten Kapazitäten auf Übergangswohnheime und Gemeinschaftsunterkünfte in festen Gebäuden, die auf eine mittelfristige Nutzung ausgelegt sind (51 % bzw. 46 % der erfassten Plätze). Wohnähnliche Unterkünfte mit kleineren Einheiten und einem höheren Maß an Privatsphäre sind mit 29 % der erfassten Plätze stärker in Unterbringungen nach dem AsylbLG vertreten als in ordnungsrechtlichen Unterkünften mit 17 %. Auf eine kurzfristige Unterbringung ausgerichtete Notlösungen in Form von Not- und Behelfsunterkünften spielen mit Anteilen von 14 % bzw. 9 % der erfassten Plätze eine untergeordnete Rolle. Im ordnungsrechtlichen Bereich ergänzen saisonale oder temporäre Unterkünfte das Angebot um 5 % der erfassten Plätze. Hotels und Pensionen dienen insbesondere in Großstädten zur Überbrückung von Kapazitätsengpässen und sind mit rund 13 % ordnungsrechtlich organisiert, währenddessen nur 2 % Unterkünfte nach dem AsylbLG sind. Etwa ein Drittel der Kommunen nutzt zudem reguläre Wohnungen zur Unterbringung einzelner Haushalte (Individualwohnraum). Innerhalb der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII dominieren stationäre Angebote in zentralen Einrichtungen. Die Aussagekraft der Ergebnisse ist hier allerdings eingeschränkt, da bei den befragten Sozialhilfeträgern teilweise keine unterkunftsscharfen Daten zu ambulanten Angeboten vorlagen.

Von besonderer Relevanz sind die Befunde zur Zugänglichkeit und zur bedarfsgerechten Versorgung. Für die Unterbringung ist jeweils diejenige Gefahrenabwehrbehörde örtlich zuständig, in deren Amtsbereich sich die wohnungslose Person gegenwärtig aufhält und an die sich die wohnungslose Person mit der Bitte um Unterbringung wendet. Wo die Wohnungslosigkeit eingetreten ist, ist unerheblich.¹ Im Rahmen des Projekts wurde festgestellt, dass nur etwa die Hälfte der Kommunen ortsfremde Personen regulär aufnimmt; insbesondere kleinere Gemeinden beschränken sich häufig auf befristete oder restriktive Aufnahmen. EU-Bürger und EU-Bürgerinnen ohne gesicherten Leistungsanspruch sind vielerorts von Zugangsbeschränkungen betroffen. Darüber hinaus bestehen erhebliche Versorgungslücken für spezifische Zielgruppen. Rund ein Drittel der Kommunen verfügt über keine geeigneten Angebote für Familien und ein Viertel kann junge Erwachsene nicht angemessen versorgen. Etwa 50 % der Kommunen bewerten ihre Kapazitäten für EU-Bürger und EU-Bürgerinnen sowie LSBTIQ*-Personen als unzureichend. Nur 20 % der Kommunen halten spezialisierte Einrichtungen für Menschen mit psychischen Erkrankungen oder körperlichen Beeinträchtigungen vor und lediglich 7 % verfügen über spezifische Einrichtungen für Menschen mit Pflegebedarf. Dabei verfügen kreisfreie Städte insgesamt über besser ausgebaute und differenzierte Strukturen als kreisangehörige Gemeinden, die meist nur Basiskapazitäten ohne spezifische Zielgruppenorientierung anbieten.

Auch innerhalb der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII bestehen Versorgungslücken. Nur rund ein Drittel der Sozialhilfeträger kann Paare mit Kindern angemessen unterbringen, Alleinerziehende in etwa 40 % der Fälle und junge Erwachsene in gut der Hälfte. Für LSBTIQ*-Personen liegt der Anteil bedarfsgerechter Angebote bei 37 %. Zudem sind die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII nur begrenzt auf die spezifischen Bedarfe von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen ausgerichtet – auch aufgrund des Vorrangs anderer Hilfesysteme und ihrer vermittelnden Funktion dorthin. Am häufigsten bestehen spezialisierte Angebote für Menschen mit Suchterkrankungen (38 %) und psychischen Erkrankungen (34 %), während Einrichtungen für Personen mit körperlichen Beeinträchtigungen (26 %) oder Pflegebedarf (7 %) nur vereinzelt vorhanden sind.

Insgesamt wird deutlich, dass die lokalen Angebotsstrukturen in Deutschland voneinander abweichen und zum Teil keinen gleichberechtigten Zugang zu geeigneten Unterkünften für alle Zielgruppen sicherstellen. Besonders in kleineren und mittleren Kommunen mangelt es an spezialisierten und differenzierten Strukturen, die eine bedarfsgerechte, diskriminierungsfreie und inklusive Unterbringung gewährleisten könnten. Um dem entgegenzuwirken, sollten Unterkünfte stärker bedarfsgerecht ausgebaut und Kapazitäten gezielt für bestimmte Zielgruppen berechnet werden; in kleineren und mittleren Gemeinden kann dies auch durch übergemeindliche Kooperationen und gemeinsame Unterkunftsplanungen erfolgen. Mit Blick auf die Vorrangigkeit anderer

¹ Siehe z. B. den Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 23.09.2019 – 1 S 1698/19 –, juris Rn 13 und den Beschluss des VGH Hessen, vom 5. Februar 2003 – 11 TG 3397/02 –, juris Rn 7.

sozialrechtlicher Hilfeleistungen sollten zudem die Schnittstellen zwischen den Hilfesystemen gestärkt und Übergänge besser abgesichert werden. Eine nachhaltige Verbesserung erfordert daher eine koordinierte Steuerung und integrierte Planung, die bislang jedoch nur in wenigen Kommunen etabliert ist. So verfügen lediglich rund ein Viertel der kreisfreien Städte über eine abgestimmte Wohnungsnotfallhilfeplanung, weitere 18 % integrieren entsprechende Verfahren in ihre allgemeine Sozialplanung. In Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden sind koordinierte Ansätze bislang die Ausnahme und finden sich vor allem dort, wo landespolitische Impulse bereits integrierte Planungsstrukturen gefördert haben. Auch die Entwicklung umfassender Notversorgungskonzepte, die ein Netz niedrigschwelliger Hilfen und verbindlicher Kooperationen zwischen öffentlichen und freien Trägern schaffen sollen, ist kaum fortgeschritten – nur etwa 5 % der kreisangehörigen Gemeinden und rund ein Drittel der kreisfreien Städte verfügen über ein solches Konzept.

Die Beteiligung von Menschen mit eigener Erfahrung von Wohnungslosigkeit bleibt ebenfalls lückenhaft. In kreisfreien Städten finden sich zwar häufiger Ansätze formeller Mitwirkung, doch auch hier bleibt sie meist punktuell. So nehmen einzelne Betroffene an Gremien oder Arbeitskreisen in 16 % der antwortenden kreisfreien Städte teil, repräsentative Betroffenenvertretungen bestehen nur in 13 % der antwortenden kreisfreien Städte. Unabhängige Beschwerdestellen existieren lediglich in jeder zehnten kreisfreien Stadt. In kreisangehörigen Gemeinden spielt die institutionalisierte Beteiligung bislang keine nennenswerte Rolle.

Bauliche, soziale und organisatorische Ausstattungsmerkmale in der Unterbringung wohnungsloser Menschen

Die Ergebnisse der zweiten Teilerhebung zeigen, dass die baulichen, sozialen und organisatorischen Ausstattungsmerkmale der Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland zwischen Rechtskreisen, Unterkunftstypen und Trägern variieren. Unterschiede zeigen sich zum Beispiel in der Lage und der baulichen Substanz der Unterkünfte. Ein Großteil der erfassten Einrichtungen liegt zwar zentral oder innenstadtnah und ist damit grundsätzlich gut erreichbar, rund ein Drittel befindet sich jedoch in Randlagen oder Gewerbegebieten. Das erschwert den Zugang zu Sozialdiensten und medizinischer Versorgung. Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII finden sich überdurchschnittlich häufig in innenstadtnahen Lagen. Ordnungsrechtliche Unterkünfte liegen dagegen häufiger an den Stadträndern. Unterkünfte für Geflüchtete verteilen sich relativ gleichmäßig, Behelfsunterkünfte sind jedoch vergleichsweise häufig in peripheren Lagen zu finden. Sanierungsbedarfe sind weit verbreitet, Einrichtungen nach §§ 67 ff. liegen allerdings überproportional häufig in älteren und sanierungsbedürftigen Gebäuden. Nur etwa ein Drittel der erfassten Unterkünfte ist barrierefrei zugänglich.

Die Ergebnisse zeigen außerdem, dass in der ordnungs- und asylrechtlichen Unterbringung kollektive Wohnformen mit begrenzter Privatsphäre und fehlenden Rückzugsmöglichkeiten dominieren. Rund zwei Drittel der Einrichtungen verfügen über Mehrbettzimmer. Besonders häufig sind dies Übergangwohnheime (83 %) und Gemeinschaftsunterkünfte (73 %), aber auch in wohnähnlichen Unterkünften ist eine Unterbringung in Mehrbettzimmern mit etwa zwei Fünfteln verbreitet. Das wird insbesondere dann zum Problem, wenn es sich um Einzelhaushalte handelt. Etwa zwei Drittel der Mehrbettzimmer unterschreiten die empfohlene Mindestfläche von 10 m² pro Person, in Notunterkünften sind es teilweise sogar unter 5 m² pro Person.² Gemeinschaftlich genutzte Sanitäreinrichtungen und Küchen sind Standard und führen, vor allem in überbelegten Einrichtungen, zu erheblichen hygienischen und sozialen Belastungen. Zudem fehlen in vielen Unterkünften grundlegende Infrastrukturmerkmale wie WLAN, Aufenthaltsräume oder kindgerechte Bereiche, was digitale Teilhabe, Bildungszugänge und einen geordneten Familienalltag erheblich erschwert.

Demgegenüber überwiegt bei den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII die Unterbringung in großzügig geschnittenen Einzelzimmern. Diese Wohnform ist sowohl in stationären Einrichtungen (88 %) als auch in ambulanten Angeboten mit Trägerwohnraum (81 %) weit verbreitet. Auch die Ausstattungsstandards sind deutlich höher: Die Selbstversorgung ist nahezu überall möglich, Gemeinschaftsräume sind fester Bestandteil des pädagogischen

² Es wird empfohlen, dass für Personen ab Vollendung des sechsten Lebensjahres mindestens 9–10 m² Wohnfläche pro Person zur Verfügung stehen (vgl. Ruder/Bätge 2018: 127).

Konzepts und in der großen Mehrheit der Einrichtungen steht WLAN zur Verfügung. Rund ein Drittel der Einrichtungen bietet zudem PC-Arbeitsplätze und schafft damit bessere Voraussetzungen für digitale Teilhabe und Alltagsorganisation.

Enge Wohnverhältnisse, eine heterogene Bewohnerschaft und hohe Belastungen erhöhen das Risiko von Konflikten und Gewalt. Doch in vielen Unterkünften fehlen wirksame Schutz- und Beteiligungsmechanismen. Nur etwa ein Drittel der ordnungsrechtlichen Unterkünfte und jede fünfte Asylunterkunft verfügen über ein Beschwerdemanagement oder geregelte Verfahren zur Konfliktlösung. Gewaltschutzkonzepte sind mit Anteilen von rund 20 % in ordnungsrechtlichen und 11 % in Asylunterkünften kaum verbreitet, obwohl entsprechende Standards für Asylunterkünfte in den bundesweiten Leitlinien (vgl. BMFSFJ/UNICEF 2021) sowie in einzelnen Ländervorgaben ausdrücklich empfohlen werden. Auffällig ist, dass freie Träger überdurchschnittlich häufig über Schutzmechanismen verfügen. In Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII sind Schutz- und Beteiligungsstrukturen stärker entwickelt: 70 % verfügen über ein Beschwerdemanagement, 30 % über ein Gewaltschutzkonzept und 40 % über ein Sicherheitskonzept. Insgesamt zeigt sich, dass Schutzkonzepte vor allem dort häufiger etabliert sind, wo sozialpädagogische Ansätze systematisch verankert sind, und dass ihre Umsetzung mit der Größe der Einrichtung zunimmt.

Neben fehlenden Schutzmechanismen zeigt sich auch bei der Beteiligung der Bewohner und Bewohnerinnen ein deutlicher Nachholbedarf. Nur Einrichtungen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII beziehen Bewohner und Bewohnerinnen in Entscheidungsprozesse regelmäßig mit ein. Mitspracherechte und formelle Bewohnervertretungen sind jedoch auch hier selten. In ordnungsrechtlichen Unterkünften und Asylunterkünften beschränkt sich Beteiligung meist auf informelle oder freizeitbezogene Aktivitäten. Verbindliche Mitwirkungsstrukturen oder institutionalisierte Einflussmöglichkeiten gibt es nur selten.

Sozialarbeiterische Unterstützung ist ein zentraler Schlüssel, um wohnungslose Menschen in weiterführende Hilfen oder eigenen Wohnraum zu vermitteln. In den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII ist sie institutionell verankert und gehört zum Regelfall. In der ordnungs- und asylrechtlichen Unterbringung bietet jedoch nur etwa die Hälfte der Einrichtungen eine sozialpädagogische Beratung in der Unterkunft an. Auch die Kooperation mit sozialen und gesundheitlichen Diensten ist begrenzt. Nur rund 20 % der Einrichtungen arbeiten regelmäßig mit Pflegediensten oder sozialpsychologischer Beratung zusammen; Sucht- und Schuldnerberatung werden jeweils in weniger als einem Fünftel der Einrichtungen angeboten. Dabei ist auffällig, dass Unterkünfte in freier Trägerschaft soziale und andere Dienste insgesamt deutlich häufiger in der Unterkunft anbieten und über stabilere Kooperationsnetzwerke verfügen, während öffentliche Träger meist nur eine Grundversorgung sicherstellen. Dies hängt neben dem anders gelagerten fachlichen Selbstverständnis der freien Träger vermutlich auch mit dem Standortkontext zusammen: Rückmeldungen von öffentlichen Einrichtungen kamen häufiger aus kleineren Städten mit geringerer Dichte an Fachdiensten, während Rückmeldungen von freien Trägern aus Großstädten mit besser ausgebauten Netzwerken stammten.

Fazit

Die Ergebnisse beider Teilerhebungen zeigen, dass die Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland ein heterogenes Geflecht lokaler Praxisformen darstellt. Während einige Kommunen bereits differenzierte Unterbringungsangebote vorhalten und sozialpädagogisch ausgerichtete Ansätze verfolgen, beschränkt sich die Unterbringung vielerorts auf eine verwaltende Gefahrenabwehr. Dadurch entsteht ein System, in dem die Lebensbedingungen, Unterstützungsangebote und Zugangschancen vom Wohn- und Aufenthaltsort abhängen und erhebliche Lücken hinsichtlich einer diskriminierungsfreien und menschenwürdigen Unterbringung bestehen. Eine Weiterentwicklung der Unterbringung in Richtung einer menschenrechtskonformen Praxis – wie sie etwa vom Deutschen Institut für Menschenrechte gefordert wird (vgl. Engelmann 2022) – erfordert daher nicht nur Investitionen in bauliche Qualität und Infrastruktur, sondern auch strukturelle Veränderungen, die Teilhabe, Mitbestimmung und soziale Reintegration systematisch stärken. Bislang findet diese Auseinandersetzung jedoch nur punktuell statt: Knapp jede fünfte antwortende Gemeinde gab an, dass erweiterte Unterbringungsstandards auf kommunaler oder Landesebene formuliert wurden.

Zur Erfüllung der menschenrechtlichen Verpflichtungen und zur nachhaltigen Überwindung von Wohnungslosigkeit wurde im Auftrag des BMWWSB ein Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen entwickelt. Dieser soll Kommunen und Trägern als Orientierung dienen und sie bei der Weiterentwicklung ihrer Angebotsstrukturen unterstützen.

Mit Blick auf den weiteren Forschungsbedarf bleibt abschließend festzuhalten, dass die Aussagekraft der Teilerhebung II aufgrund der ungleichen Beteiligung von öffentlichen, freien und gewerblichen Trägern in Großstädten begrenzt ist. Eine gezielte Nachuntersuchung in den größten Städten Deutschlands erscheint daher erforderlich. Darüber hinaus besteht Forschungsbedarf in drei eng verknüpften Bereichen, die in der vorliegenden Studie nicht oder nur in groben Zügen untersucht werden konnten:

- zur interkommunalen Kooperation, um Verlagerungseffekte zu analysieren und wirksame Formen übergemeindlicher Zusammenarbeit zu identifizieren,
- zur überregionalen Steuerung, insbesondere zur besseren Verzahnung von Planungsinstrumenten auf Gemeinde-, Kreis- und gegebenenfalls Landesebene, sowie
- zu den qualitativen Standards der Unterbringung, wie Ausstattung, sozialräumliche Einbindung und Teilhabemöglichkeiten.

Abstract

The accommodation of homeless people in Germany is a complex and heterogeneous field of action that encompasses the standards of police, security and public order law as well as individual claims under social law. Of particular importance is the assistance provided under Sections 67 ff. of the Social Code (SGB XII), which, in addition to counselling, support and placement services, also provides residential assistance in an inpatient or outpatient form for homeless people for whom particular living circumstances are associated with social difficulties. While the assistance under Sections 67 ff. of the Twelfth Book of the Social Code (SGB XII) is aimed at re-integration into independent living or further assistance with the support of social workers, POPS accommodation primarily serves to protect basic legal interests such as life and health. It is enshrined as an obligation of local authorities in the policing, security and public order legislation of the federal states; however, this does not contain any binding specifications regarding the size and facilities of the shelters. Given the fact that public order and public safety (POPS) accommodation is only intended to be temporary, although 43 % of homeless people accommodated as of 31 January 2024 had already spent more than two years in corresponding accommodation (cf. Destatis 2025), more extensive requirements in terms of the accommodation of homeless people can be deduced. This is particularly true in light of Germany's human rights obligations and the increasing heterogeneity of the groups of people being accommodated.

This is where the National Action Plan against Homelessness (NAP-W) comes in. It aims to enable those affected to access adequate and safe housing. The guidelines described in the NAP-W include

- the standardisation of admission requirements,
- working towards minimum standards that comply with human rights,
- the establishment of low-threshold and accessible support structures,
- shortening the length of stays, and
- facilitating the transition to independent living (cf. BMWSB 2024b: 23).

In order to concretise this objective, the Federal Ministry for Housing, Urban Development and Building (BMWSB) has commissioned the development of guidelines for the accommodation of homeless people. These are intended to serve as guidance for local authorities and providers and to support them in further developing their service structures.

In this context, this study makes a significant contribution by providing empirically verified and comparable nationwide data on the organisational, structural and social facility features of accommodation for homeless people in Germany. To this end, a two-stage survey concept was developed that takes into account both the local authority accommodation structures and the specific organisation of individual institutions. In the first part of the survey, the institutionally responsible local and supra-local authorities, i. e. towns/cities, municipalities, districts and social welfare organisations, were interviewed. Among other things, the number and types of shelters, the organisation and the target group orientation were recorded. In addition, the survey analysed how local authorities organise the procedures for POPS accommodation and what approaches to integrated emergency housing assistance exist at local authority level. The second part of the survey supplemented this perspective with a detailed analysis of the shelters themselves. To this end, public, independent and commercial operators were asked to provide information about the location, structural condition and facilities of the institutions as well as existing protection, participation and counselling structures.

A total of 590 local and supra-local authorities took part in the first and 679 institutions in the second part of the survey. The survey period ran from 5 February to 20 May 2025. The response rate for the first part of the survey was 31%, enabling a well-founded and differentiated analysis of the accommodation landscape in Germany. However, the results of the second part of the survey can only be generalised to a limited extent. Although responses were received from all municipal size categories, an above-average number of responses came from small and medium-sized towns. In addition, the large towns/cities received a disproportionately high number

of responses from institutions in accordance with Sections 67 ff. of SGB XII and from independent organisations across jurisdictions. Public organisations only rarely participated in large cities due to the large number of shelters and the associated high survey effort. There was also very little feedback from commercial providers, who are playing an increasingly important role in urban centres.

Structural diversity, regional disparities and unequal framework conditions in the organisation of accommodation for homeless people

The results of the first section of the survey make it clear that the accommodation of homeless people in Germany is characterised by a heterogeneous and institutionally fragmented system. Responsibilities, organisational structures and forms of accommodation vary considerably between jurisdictions, regional administrative authorities and regions. These differences are an expression of different legal frameworks, local resources and administrative latitude – but they also lead to unequal living conditions and opportunities for homeless people.

Of the 15,454 shelters recorded, around 60 % are institutions in accordance with the police, security and public order legislation of the federal states and 27 % are shelters under the Asylum Seekers Benefits Act (AsylbLG), in which recognised refugees are housed in accordance with public order and public safety legislation. Since two thirds of the local authorities surveyed were unable to provide any information on accommodation under AsylbLG, the actual proportion of AsylbLG accommodation is likely to be higher than the data indicates. Institutions in accordance with Sections 67 ff. of SGB XII only account for a small proportion, around 10 %, of the shelters recorded.

At the same time, the data reveal clear spatial disparities. Municipalities belonging to a district [kreisangehörige Gemeinden] provide around 60 % of all shelters, but only around a third of the places. In contrast, independent towns/cities [kreisfreie Städte] account for around 40 % of the shelters recorded, but 70 % of the places recorded – an indication of a greater concentration of larger collective shelters. Districts and supra-local social welfare organisations act exclusively as cost bearers for institutions in accordance with Sections 67 ff. of SGB XII and only provide a small proportion of the accommodation services. Although districts have slightly more shelters (3.4 %) than supra-local providers (0.6 %), their accommodation capacity is lower, as larger inpatient institutions are predominantly operated by supra-local providers.

According to official statistics, the vast majority of homeless people in accommodation live in facilities run by public institutions, while facilities operated by independent and commercial providers are each used by only around one tenth (cf. BMWWSB 2024c: 67). This finding is confirmed by the present study, but must be viewed in a differentiated manner – both with regard to the different legal systems governing accommodation and with regard to the municipality size. Similar to the official statistics, just under two thirds of all registered accommodation is publicly run (65 %), a good 14 % is run by independent providers, and around 10 % by commercial providers. Public order and public safety (POPS) accommodation is predominantly run by public organisations. However, their share falls to around 37 % in large cities with over 500,000 inhabitants. Independent providers (14 %) and, above all, commercial providers (32 %) are gaining significantly in importance. With regard to accommodation under the Asylum Seekers Benefits Act, a similar pattern can be seen in the asylum sector, although the proportion of independent organisations in large cities is particularly high at almost 50 %. Institutions providing assistance in accordance with Sections 67 ff. of SGB XII are also predominantly run by independent organisations, although here too, the distribution varies according to the size of the municipality. In small towns, public operators dominate, in medium-sized towns public and independent operators share responsibility and in large cities it is almost entirely in the hands of independent operators.

The forms of accommodation for homeless people in Germany range from short-term emergency solutions to residential-style facilities that can be used on a longer-term basis. In the case of shelters provided in accordance with police and public order legislation of the federal states and under the Asylum Seekers' Benefits Act (AsylbLG), most of the capacity is accounted for by transitional housing centres and collective shelters in permanent buildings designed for medium-term use (51 % and 46 % of the places recorded respectively).

Residential-style shelters with smaller units and a higher degree of privacy are more prevalent in accommodation under AsylbLG with 29 % of the places recorded than in POPS accommodation with 17 %. Emergency solutions aimed at short-term accommodation in the form of emergency and temporary shelters play a subordinate role, accounting for 14 % and 9 % of the places recorded respectively. In POPS accommodation, seasonal or temporary shelters supplement the supply by 5 % of the places recorded. Hotels and guesthouses are used to bridge capacity bottlenecks, particularly in large cities, and are organised according to POPS regulations at a rate of around 13 %, whereas only 2 % is accommodation according to AsylbLG. Around a third of local authorities also use regular housing to accommodate individual households (individual housing). Within the assistance provided in accordance with Sections 67 ff. of SGB XII, inpatient services in centralised institutions dominate, while outpatient forms of housing have so far only been found in isolated cases. However, the significance of the results here is limited, as some of the social welfare organisations surveyed did not provide detailed data on outpatient services.

The findings on accessibility and needs-based care are of particular relevance. The local hazard prevention authority in whose jurisdiction the homeless person is currently staying and to whom the homeless person applies for accommodation is responsible for providing accommodation. Where homelessness occurred is irrelevant.³ The project noted that only around half of the local authorities accept non-residents on a regular basis; smaller municipalities in particular often limit themselves to temporary or restrictive admissions. EU citizens without a secure entitlement to benefits are affected by access restrictions in many places. In addition, there are considerable gaps in provision for specific target groups. Around a third of local authorities have no suitable services for families and a quarter are unable to provide adequate care for young adults. Around 50 % of local authorities rate their capacities for EU citizens and LGBTIQ* people as inadequate. Only 20 % of local authorities have specialised institutions for people with mental illnesses or physical impairments and only 7% have specific institutions for people with care needs. In general, independent towns and cities [kreisfreie Städte] have better developed and differentiated structures than municipalities belonging to a district, which usually only offer basic capacities without specific target group orientation.

There are also gaps in the provision of assistance in accordance with Sections 67 ff. of SGB XII. Only around a third of social welfare organisations can provide suitable accommodation for couples with children, single parents in around 40 % of cases and young adults in just over half. For LGBTIQ* people, the proportion of needs-based services is 37 %. In addition, assistance provided in accordance with Sections 67 ff. of SGB XII is limited in its ability to meet the specific needs of people with health impairments – due both to the fact that other support systems take precedence, and because this form of assistance primarily functions as a referral pathway to those services. Specialised services for people with addictions (38 %) and mental illnesses (34 %) are the most common, while institutions for people with physical impairments (26 %) or care needs (7 %) are only available in isolated cases.

Overall, it is clear that the local service structures in Germany are highly varied and, in some cases, do not ensure equal access to suitable shelter for all target groups. Particularly in small and medium-sized local authorities, there is a lack of specialised and differentiated structures that could guarantee needs-based, non-discriminatory and inclusive accommodation. To counteract this, shelters should be expanded more in line with demand and capacities should be calculated specifically for certain target groups; in smaller and medium-sized municipalities, this can also be done through inter-municipal cooperation and joint shelter planning. In view of the priority of other social assistance services, the interfaces between the assistance systems should also be strengthened and transitions better secured. Sustainable improvement therefore requires coordinated management and integrated planning, which has so far only been established by a limited number of local authorities. Only around a quarter of the independent towns and cities [kreisfreie Städte] have a coordinated emergency housing assistance plan, while a further 18 % integrate corresponding procedures into their general social planning. In districts and municipalities belonging to districts [kreisangehörige Gemeinden], coordinated approaches have

³ See, for example, the decision of the Administrative Court of Baden-Württemberg of 23 September 2019 – 1 S 1698/19 –, juris margin note 13, and the decision of the Administrative Court of Hesse of 5 February 2003 – 11 TG 3397/02 –, juris margin note 7.

so far been the exception and are mainly found where state policy impulses have already promoted integrated planning structures. The development of comprehensive emergency care concepts, which are intended to create a network of low-threshold help and compulsory cooperation between public and independent organisations, has also made little progress – only around 5 % of the district municipalities [kreisangehörige Gemeinden] and around a third of the independent cities [kreisfreie Städte] have such a concept.

The participation of people with personal experience of homelessness also remains patchy. Although approaches to formal participation can be found more frequently in independent towns and cities, here too it usually remains selective. The participation of individual stakeholders in committees or working groups is 16 % and representative stakeholder organisations exist in only 13 % of cases. Independent complaints centres exist in only one in ten towns/cities. Institutionalised participation has not yet played a significant role in district municipalities [kreisangehörige Gemeinden].

Structural, social and organisational facility features in the accommodation of homeless people

The results of the second part of the survey show that the structural, social and organisational facility features of accommodation for homeless people in Germany vary between jurisdictions, shelter types and providers.

Differences can be seen, for example, in the location and structural substance of the shelters. Although the majority of the institutions surveyed are centrally located or close to the city centre and are therefore generally easy to reach, around a third are located in peripheral areas or industrial estates. This makes access to community services and medical care more difficult. Facilities pursuant to Sections 67 ff. SGB XII are found with above-average frequency in locations close to city centres. POPS accommodation, on the other hand, is more commonly found on the outskirts of cities. Accommodation for refugees is distributed relatively evenly, but temporary accommodation is comparatively frequently found in peripheral locations. The need for refurbishment is widespread: facilities pursuant to Sections 67 ff. are disproportionately often located in older buildings in need of renovation. Only around a third of the structures surveyed provide barrier-free access.

The results also show that collective forms of housing with limited privacy and a lack of opportunities for retreat dominate the accommodation provided under public order and asylum legislation. Around two thirds of the institutions have multi-bed rooms. Transitional housing (83 %) and collective shelters (73 %) are particularly common, but multi-bed rooms are also widespread in residential-style shelters, accounting for around two fifths. This becomes a particular problem in the case of single-person households. Around two thirds of shared rooms fall below the recommended minimum area of 10 m² per person, and in some emergency accommodation it is even less than 5 m² per person. Shared sanitary facilities and kitchens are standard and lead to considerable hygiene and social issues, especially in overcrowded institutions. In addition, many shelters lack basic infrastructure features such as Wi-Fi, common rooms or child-friendly areas, which makes digital participation, access to education and an organised family routine considerably more difficult.

In contrast, accommodation in generously proportioned single rooms predominates in the case of assistance in accordance with Section 67 ff. of SGB XII. This form of housing is widespread both in inpatient institutions (88 %) and in outpatient programmes with supported housing (81 %). The standards of amenities are also significantly higher: Self-catering is possible almost everywhere; communal rooms are an integral part of the educational concept and Wi-Fi is available in the vast majority of institutions. Around a third of the institutions also offer PC workstations, creating better conditions for digital participation and everyday organisation.

Cramped living conditions, a heterogeneous resident population and high levels of stress increase the risk of conflict and violence. However, many shelters lack effective protection and participation mechanisms. Only around a third of the regulatory accommodation centres and one in five asylum centres have a complaints management system or regulated procedures for conflict resolution. Violence protection plans are hardly widespread, with a share of around 20 % in POPS centres and 11 % in asylum centres, although corresponding

standards for asylum centres are expressly recommended in the nationwide guidelines (cf. BMFSFJ/UNICEF 2021) and in individual state guidelines. It is striking that independent organisations have above-average protection mechanisms in place. Protection and participation structures are more strongly developed in institutions provided in accordance with Sections 67 ff. of SGB XII: some 70 % have a complaint management system, 30 % have a violence protection plan and 40 % have a safety plan. Overall, it can be seen that protection plans are more frequently established where socio-educational approaches are systematically embedded, and that their implementation increases with the size and professionalism of the institution.

In addition to the lack of protection mechanisms, there is also a clear backlog in terms of resident participation. Only institutions providing assistance in accordance with Sections 67 ff. of SGB XII regularly involve residents in decision-making processes. However, co-determination rights and formal resident representation are rare. In POPS shelters and asylum centres, participation is usually limited to informal or leisure-related activities. There are rarely compulsory participation structures or institutionalised opportunities to exert influence.

Social work support is a key factor in helping homeless people find further assistance or their own housing. It is institutionally enshrined in the assistance provided in accordance with Sections 67 ff. of SGB XII and is part of the standard procedure. However, only around half of the institutions that provide accommodation under public order, public safety and asylum legislation offer socio-educational counselling in the accommodation. Cooperation with social and health services is also limited. Only around 20 % of the institutions work regularly with care services or socio-psychological counselling; addiction and debt counselling are offered in less than a fifth of the institutions. It is noticeable that independent organisations offer community and other services in the shelter much more frequently and have more stable cooperation networks, while public organisations usually only provide basic services. In addition to the different professional self-image of the independent organisations, this is presumably also related to the location context. Feedback from public institutions came more frequently from smaller towns with a lower density of specialist services, while feedback from independent providers came from large cities with better-developed networks.

Conclusion

The results of both sub-surveys show that the accommodation of homeless people in Germany is a heterogeneous network of local practices. While some local authorities already provide differentiated accommodation and pursue socio-educational approaches, in many places accommodation is limited to the administrative task of hazard prevention. This creates a system in which living conditions, support services and access opportunities depend on where people live and reside, and there are significant gaps in terms of non-discriminatory and humane accommodation. The further development of accommodation towards practices that comply with human rights – as called for by the German Institute for Human Rights (cf. Engelmann 2022) – therefore not only requires investment in building quality and infrastructure, but also structural changes that systematically strengthen participation, co-determination and social reintegration. So far, however, this debate has only taken place selectively: just short of one in five municipalities that responded stated that extended accommodation standards had been formulated at municipal or state level.

In order to fulfil human rights obligations and sustainably overcome homelessness, guidelines for the accommodation of homeless people were developed on behalf of the BMWWSB. These guidelines are intended to serve as guidance for local authorities and agencies and to support them in the further development of their service structures.

Finally, with regard to the need for further research, it should be noted that the informative value of Survey Section II is limited due to the unequal participation of public, independent and commercial organisations in large cities. A targeted follow-up study in Germany's largest cities therefore appears necessary. There is also a need for research in three closely related areas, which could not be examined in this study, or only in broad terms:

- on cooperation between local authorities in order to analyse displacement effects and identify effective forms of inter-municipal cooperation;
- on supra-regional management, in particular for better dovetailing of planning instruments at municipal, district and, possibly, state level;
- and on the qualitative standards of accommodation, such as facilities, socio-spatial integration and opportunities for participation.

1 Einleitung

Mit dem Nationalen Aktionsplan „Gemeinsam für ein Zuhause“, der im April 2024 unter Federführung des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) verabschiedet wurde, verfolgt die Bundesregierung das Ziel, Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030 zu überwinden (vgl. BMWSB 2024b: 4). Neben der Verbesserung der Wohnraumversorgung und präventiver Angebote rückt der Aktionsplan ausdrücklich auch die Bedingungen der Unterbringung wohnungsloser Menschen in den Fokus (ebd.: 31). Die neue Bundesregierung hat die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit entsprechend in ihrem Koalitionsvertrag verankert und damit die Bedeutung dieses Handlungsfeldes weiter unterstrichen.

Die Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland ist dabei durch ein komplexes Zusammenspiel ordnungsrechtlicher und sozialrechtlicher Zuständigkeiten geprägt. Einerseits umfasst sie ordnungsrechtliche Aufgaben der Gefahrenabwehr, mit denen sichergestellt wird, dass Menschen ohne Wohnung nicht obdachlos auf der Straße verbleiben, sondern zumindest vorübergehend in kommunalen Unterkünften untergebracht werden. Dies gilt auch für anerkannte Geflüchtete, die nach Abschluss ihres Asylverfahrens häufig so lange in Gemeinschaftsunterkünften oder dezentral angemieteten Wohnungen verbleiben, bis sie eine eigene Wohnung finden. Andererseits bestehen sozialrechtliche Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, die neben Beratungs-, Betreuungs- und Vermittlungsleistungen auch Wohnhilfen in stationärer oder ambulanter Form vorsehen.

Dabei ist die Zahl der wohnungslosen Menschen in öffentlicher Unterbringung in den vergangenen Jahren stark angestiegen. Zum Stichtag 31. Januar 2025 lebten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 474.700 Personen in Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe – 2024 waren es 439.500 (vgl. Destatis 2025). Dieser Anstieg ist teilweise auf verbesserte Meldedaten zurückzuführen. Dennoch deuten strukturelle Faktoren wie die angespannte Lage auf den Wohnungsmärkten, der Mangel an bezahlbarem Wohnraum und die anhaltende Zuwanderung darauf hin, dass Wohnungslosigkeit in Deutschland auch künftig auf hohem Niveau bestehen bleibt oder auch weiter zunimmt. Die öffentliche Unterbringung ist dabei für viele Betroffene längst nicht mehr nur eine kurzfristige Notlösung, sondern wird zur längerfristigen Lebenssituation. 43 % der zum Stichtag 31.01.2025 untergebrachten wohnungslosen Personen befinden sich bereits länger als zwei Jahre in Einrichtungen der Wohnungslosenunterbringung (ebd., eigene Berechnungen).

Vor diesem Hintergrund ist es von zentraler Bedeutung, die Lebensbedingungen in den Einrichtungen systematisch zu untersuchen. Medien- und Praxisberichte sowie vereinzelte lokale Studien weisen immer wieder auf beengte Wohnverhältnisse, niedrige Ausstattungsstandards und fehlende Teilhabemöglichkeiten hin (vgl. Engelmann/Mahler/Follmar-Otto 2020; Gerull et al. 2024). Systematische Daten zur konkreten Ausgestaltung der Unterbringung auf kommunaler Ebene liegen bislang jedoch nicht vor. Zwar geben einzelne länderspezifische Untersuchungen (vgl. Busch-Geertsema/Evers/Ruhstrat 2014; Evers/Ruhstrat 2015; Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung 2015) sowie die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales von der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V. (GISS) durchgeführte Studie zu „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“ (vgl. Busch-Geertsema et al. 2019: 122) erste Einblicke in die kommunalen Angebotsstrukturen. Verlässliche und systematisch erhobene Daten darüber, in welchen Wohnformen und unter welchen Bedingungen wohnungslose Menschen tatsächlich untergebracht sind, fehlen bislang jedoch.

Anliegen der vorliegenden Untersuchung ist es, diese Lücke ein Stück weit zu schließen und erstmals bundesweit belastbare Daten zur Struktur, Ausstattung und Organisation der öffentlichen Unterbringung zu erheben. Im Zentrum stehen dabei Fragen wie:

- In welchen Formen werden wohnungslose Menschen von den Kommunen untergebracht?
- Welche Haushaltstypen und besonders vulnerablen Gruppen können bedarfsgerecht versorgt werden?
- Wie ist die Wohnungsnotfallhilfe auf kommunaler Ebene organisiert?
- Wo im Stadtgebiet befinden sich die Unterkünfte und in welchem baulichen Zustand sind sie?
- Welche Ausstattungsmerkmale bestehen in Bezug auf Wohnraum, Zusammenleben und Partizipation?
- Und schließlich: Steht vor Ort eine Sozialberatung zur Verfügung, die Betroffene bei der Suche nach eigenem Wohnraum oder der Weitervermittlung in andere Hilfesysteme unterstützt?

Das Ziel der Untersuchung war es damit, eine belastbare Datengrundlage zu Umfang, Ausdifferenzierung, Ausstattung und Organisation der Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland zu schaffen. Über die reine Datenerhebung hinaus verfolgte das Projekt aber auch einen praxisbezogenen Anspruch. Die Ergebnisse sollen Kommunen, Trägern und Politik als fundierte Entscheidungsgrundlage dienen und Impulse für die Umsetzung der Bundesempfehlungen zur Unterbringung wohnungsloser Menschen geben.

Um die genannten Fragestellungen nachvollziehbar zu bearbeiten, ist die Arbeit wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 beschreibt das methodische Vorgehen. Grundlage war eine zweistufige schriftliche Befragung. Die erste Teilerhebung richtete sich an kommunale und überörtliche Stellen und erfasste Strukturen, Zuständigkeiten und Organisationsformen der Unterbringung. Die zweite Teilerhebung ergänzte dies durch eine Befragung der Anbieter und Betreiber von Unterkünften, die detaillierte Informationen zu Lage, baulicher Qualität, Ausstattung, Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten sowie zur sozialarbeiterischen Beratung lieferten. Insgesamt beteiligten sich 590 kommunale und überörtliche Stellen (Rücklaufquote 31 %) an der ersten Teilerhebung sowie 679 Einrichtungen an der zweiten Teilerhebung. Kapitel 3 stellt die zentralen Befunde beider Teilerhebungen vor. Zunächst werden die Strukturmerkmale der kommunalen Unterbringungslandschaft beschrieben, anschließend die Struktur- und Ausstattungsmerkmale von Gemeinschaftseinrichtungen sowie die Befunde zum Individualwohnraum. Kapitel 4 fasst die Ergebnisse zusammen und ordnet sie in die aktuelle Diskussion um Lebensbedingungen und Standards in der Unterbringung wohnungsloser Menschen ein.

2 Methodisches Vorgehen

Um einen umfassenden Überblick über die Unterbringungslandschaft wohnungsloser Menschen in Deutschland zu gewinnen, wurde eine schriftliche Befragung durchgeführt. Erfasst wurden sämtliche Unterkünfte und Einrichtungen, in denen wohnungslosen Personen Räume oder Wohnungen zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsmöglichkeiten bereitgestellt werden, ohne dass hierfür ein eigener Mietvertrag oder eine vergleichbare rechtliche Absicherung besteht. In die Erhebung einbezogen wurden:

1. Unterkünfte, in denen Wohnungslose auf Grundlage der Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetze der Länder ordnungsrechtlich untergebracht sind, einschließlich der Unterkünfte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), in denen anerkannte Geflüchtete, Geflüchtete aus der Ukraine sowie Personen nach dem Chancen- und Aufenthaltsgesetz als sogenannte Fehlbeleger untergebracht sind.
2. Einrichtungen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, darunter insbesondere stationäre und ambulante Angebote, die im Rahmen der Wohnhilfe Räume oder Wohnungen (Trägerwohnraum) zu Wohnzwecken bereitstellen.

Die Heterogenität der rechtlichen Rahmenbedingungen stellte aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Zuständigkeiten eine zentrale Herausforderung für die Erhebung dar. Kosten- und Leistungsträger und damit institutionell zuständig für die Bedarfsprüfung der ordnungsrechtlichen Unterbringung sind die kreisfreien Städte sowie die kreisangehörigen Gemeinden und Städte. Unterkünfte für Menschen im laufenden Asylverfahren fallen dagegen in die Zuständigkeit der Ausländerbehörden und Landratsämter; mit Anerkennung des Schutzstatus wechseln Betroffene allerdings in den Rechtskreis der ordnungsrechtlichen Unterbringung und damit in die Verantwortung der jeweiligen Kommunen. Die Zuständigkeit für Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII liegt bei den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, wobei die konkrete Aufgabenverteilung je nach Bundesland unterschiedlich geregelt ist. Alle genannten öffentlichen Träger können Unterkünfte selbst betreiben oder diese Aufgabe an freie bzw. gewerbliche Anbieter übertragen. Um dieser institutionellen Komplexität und der Vielfalt der Anbieterstrukturen gerecht zu werden, wurde ein zweistufiges Erhebungskonzept entwickelt, das sowohl die Angebotsstruktur auf kommunaler Ebene als auch die konkrete Ausgestaltung einzelner Unterkünfte in den Blick nimmt. Die Ausgestaltung des Fragen-Antwort-Katalogs beider Erhebungen orientierte sich an den Ergebnissen früherer Studien zur institutionellen Angebotslandschaft (vgl. Busch-Geertsema/Henke/Steffen 2019) und menschenrechtlichen Anforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung (vgl. Engelmann 2022).

Teilerhebung I zielte darauf ab, Umfang, Strukturen und Organisationsformen der Unterbringung auf kommunaler Ebene systematisch sichtbar zu machen. Sie richtete sich an kommunale und überörtliche Stellen, die als Kosten- und Leistungsträger für die Bereitstellung und Verwaltung von Unterkünften und Einrichtungen zuständig sind. Erfasst wurden neben Anzahl und Formen der Unterkünfte auch die jeweiligen Anbieter und Betreiber von Unterkünften sowie die Ausrichtung der Angebote auf unterschiedliche Haushaltstypen und besonders vulnerable Zielgruppen. Darüber hinaus stand die kommunale Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung im Fokus, insbesondere der Umgang mit ortsfremden Wohnungslosen, EU-Bürgerinnen und EU-Bürger und anerkannten Geflüchteten. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Koordination und Steuerung der Wohnungsnotfallhilfe, also auf der Frage, wie kommunale Aufgaben gebündelt, Schnittstellen gestaltet und integrierte Planungs- und Steuerungsinstrumente eingesetzt werden.

Teilerhebung II ergänzte diese Perspektive durch eine detaillierte Erfassung von Struktur- und Ausstattungsmerkmalen einzelner Unterkünfte. Sie richtete sich an die Anbieter und Betreiber von Unterkünften und unterbringenden Einrichtungen, also sowohl an die in der Teilerhebung I angeschriebenen kommunalen und überörtlichen Stellen als auch an freie und gewerbliche Träger, denen diese Aufgabe übertragen wurde. Abgefragt wurden Informationen zur Art der Überlassung, Größenordnungen und Formen der Unterkünfte. Ein besonderer Fokus lag auf den räumlichen und baulichen Rahmenbedingungen. Ebenso wurden Informationen zur konkreten Ausgestaltung der Unterbringung erhoben – etwa zu den verfügbaren Wohnflächen pro Person, der

Ausstattung mit Sanitäreinrichtungen und Gemeinschaftsräumen sowie zur Umsetzung von Schutz- und Konfliktmanagementkonzepten. Darüber hinaus zielte die Befragung darauf ab, Einblicke in Mitgestaltungs- und Partizipationsmöglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner sowie in die Verfügbarkeit sozialarbeiterischer Beratung zu gewinnen.

Die Teilnahme an der Onlinebefragung war freiwillig. Der Befragungszeitraum erstreckte sich vom 5. Februar bis zum 20. Mai 2025. Um eine Vergleichbarkeit zur Erhebung durch das Statistische Bundesamt im Rahmen des Wohnungslosenberichterstattungsgesetzes herzustellen, wurde als Stichtag für die Erhebung der Daten der 31.01.2025 gewählt.

Für die Teilerhebung I wurden insgesamt 1.883 kommunale und überörtliche Stellen in die Befragung einbezogen. Grundlage bildeten die im Rahmen der Wohnungslosenberichterstattung durch das Statistische Bundesamt erstellte Adressdatenbank sowie ergänzende eigene Recherchen. Die Bruttostichprobe setzte sich zusammen aus allen 106 kreisfreien Städten, 668 kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie einer Zufallsstichprobe jeder dritten Gemeinde zwischen 5.000 und 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ($n = 792$). Hinzu kamen alle 294 Landkreise und 23 überörtliche Sozialhilfeträger. Die angeschriebenen kommunalen und überörtlichen Stellen wurden zugleich gebeten, sich auch an der Teilerhebung II zu beteiligen – entweder indem sie den Fragebogen für jede einzelne, von ihnen selbst betriebene Unterkunft (oder zumindest für möglichst viele) ausfüllten, oder indem sie den Umfragelink an jene freien und gewerblichen Träger weiterleiteten, an die sie entsprechende Aufgaben übertragen haben. Ergänzend wurden außerdem alle 16 Landesarbeitsgemeinschaften der Freien Wohlfahrtspflege gebeten, den Fragebogen an ihre Mitgliedsorganisationen weiterzugeben.

Bis zum Abschluss der Befragung am 20. Mai 2025 konnten nach Fristverlängerungen und umfangreichen Nachfassaktionen insgesamt 590 gültige Rückmeldungen erzielt werden. Dies entspricht einer bereinigten Rücklaufquote von 31 % (vgl. Tab. 1). Besonders hoch war die Beteiligung der kreisfreien Städte, von denen 54 Rückmeldungen (51 %) eingingen. Aus kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern wurden 215 Antworten (32 %) und aus Gemeinden mit 5.000 bis 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 217 Antworten (27 %) verzeichnet. Hinzu kommen 94 Rückmeldungen von Landkreisverwaltungen (32 %) sowie 12 Antworten von überörtlichen Sozialhilfeträgern (52 %). Insgesamt kann der Rücklauf der Teilerhebung I als sehr zufriedenstellend bewertet werden. Mit einer Quote von 31 % liegt die Beteiligung im üblichen Bereich vergleichbarer Erhebungen und ist angesichts der Komplexität des Fragebogens als sehr gut einzuschätzen.

Tabelle 1
Rücklauf der Teilerhebung I

	Kreisfreie Städte	Kreis-angehörige Gemeinden über 20.000 EW	Kreis-angehörige Gemeinden zw. 5.000–20.000 EW	Landkreise	Überörtliche Träger der Sozialhilfe	Gesamt
Bruttostichprobe	106	668	792	294	23	1.883
Nettostichprobe	54	215	217	92	12	590
Rücklauf in %	51	32	27	31	52	31

Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose 2025

Mit Blick auf die regionale Verteilung kann die Stichprobe insgesamt als repräsentativ eingeschätzt werden, da aus allen Bundesländern ausreichende Rückmeldungen vorliegen. Zwar lag die Beteiligung in Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit rund 22–23 % etwas unter den Rücklaufquoten in Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (30–34 %) sowie unter der vergleichsweise hohen Beteiligung in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Brandenburg (35–43 %). Für die Aussagekraft der Ergebnisse ist jedoch entscheidend, dass insbesondere die Bundesländer und Städte mit den höchsten

Fallzahlen wohnungsloser Menschen gut erfasst wurden. So beteiligten sich in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg – in denen nach Bundesstatistik 24 % bzw. 21 % der öffentlich untergebrachten wohnungslosen Menschen leben (vgl. BMWSB 2024a: 75) – jeweils 30 % bzw. 34 % der angeschriebenen Stellen. Auch die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sind in der Stichprobe vertreten. Besonders hervorzuheben ist darüber hinaus die sehr hohe Beteiligung der kreisfreien Städte mit den größten Fallzahlen: Von den 29 Städten mit mehr als 1.200 untergebrachten wohnungslosen Menschen nahmen 24 an der Befragung teil, was einer Quote von 83 % entspricht.

Gleichwohl ist festzuhalten, dass die Rückmeldungen nicht in allen Fällen vollständige Angaben enthalten. Besonders bei der Unterbringung nach §§ 67 ff. SGB XII sowie bei den Angaben zu Fehlbelegungen in Asylunterkünften traten zum Teil nennenswerte Lücken auf. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die Fragebögen nicht immer an die jeweils zuständigen Stellen weitergeleitet wurden, zum anderen aber auch damit, dass entsprechende Daten in den zuständigen Stellen teilweise nicht oder nicht unterkunftsscharf vorliegen. So war es den befragten örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe nicht immer möglich, Angaben zur Anzahl der Einrichtungen oder zu weiteren Differenzierungsmerkmalen zu machen. Hintergrund ist, dass den Kostenträgern zum Teil nur Fallzahlen vorliegen, während die einrichtungsbezogenen Informationen bei den Leistungserbringern – den freien Trägern der freien Wohlfahrtspflege – liegen. Hinzu kommt, dass sich aus den Verwaltungsdaten nicht immer zuverlässig unterscheiden lässt, ob zum Beispiel ambulant betreute Personen in Trägerwohnungen oder im eigenen Wohnraum leben.

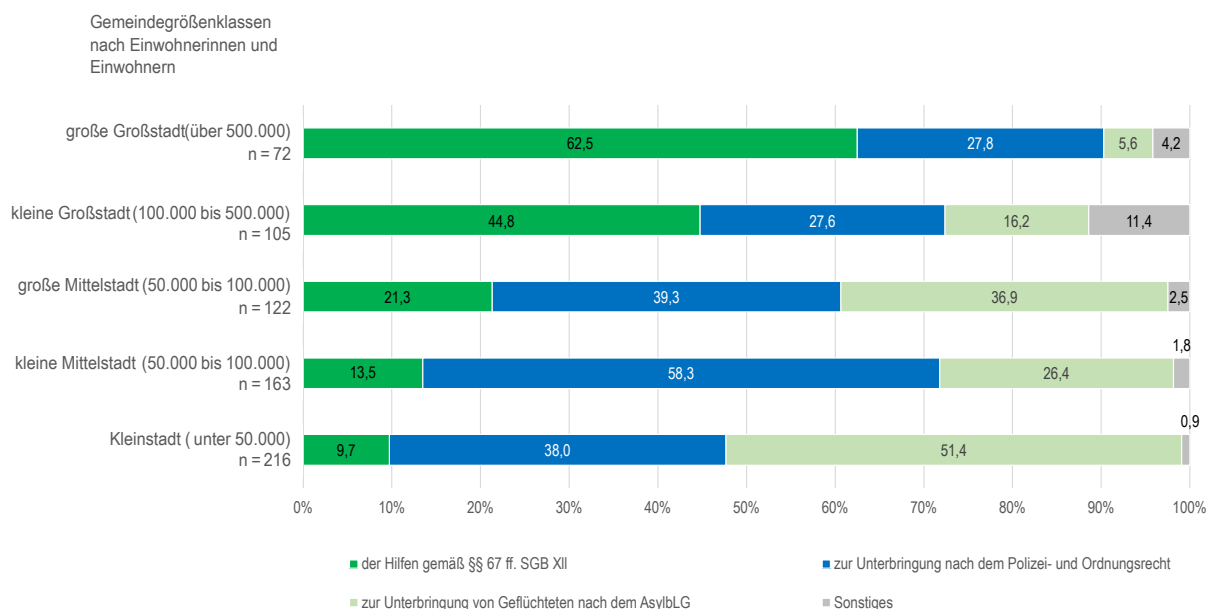
Auch im Bereich der asylrechtlichen Unterbringung zeigen sich deutliche Datenlücken. So haben knapp zwei Drittel der antwortenden kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden und Städte keine Angaben zur Anzahl der Unterkünfte nach AsylbLG gemacht. Von den Gemeinden und Städten, die Angaben zur Anzahl der Unterkünfte differenziert nach Wohnformen machen konnten, hatten weitere zwei Drittel keine Informationen zur Größenordnung der Fehlbeleger vorliegen. Insgesamt konnten nur 15 % der antwortenden Stellen Angaben zur Anzahl der Unterkünfte nach AsylbLG und zur Anzahl der fehlbelegten Plätze machen. Ein Grund dafür liegt in der institutionellen Trennung der Datenhaltung. Während Ausländerbehörden bzw. Landratsämter in der Regel über Zahlen zu belegten Plätzen verfügen, enthalten diese keine Angaben zur Unterkunftsform – Informationen, die wiederum nur den jeweiligen Stellen in den Kommunalverwaltungen bekannt sind. Um hier ein vollständigeres Bild zu gewinnen, müssten die im Rahmen der Wohnungslosenberichterstattung von den Ausländerbehörden zum 31.01.2025 gemeldeten Fallzahlen händisch um Adressen ergänzt und mit den jeweiligen Unterkunftsarten abgeglichen werden. Dies stellte für die Mitarbeitenden der Kommunalverwaltungen einen zu hohen Aufwand dar.

Für die Teilerhebung II liegen insgesamt 679 auswertbare Rückmeldungen vor. Die Repräsentativität der Ergebnisse ist aufgrund der unklaren Grundgesamtheit nur eingeschränkt zu beurteilen. Besonders auffällig ist jedoch, dass die Situation in den größeren Städten nur unzureichend abgebildet wird: Zwar stammen Antworten von Anbietern und Betreibern aus allen Gemeindegrößenklassen und decken damit grundsätzlich die Breite der Strukturen ab. Rückmeldungen aus kleineren und mittleren Städten sind jedoch deutlich überrepräsentiert, während die großen Großstädte vergleichsweise schwach vertreten sind (vgl. Abb. 1).⁴ Dies ist insofern bedeutsam, als gerade dort die meisten Unterkünfte bestehen und die Mehrheit der Wohnungslosen lebt. Hinzu kommt eine Verzerrung in der Überlassungs- und Trägerstruktur. So antworteten aus den Großstädten vergleichsweise wenige Anbieter von Unterkünften, die Plätze zur ordnungsrechtlichen Gefahrenabwehr bereitstellen – obwohl dort nach Bundesstatistik die meisten Menschen ordnungsrechtlich untergebracht sind (vgl. BMWSB 2024a: 76). Zudem stammen die Rückmeldungen aus allen Großstädten nur zu rund einem Drittel von öffentlichen Trägern (34 %) und in den großen Großstädten sogar nur von 2 %. Stattdessen sind hier Rückmeldungen von freien Trägern stark vertreten (51 % in allen Großstädten, 86 % in den großen Großstädten). Auch gewerbliche Anbieter, die in Metropolen eine wichtige Rolle spielen, haben sich kaum bis gar nicht beteiligt (alle Großstädte:

⁴ In Anlehnung an die siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR, werden die Größenklassen der Gemeinden und Städte wie folgt unterschieden: Großstädte (über 100.000), Mittelstädte (20.000 bis unter 100.000) und Kleinstädte (5.000 bis unter 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern). Sofern Befunde signifikante Unterschiede aufzeigen, werden Groß- und Mittelstädte nochmals unterteilt in große Großstadt (über 500.000) und kleine Großstadt (unter 500.000) sowie große Mittelstadt (über 50.000) und kleine Mittelstadt (unter 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern). Landgemeinden (unter 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern) waren nicht Teil der Stichprobe.

9 %, große Großstädte: 0 %).⁵ Damit werden in den Großstädten vor allem ordnungsrechtliche Angebote freier Träger sichtbar, während Unterkünfte in öffentlicher und gewerblicher Trägerschaft – die den größeren Teil der Kapazitäten stellen – unterrepräsentiert bleiben. Insgesamt vermittelt die Teilerhebung II daher für Klein- und Mittelstädte ein solides, für Großstädte jedoch nur ein eingeschränktes Bild der tatsächlichen Versorgungslage.⁶

Abbildung 1
Angaben der Anbieter von Unterkünften zur Art der Überlassung nach Gemeindegrößenklassen



Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Zudem zeigt der Rücklauf der Teilerhebung II deutliche regionale Schwerpunkte. Mehr als die Hälfte aller Rückmeldungen stammt allein aus Nordrhein-Westfalen (31 %) und Baden-Württemberg (23 %). Dies erklärt sich aus der dortigen Struktur der Wohnungsnotfallhilfe. Beide Länder weisen überdurchschnittlich viele wohnungslose Menschen sowie eine entsprechend große Zahl an Unterkünften und Trägern auf, die in der Befragung stärker vertreten sind. Bayern (10 %) und Hessen (8 %) liegen im mittleren Bereich, während Niedersachsen (6 %) und Rheinland-Pfalz (4 %) deutlich kleinere Anteile beisteuern. Noch geringer fällt die Beteiligung in den ostdeutschen Flächenländern aus, wo jeweils nur zwischen 1 und 3 % der Rückmeldungen erzielt wurden; Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland liegen sogar unter 1 %. Auch die Stadtstaaten sind trotz ihrer hohen Dichte an Einrichtungen nur schwach repräsentiert. Aus Berlin gingen lediglich 20 Antworten ein (3 % der Stichprobe), aus Bremen 6 und aus Hamburg 5. Insgesamt ist die Teilerhebung II damit stark durch westdeutsche Bundesländer geprägt, während ostdeutsche Länder und die Stadtstaaten vergleichsweise wenig berücksichtigt sind.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Ergebnisse fundierte Einblicke in die Unterbringungsstrukturen kleinerer und mittlerer Städte erlauben, während sie für Großstädte und bestimmte regionale Kontexte nur eingeschränkt verallgemeinerbar sind. Einschränkend ist zudem zu berücksichtigen, dass trotz der anonymen Durchführung der Befragung möglicherweise vor allem Einrichtungen mit vergleichsweise besseren Ausstattungsstandards teilgenommen haben.

⁵ Dass dies eine Verzerrung darstellt, wird auch durch die Ergebnisse der Teilerhebung I bestätigt, nach denen Unterkünfte in allen erfassten Großstädten zu 83 % und in den erfassten großen Großstädten immerhin noch zu 37 % in öffentlicher Trägerschaft liegen. Die Ergebnisse zeigen zudem, dass ein Drittel der Unterkünfte in den erfassten großen Großstädten von gewerblichen Anbietern betrieben werden, die in der Stichprobe gar nicht vertreten sind (vgl. Kap. 3.1.1).

⁶ Dies liegt darin begründet, dass die detaillierte Erfassung von Unterbringungs- und Ausstattungsmerkmalen auf Einrichtungsebene mit erheblichem Aufwand verbunden war und insbesondere in Großstädten häufig nicht umgesetzt werden konnte. Für künftige Erhebungen erscheint es daher sinnvoll, verstärkt auf aggregierte Abfragen zurückzugreifen oder – sofern möglich – die Einrichtungsleitungen direkt einzubeziehen. Zudem sollte die Beteiligung freier und gewerblicher Träger über alternative Zugänge, etwa über Landes- und Fachverbände oder gezielte Adressrecherchen in Metropolen, systematischer gesichert werden.

3 Ergebnisse der empirischen Untersuchung

3.1 Quantitative Strukturmerkmale der kommunalen Unterbringungslandschaft

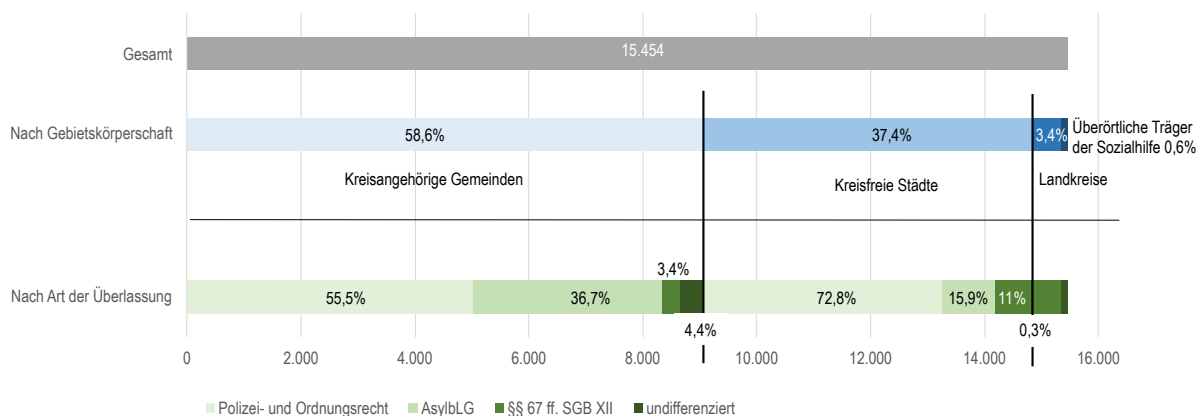
Die Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland ist von einer komplexen Gemengelage aus rechtlichen Vorgaben, kommunaler Zuständigkeit und unterschiedlichen Trägerstrukturen geprägt. Je nach Rechtsgrundlage variieren sowohl die institutionelle Verantwortung für die Bereitstellung und Verwaltung von Unterkünften als auch deren konkrete Ausgestaltung durch öffentliche, freie und gewerbliche Anbieter. Um die strukturellen Unterschiede dieses Feldes empirisch sichtbar zu machen, wird im Folgenden zunächst ein quantitativer Überblick über die Anzahl und Art der vorhandenen Unterkünfte in den verschiedenen Rechtskreisen sowie deren Trägerschaft gegeben. Daran anschließend wird dargestellt, welche Wohn- und Unterbringungsformen in den verschiedenen Rechtskreisen dominieren und in welchem Umfang unterschiedliche Zielgruppen und Haushaltstypen bedarfsgerecht versorgt werden können. Abschließend wird untersucht, welche Verfahren Kommunen bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung anwenden und wie die kommunale Wohnungsnotfallhilfe koordiniert, gesteuert und weiterentwickelt wird.

3.1.1 Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten und Trägerstrukturen

Die öffentliche Unterbringung fußt im Wesentlichen auf den Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetzen der Länder, welche Städte und Gemeinden dazu verpflichten, unfreiwillig obdachlose Personen in dafür bereitgestellte Unterkünfte unterzubringen. Aufgrund der in vielen Regionen angespannten Wohnungsmarktlage erfolgt die ordnungsrechtliche Unterbringung auch in Unterkünften nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), die vorrangig der Unterbringung von Asylsuchenden während des laufenden Verfahrens dienen, in denen anerkannte Geflüchtete nach Abschluss des Verfahrens aber häufig verbleiben, bis regulärer Wohnraum gefunden ist (vgl. Busch-Geertsema/Henke/Steffen 2019: 118 f.). In diesen Fällen handelt es sich um sogenannte „Fehlbeleger“, die im Rahmen der ordnungsrechtlichen Zuständigkeit weiterhin in solchen Einrichtungen wohnen. Eine dritte Rechtsgrundlage stellt das Achte Kapitel des Sozialgesetzbuchs XII (§§ 67 ff. SGB XII) dar, wonach Personen in besonderen Lebensverhältnissen und mit besonderen sozialen Schwierigkeiten Anspruch auf Leistungen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten haben. Dazu zählen neben Beratungs-, Betreuungs- und Vermittlungsangeboten auch Wohnhilfen in stationärer und ambulanter Form, beispielsweise in Trägerwohnungen. Hier sind sowohl örtliche als auch überörtliche Träger der Sozialhilfe zuständig, wobei die konkrete Aufgabenwahrnehmung je nach Bundesland variiert. Auch kreisangehörige Gemeinden können für Aufgaben der Sozialhilfe nach §§ 67 ff. SGB XII herangezogen werden.

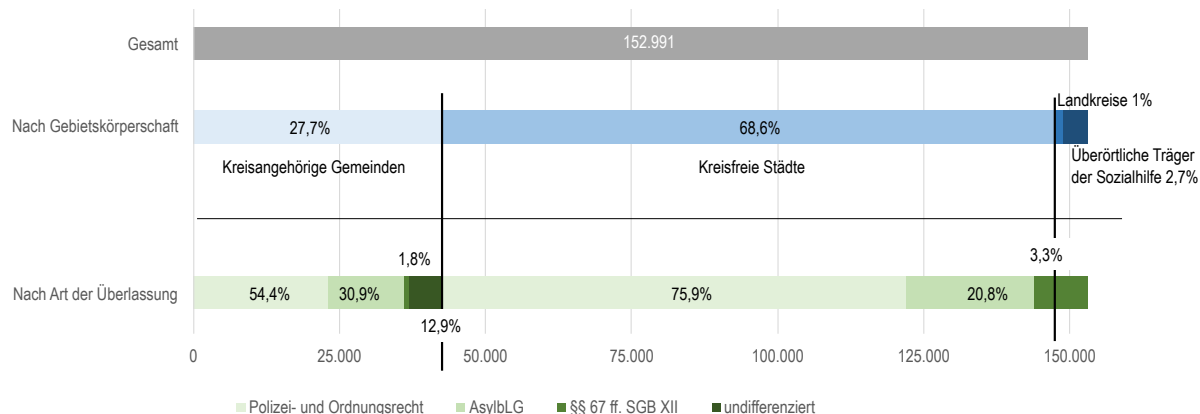
Die empirischen Ergebnisse spiegeln diese institutionellen Zuständigkeiten deutlich wider. Wie Abbildung 2 sichtbar macht, entfallen von den insgesamt 15.454 erfassten Unterkünften und unterbringenden Einrichtungen (davon 5.926 Wohnungen, die mit Einzelhaushalten belegt werden) knapp drei Fünftel auf kreisangehörige Gemeinden und knapp zwei Fünftel auf kreisfreie Städte. Landkreise und überörtliche Träger der Sozialhilfe tragen hingegen nur in sehr geringem Umfang zur Unterbringungslandschaft bei. Eine andere Verteilung zeigt sich jedoch mit Blick auf die erfassten Plätze in Abbildung 3. Während kreisangehörige Gemeinden zwar die Mehrzahl der Unterkünfte stellen, konzentrieren sich die Plätze in den kreisfreien Städten, die fast 70 % der Gesamtkapazitäten bereitstellen. Daran zeigt sich, dass wenige, groß dimensionierte Einrichtungen den Großteil der Unterbringungskapazität tragen. Kreisangehörige Gemeinden, die 28 % der Plätze stellen, verfügen dagegen über meist kleine, dezentrale Unterbringungseinheiten mit geringer Platzkapazität pro Unterkunft. Landkreise und überörtliche Träger der Sozialhilfe spielen beim Angebot der Plätze nur eine marginale Rolle.

Abbildung 2
Angaben der kommunalen und überörtlichen Stellen zur Anzahl von Unterkünften nach Gebietskörperschaft und Art der Überlassung



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Abbildung 3
Angaben der kommunalen und überörtlichen Stellen zur Anzahl von Plätzen nach Gebietskörperschaft und Art der Überlassung



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Der überwiegende Teil der erfassten Unterkünfte entfällt auf den Rechtskreis der ordnungsrechtlichen Unterbringung.⁷ In kreisfreien Städten betrifft dies fast drei Viertel, in kreisangehörigen Gemeinden etwas mehr als die Hälfte der Unterkünfte. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Platzverteilung. Umgekehrt haben Unterkünfte nach dem AsylbLG in kreisangehörigen Gemeinden ein mehr als doppelt so hohes Gewicht wie in kreisfreien Städten. Betrachtet man jedoch die Platzzahlen, relativieren sich die Unterschiede. In kreisangehörigen Gemeinden entfallen 31 % der Plätze auf AsylbLG-Unterkünfte, in kreisfreien Städten sind es 21 %. Der Abstand fällt hier also geringer aus. Dieser Befund spiegelt die stärker dezentrale Unterbringungspraxis in den kreisangehörigen Gemeinden wider und lässt sich auch anhand der durchschnittlichen Unterkunftsgrößen belegen. Während AsylbLG-Unterkünfte in kreisangehörigen Gemeinden im Schnitt lediglich über 4 Plätze verfügen, sind sie in kreisfreien Städten mit durchschnittlich 24 Plätzen deutlich größer dimensioniert.

Auch Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII sind in der Unterbringungslandschaft präsent, wenngleich sie insgesamt nur einen geringen Anteil ausmachen. 12 % der kreisangehörigen Gemeinden und 69 % der kreisfreien Städte gaben an, für diese Form der Unterbringung zumindest teilweise zuständig zu sein. Allerdings zeigt sich in vielen Fällen, dass eine formale Zuständigkeit nicht zwangsläufig mit dem Vorhalten von eigenen unterbringenden

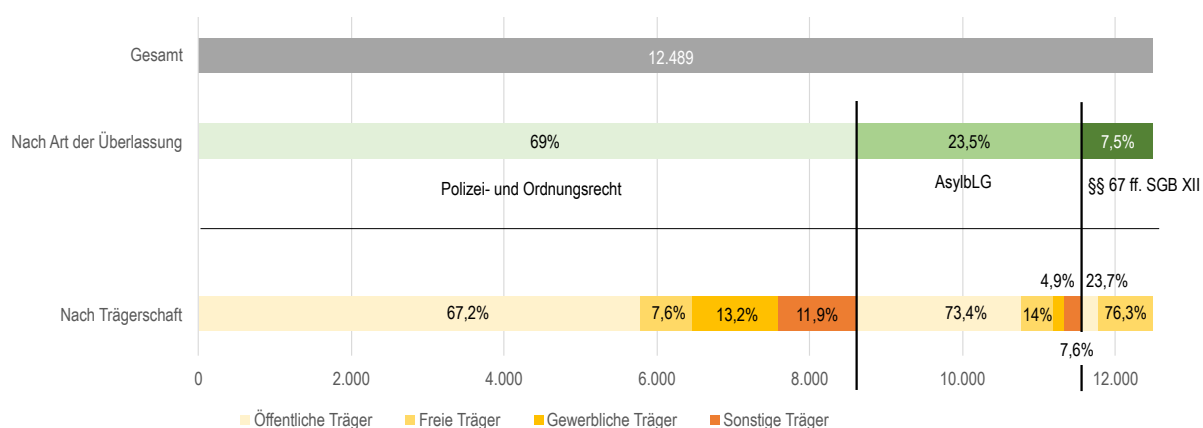
⁷ Allerdings muss hier bedacht werden, dass nur ein gutes Drittel der antwortenden Stellen Angaben zur Anzahl der Unterkünfte nach AsylbLG machen konnte (n=185), und nur 15 % (n= 71) Informationen zum Umfang der fehlbelegten Plätze vorliegen hatte (vgl. Kap. 2). Ein wesentlicher Teil der Unterkünfte nach AsylbLG ist in der Stichprobe somit nicht abgebildet.

Einrichtungen einhergeht. Insbesondere in Bundesländern, in denen die örtlichen Sozialhilfeträger ausschließlich für ambulante Leistungsangebote zuständig sind, erfolgt die Betreuung häufig in eigenem, mietvertraglich abgesichertem Wohnraum oder in von den Kommunen angemietetem und für die ordnungsrechtliche Unterbringung genutztem Wohnraum – nicht jedoch in Trägerwohnungen. So entfallen in kreisangehörigen Gemeinden nur 3 % aller Unterkünfte auf diesen Rechtskreis, in kreisfreien Städten sind es mit 11 % etwas mehr (vgl. Abb. 2). Auch stellen sie nur einen vergleichsweise geringen Anteil der insgesamt erfassten Plätze, was auf Unterkünfte mit kleineren Kapazitäten schließen lässt (vgl. Abb. 3).

Entsprechend der hoheitlichen Verantwortung der Städte und Gemeinden werden Unterkünfte im Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsrecht wie auch im AsylbLG überwiegend von diesen selbst betrieben (vgl. Abb. 4). Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII befinden sich hingegen überwiegend in der Verantwortung freier Träger. Gewerbliche Anbieter treten fast ausschließlich im ordnungsrechtlichen Bereich in relevanter Größenordnung auf.

Abbildung 4

Angaben der kommunalen und überörtlichen Stellen zur Anzahl von Unterkünften nach Art der Überlassung und Trägerschaft



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte Einrichtung für Wohnungslose in Deutschland 2025

Dieser Gesamteindruck lässt sich differenzieren, wenn man die Trägerstrukturen innerhalb der einzelnen Rechtskreise nach Gemeindegrößen betrachtet (vgl. Tab. 2). Dabei wird deutlich, dass sowohl kleinere als auch größere Kommunen ordnungsrechtliche Unterkünfte überwiegend selbst betreiben – insbesondere in größeren Mittelstädten und in kleineren Großstädten. Nur in den Großstädten mit über 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sinkt der Anteil öffentlicher Betreiber deutlich auf knapp 37 %, während freie Träger (14 %) und insbesondere gewerbliche Träger (32 %) hier erheblich an Bedeutung gewinnen. Auffällig ist auch der vergleichsweise hohe Anteil gewerblicher Anbieter in Kleinstädten (18 %), was darauf hindeutet, dass sie sowohl in strukturschwachen Räumen als auch in Metropolen eine wichtige, wenngleich unterschiedliche Rolle einnehmen – in kleinen Städten vermutlich als Lückenschließer bei fehlender kommunaler Infrastruktur, in Metropolen hingegen als Betreiber großer Massenunterkünfte.

Im Bereich des AsylbLG dominieren in Klein- und Mittelstädten öffentliche Träger. Auch hier verschiebt sich dieses Bild in den großen Großstädten ab 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Hier betreiben freie Träger fast die Hälfte der Unterkünfte (46 %) und liegen damit nahezu gleichauf mit den Kommunen, während gewerbliche Anbieter (10 %) nur eine untergeordnete Rolle spielen. Besonders ausgeprägt ist diese Verschiebung im Bereich des §§ 67 ff. SGB XII. In Kleinstädten werden entsprechende Angebote nahezu flächendeckend von öffentlichen Trägern (96 %) betrieben, in kleineren Mittelstädten besteht ein nahezu ausgewogenes Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern, und in den großen Großstädten werden entsprechende Einrichtungen nahezu flächendeckend von freien Trägern (96 %) betrieben – in größeren Mittelstädten sogar ausschließlich.

Insgesamt lässt sich ein klarer Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Trägerstruktur erkennen. Während kleinere Städte die Unterbringung überwiegend selbst verantworten, nimmt mit wachsender Einwohnerzahl in allen Rechtskreisen die Bedeutung freier und – in der ordnungsrechtlichen Unterbringung – auch gewerblicher Träger zu. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass kleinere Kommunen oft über eine nur schwach ausgeprägte freie Trägerlandschaft verfügen und daher selbst den Betrieb sicherstellen müssen, während in größeren Städten eine vielfältigere und stärker institutionalisierte Angebotsstruktur existiert. Im ordnungsrechtlichen Bereich treten in den großen Großstädten zudem gewerbliche Anbieter in erheblichem Umfang hinzu. Ihre wachsende Rolle erklärt sich vor allem durch den hohen und häufig kurzfristigen Unterbringungsbedarf in Metropolen, der die Kapazitäten kommunaler und freier Träger übersteigt und damit Raum für privatwirtschaftliche Akteure eröffnet, die große UnterkunftsKapazitäten flexibel und schnell bereitstellen können.

Tabelle 2

Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Anzahl von Unterkünften nach Art der Trägerschaft und Gemeindegrößeklassen⁸

Unterkünfte nach Polizei- und Ordnungsrecht in %						
Träger/Gemeindegröße	Kleinstadt	Kleine Mittelstadt	Große Mittelstadt	Kleine Großstadt	Große Großstadt	Gesamt
Öffentliche	68,9	66,2	88,5	82,7	36,6	67,2
Freie	5,6	5,6	9,4	2,2	14,2	7,6
Gewerbliche	17,9	4,5	2,1	12,0	32,1	13,1
Sonstige	7,6	23,6	0,0	3,0	17,1	12,1
Unterkünfte nach Asylbewerberleistungsgesetz in %						
Öffentliche	74,7	78,1	94,5	57,5	44,1	74,1
Freie	8,7	10,2	2,1	12,6	46,3	13,8
Gewerbliche	0,7	3,6	3,4	8,4	9,6	4,3
Sonstige	15,9	8,1	0,0	21,5	0,0	7,7
Unterbringende Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII in %						
Öffentliche	95,5	49,7	0,0	67,5	4,2	31,9
Freie	4,5	50,3	100,0	32,5	95,8	68,1

Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

3.1.2 Unterbringungstypen und Wohnformen

Die Auswertung und Darstellung der Unterbringungsformen wohnungsloser Menschen ist mit erheblichen konzeptionellen und methodischen Herausforderungen verbunden. Weder in der kommunalen Praxis noch im wissenschaftlichen Diskurs existieren einheitliche Begriffsdefinitionen oder klar abgegrenzte Typologien von Unterkünften. Vielmehr werden lokal sehr unterschiedliche Bezeichnungen für teils ähnliche, teils jedoch auch strukturell verschiedene Angebotsformen verwendet. Hinzu kommt, dass sich Unterbringungsformen nicht nur zwischen den Rechtskreisen, sondern auch innerhalb einzelner Kommunen deutlich unterscheiden. Um dennoch eine bundesweit vergleichbare Erfassung zu ermöglichen, wurde für die vorliegende Studie eine eigene Kategorisierung entwickelt, die als heuristische Ordnungshilfe diente und integraler Bestandteil des Erhebungsdesigns war; sie wurde den Befragten im Fragebogen transparent erläutert. In der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung sowie im Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes orientierte sich diese Heuristik primär an der vorgesehenen Aufenthaltsdauer und der Belegungsform. Unterschieden wurden kurzfristige Unterbringungsformen mit einfacher Ausstattung (z. B. dauerhaft oder temporär betriebene

⁸ In Anlehnung an die siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR, werden die Größenklassen der Gemeinden und Städte wie folgt unterschieden: Großstädte (über 100.000), Mittelstädte (20.000 bis unter 100.000) und Kleinstädte (5.000 bis unter 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern). Sofern Befunde signifikante Unterschiede aufzeigen, werden Groß- und Mittelstädte nochmals unterteilt in große Großstadt (über 500.000) und kleine Großstadt (unter 500.000) sowie große Mittelstadt (über 50.000) und kleine Mittelstadt (unter 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern). Landgemeinden (unter 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern) waren nicht Teil der Stichprobe.

Notunterkünfte, Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte in Behelfsunterkünften sowie die Unterbringung in Hotels und Pensionen), mittelfristige Unterbringungsformen (z. B. Übergangwohnheime und Gemeinschaftsunterkünfte in festen Gebäuden) sowie längerfristige, stärker wohnorientierte Unterbringungsformen. Letztere wurden zusätzlich danach differenziert, ob die Wohneinheiten und Wohnungen mit verschiedenen Haushalten (wohnähnliche Unterbringung) oder jeweils nur von einem Haushalt (Individualwohnraum) belegt werden. Für die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII wurde demgegenüber an der leistungsrechtlichen Differenzierung zwischen stationären und ambulanten Angeboten angesetzt. Die gewählte Systematik stellt eine analytische Annäherung dar, die eine bundesweit vergleichbare Auswertung ermöglicht, ohne die Vielfalt und Überschneidungen der lokalen Praxis vollständig auflösen zu können.

Unterbringungstypen im Polizei- und Ordnungsrecht

Im Rahmen der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung erfolgt die Versorgung wohnungsloser Menschen überwiegend in speziell hierfür vorgesehenen Einrichtungen. Dazu zählen dauerhaft betriebene Notunterkünfte ebenso wie saisonale Angebote, etwa im Rahmen der Winter- und Kältehilfe. Notunterkünfte dienen in erster Linie der akuten Gefahrenabwehr, sind meist einfach ausgestattet und begrenzen den Aufenthalt oft auf wenige Nächte oder sogar nur eine Übernachtung. Wie Abbildung 5 zeigt, verfügt knapp die Hälfte der befragten Kommunen über solche dauerhaft betriebenen Notunterkünfte, mit deutlichen Unterschieden zwischen den Gemeindetypen: Während 61 % der kreisfreien Städte entsprechende Einrichtungen vorhalten, sind es in den kreisangehörigen Gemeinden nur 43 %. Besonders groß ist der Unterschied nach Gemeindegröße – von rund einem Drittel in Kleinstädten bis zu 70 % in den Großstädten. Noch stärker tritt dieses Gefälle bei temporären Notunterkünften hervor, die insgesamt nur knapp ein Drittel der Kommunen anbieten, aber von über 60 % der antwortenden Großstädte vorgehalten werden. Die Mehrheit dieser Einrichtungen bietet nach Angaben der Kommunen einen Tagesaufenthalt an (75 % der dauerhaften und 70 % der temporären Angebote).

Eine weitere Form kurzfristiger Unterbringung ist die Nutzung von Hotels, Pensionen oder Ferienwohnungen, die häufig als flexible Reserve zur Überbrückung von Kapazitätsengpässen eingesetzt wird. Sie wird insgesamt selten genutzt, jedoch deutlich häufiger in Großstädten – von den Städten mit mehr als 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern gaben dies 70 % an. Dies verdeutlicht, dass mit zunehmender Gemeindegröße häufiger sowohl dauerhafte als auch temporäre Notlösungen zur Verfügung stehen – ein Hinweis auf höhere Fluktuation, stärkere saisonale Bedarfe und größere Zahlen obdach- und wohnungsloser Menschen.

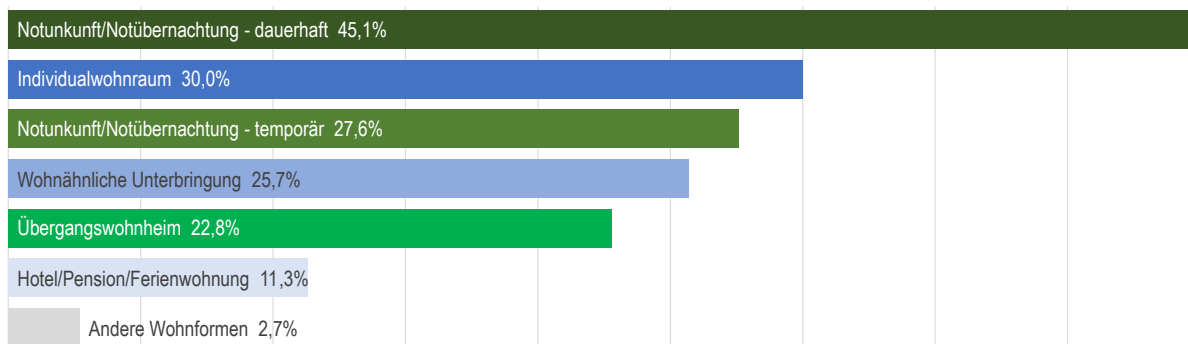
Mittel- oder längerfristige und stärker wohnorientierte Angebote sind dagegen deutlich seltener. Übergangwohnheime, die neben Mehrbettzimmern auch Einzelzimmer oder Apartments bereitstellen, gibt es nur in einem knappen Viertel der Kommunen, jedoch in jeder zweiten kreisfreien Stadt und in über 80 % der Großstädte. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei wohnähnlichen Unterkünften mit abgeschlossenen Wohneinheiten, die in einem Viertel der Kommunen vorhanden sind, in kreisfreien Städten aber fast doppelt so häufig wie in kreisangehörigen Gemeinden (43 % ggü. 24 %). Schließlich setzen knapp ein Drittel der Kommunen auf die Unterbringung in regulären Wohnungen im kommunalen Bestand oder im angemieteten Wohnraum – mit deutlichen Vorteilen für Betroffene, da hier Individualwohnraum ohne eigenen Mietvertrag bereitgestellt wird. Auch dieses Modell ist in kreisfreien Städten verbreiteter (57 % ggü. 27 % in kreisangehörigen Gemeinden), was vermutlich mit einem größeren Bestand an kommunal verfügbarem Wohnraum zusammenhängt.

Insgesamt zeigt sich, dass kurzfristige Notlösungen deutlich verbreiteter sind als mittelfristige Übergangslösungen und stärker wohnorientierte Unterbringungsformen. Betrachtet man jedoch die Platzzahlen, ergibt sich ein differenzierteres Bild: Auf eine mittelfristige Unterbringung ausgerichtete Übergangwohnheime sind zwar nur in einem Viertel der Kommunen vorhanden, stellen aber die Hälfte aller erfassten Plätze (51 %). Die für eine sehr kurzfristige Unterbringung dauerhaft vorgehaltenen Notunterkünfte, die zwar in jeder zweiten Kommune existieren, machen hingegen nur 14 % der Plätze aus. Auch die auf eine längerfristige Unterbringung ausgerichteten wohnähnlichen Unterkünfte bleiben in ihrem Platzangebot vergleichsweise gering (17 %). Diese

Diskrepanz weist darauf hin, dass vor allem mittelfristige Einrichtungen große Kapazitäten bündeln, während kurzfristige Notunterkünfte und wohnähnliche Angebote kleinteiliger organisiert sind. Für die Unterbringung in regulären Wohnungen liegen keine belastbaren Platzzahlen vor.

Abbildung 5

Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zu verschiedenen Unterbringungstypen im Polizei- und Ordnungsrecht (n = 486; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

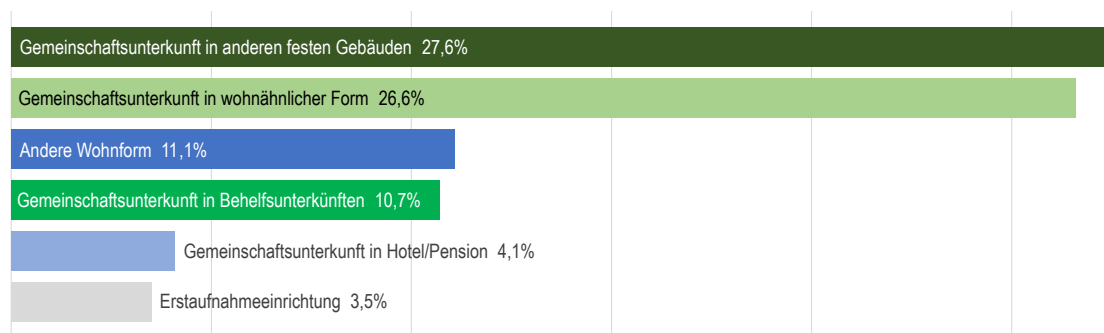
Der Blick auf die Trägerschaft der unterschiedlichen Unterkunftstypen zeigt, dass kurz- und mittelfristige Lösungen wie Notunterkünfte und Wohnheime überwiegend von den Kommunen selbst betrieben werden: Rund zwei Drittel (66–67 %) entfallen auf öffentliche Träger, während 17–24 % von freien Trägern und etwa 14 % von gewerblichen Anbietern verantwortet werden. Anders stellt sich die Situation bei Hotels und Pensionen dar, die fast ausschließlich in gewerblicher Trägerschaft sind (92 %). Unterkünfte mit wohnähnlicher Ausgestaltung liegen dagegen ganz überwiegend in der Verantwortung öffentlicher Träger (82 %), was auf deren besondere Rolle bei der Bereitstellung von stärker wohnorientierten Lösungen verweist.

Unterbringungstypen im Asylbewerberleistungsgesetz

Auch unter den erfassten Unterkünften nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, in denen ein erheblicher Teil anerkannter Geflüchteter mangels regulären Wohnraums – als sogenannte Fehlbeleger – weiterhin lebt, zeigen sich deutliche Unterschiede in der Wohnqualität (vgl. Abb. 6) Behelfsunterkünfte (Containeranlagen, Sport- oder Gewerbehallen), die insbesondere in den Zuwanderungsjahren 2015/2016 sowie 2021/2022 von vielen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten provisorisch errichtet oder reaktiviert wurden, werden trotz ihres temporären Charakters noch von gut jeder zehnten Kommune genutzt. Hotels, Pensionen oder Ferienwohnungen, die ebenfalls vor allem zur kurzfristigen Bewältigung von Kapazitätsengpässen dienen und etwas mehr Privatsphäre bieten, werden nur von knapp jeder 20. Kommune genutzt – jedoch deutlich häufiger von kreisfreien Städten (17 %) gegenüber lediglich 3 % der kreisangehörigen Gemeinden.

Deutlich verbreiteter sind Gemeinschaftsunterkünfte in festen Gebäuden, in denen Fehlbeleger in fast jeder dritten Kommune untergebracht werden. Diese bieten zwar eine solidere bauliche Infrastruktur als Behelfsunterkünfte, gehen aber häufig mit erheblichen Einschränkungen bei der Privatsphäre einher, da Küchen- und Sanitärbereiche gemeinschaftlich genutzt werden müssen. Besonders in kreisfreien Städten ist diese Form der Unterbringung präsent (47 % ggü. 25 % in kreisangehörigen Gemeinden). Rund ein Drittel der Kommunen berichtete zudem, Geflüchtete in wohnähnlichen Unterkünften unterzubringen. Während in größeren Städten dafür in den letzten Jahren zunehmend modulare Neubauten mit abgeschlossenen Wohneinheiten geschaffen wurden, greifen kleinere Gemeinden eher auf regulären Wohnraum zurück. Auffällig ist zudem, dass jede zehnte kreisangehörige Gemeinde ihre Unterkünfte nicht eindeutig einer Kategorie zuordnen konnte – ein Hinweis auf eine größere Vielfalt an Misch- und Sonderlösungen.

Abbildung 6
Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zu verschiedenen Unterbringungstypen im Asylbewerberleistungsgesetz
(n = 485; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte Einrichtung für Wohnungslose in Deutschland 2025

Die Ergebnisse legen nahe, dass anerkannte Geflüchtete überwiegend in Gemeinschaftsunterkünften, in anderen festen Gebäuden sowie in Unterkünften mit wohnähnlicher Form untergebracht sind, aber – wenn auch selten – immer noch in Behelfsunterkünften oder Hotels und Pensionen leben müssen. Die Platzzahlen bestätigen dieses Bild weitgehend. Knapp die Hälfte aller Plätze (46 %) entfällt auf Gemeinschaftsunterkünfte in festen Gebäuden, ein knappes Drittel (29 %) auf Unterkünfte mit wohnähnlicher Unterbringung, während Behelfsunterkünfte (9 %) und Hotels bzw. Pensionen (2 %) deutlich geringere Anteile ausmachen. Insgesamt zeigt sich, dass das Unterbringungssystem nach dem AsylbLG in starkem Maße auf Gemeinschaftsunterkünfte gestützt ist, gleichzeitig aber auch wohnähnliche Konzepte umgesetzt werden, die bessere Integrationschancen bieten.

Auch bei den Unterkünften nach dem Asylbewerberleistungsgesetz dominieren öffentliche Träger, die zwischen 64 und 79 % der Unterkünfte betreiben. Lediglich bei der Unterbringung in Hotels und Pensionen zeigt sich ein anderes Bild: Hier liegt der überwiegende Teil (65 %) in gewerblicher Trägerschaft. Im Vergleich zu den ordnungsrechtlichen Unterkünften fällt auf, dass wohnähnliche Unterbringungsformen seltener von öffentlichen Trägern, dafür aber häufiger von freien Trägern betrieben werden: 13 % befinden sich in freier Trägerschaft gegenüber nur 4 % im ordnungsrechtlichen Bereich. Gewerbliche Anbieter spielen insgesamt nur eine marginale Rolle: Sie stellen keine Behelfsunterkünfte bereit und sind auch bei Gemeinschaftsunterkünften mit lediglich 9 % nur schwach vertreten. Selbst bei Hotels und Pensionen beschränkt sich ihr Anteil auf 65 %, während ein erheblicher Teil dieser Unterbringungsform auch von Kommunen (27 %) oder von freien Trägern (9 %) durch die Nutzung stillgelegter Hotels betrieben wird.

Unterbringungstypen auf Basis der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII

Die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII umfassen unterschiedliche Leistungsformen, deren konkrete Ausgestaltung je nach Bundesland erheblich variieren kann. Grundsätzlich lassen sich zwei Typen unterscheiden: stationäre Angebote, die den Alltag der Leistungsberechtigten vergleichsweise stark strukturieren, sowie ambulante Angebote, die stärker auf eine eigenständige Lebensführung abzielen. Stationäre Hilfen werden entweder in größeren zentralen Einrichtungen organisiert oder dezentral in Trägerwohnraum umgesetzt, während ambulante Hilfen in der Regel Beratungs- und Betreuungsleistungen in dafür vorgesehenen Beratungsstellen oder im eigenen Wohnraum umsetzen, aber auch mit einer tatsächlichen Wohnraumüberlassung verbunden (Trägerwohnungen) sein können.

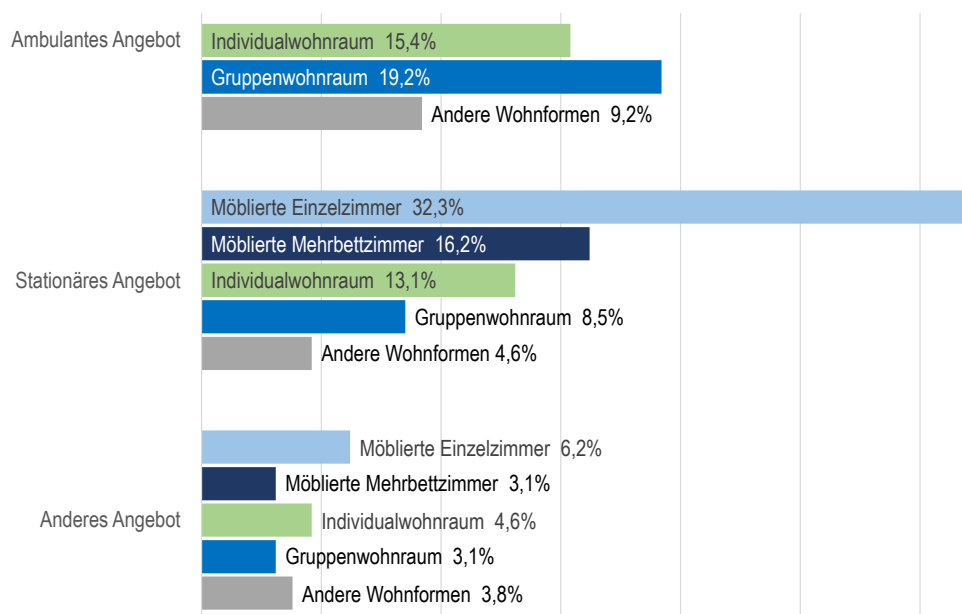
Die Befragungsergebnisse zeigen, dass stationäre Unterbringungsformen klar dominieren, während ambulante Angebote mit Wohnraumüberlassung vergleichsweise selten sind (vgl. Abb. 7). Die Aussagekraft der Ergebnisse ist hier allerdings eingeschränkt, da, wie in Kapitel 2 skizziert, bei den antwortenden örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern zum Teil keine unterkunftsscharfen Informationen zu den ambulanten Angeboten in freier Trägerschaft vorliegen. Unter den wenigen Angaben zu ambulanten Formen nutzen 19 % der antwortenden Stellen Gruppenwohnraum, 15 % Individualwohnraum. Stationäre Unterbringung erfolgt dagegen überwiegend in zentralen Einrichtungen: 32 % der Stellen gaben Unterkünfte mit Einzelzimmern, 16 %

Unterkünfte mit Mehrbettzimmern an. Dezentral organisierte stationäre Plätze – etwa in Trägerwohnungen – spielen nur eine untergeordnete Rolle (13 % Individualwohnraum, 9 % Gruppenwohnraum). Diese ungleiche Verteilung spiegelt sich auch in den Platzzahlen wider. Knapp die Hälfte aller erfassten Plätze entfällt auf stationäre Unterkünfte mit Einzelzimmern, weitere 3 % auf Unterkünfte mit Mehrbettzimmern. Plätze in dezentralen Strukturen haben ein kaum messbares Gewicht. Einen größeren Anteil machen die Plätze in Gruppenwohnräumen in ambulanten Angeboten aus (13 %). Für Individualwohnraum in ambulanter Trägerschaft liegen keine belastbaren Zahlen vor.

Insgesamt wird deutlich, dass zentral organisierte stationäre Unterkünfte innerhalb der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII den Kern der erfassten Angebotslandschaft darstellen. Dies verweist nicht nur auf den nach wie vor hohen Stellenwert stationärer Einrichtungen in der Praxis, sondern auch auf die Kontinuität historisch gewachsener Strukturen der Wohnungsnotfallhilfe (vgl. BAG W 2013: 3). Auffällig ist zudem, dass gerade die überörtlichen Sozialhilfeträger überproportional häufig zentrale stationäre Angebote vorhalten, während ambulante und dezentral organisierte Lösungen eher in der Verantwortung freier Träger liegen.

Abbildung 7

Angaben der örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger zu verschiedenen Unterbringungstypen in den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII (n = 130; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

3.1.3 Zielgruppenorientierung und Bedarfsdeckung

Ganz grundsätzlich umfasst eine menschenwürdige Unterbringung auch die bedarfsgerechte Ausgestaltung der Angebotslandschaft. Angesichts teils langjähriger Aufenthaltsdauern in kommunalen Unterkünften gewinnt dieser Aspekt weiter an Relevanz, da eine menschenwürdige Unterbringung nicht nur Schutz vor Obdachlosigkeit, sondern auch Zugang zu geeigneten Lebensbedingungen für unterschiedliche Personengruppen gewährleisten muss. Je nach Lebenssituation ergeben sich unterschiedliche Bedarfe an die Unterbringung – von geschützten Unterbringungsformen für Frauen über kindgerechte Wohnumfelder für Familien bis hin zu alters- und entwicklungsangemessenen Unterstützungsangeboten für junge Erwachsene. Ebenso bestehen erhöhte Anforderungen bei besonders vulnerablen Gruppen: Menschen mit körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen benötigen barrierefreie, ausreichend große und geschützte Räume sowie Zugang zu spezialisierten Unterstützungsangeboten (vgl. Engelmann/Mahler/Follmar-Otto 2020: 28 f.). Um zu klären, inwieweit diese

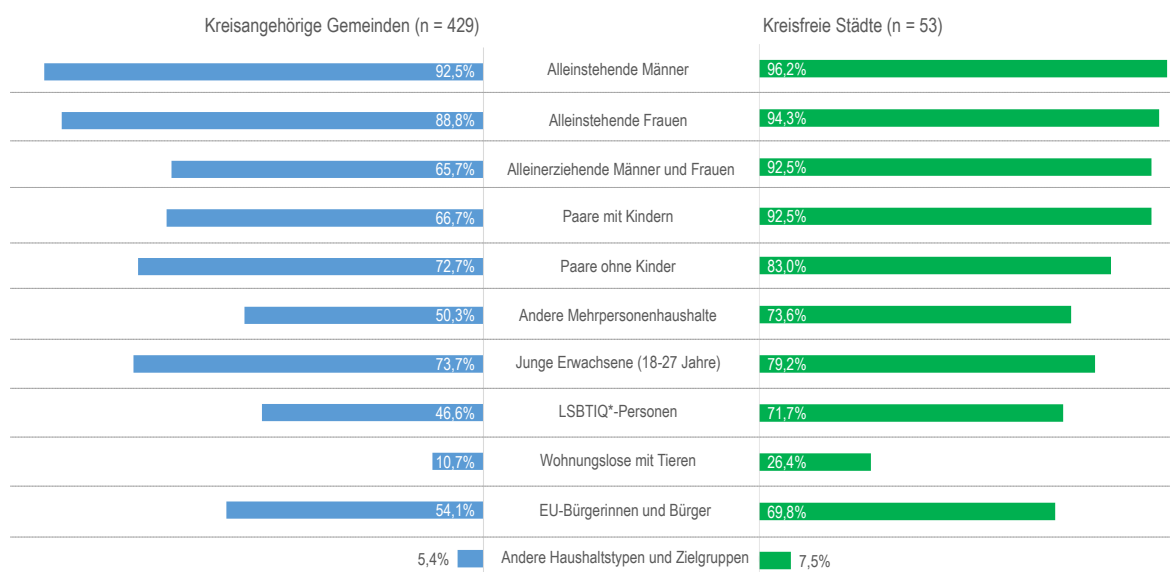
Anforderungen in den Kommunen berücksichtigt werden, wurde in der Befragung erfasst, welche Haushaltstypen bedarfsgerecht untergebracht werden können und ob für besonders vulnerable Gruppen spezialisierte Unterkünfte vorgehalten werden.

Bedarfsdeckung in der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Die Ergebnisse zeigen zunächst, dass die Versorgung alleinstehender Männer und Frauen sowohl in kreisfreien Städten als auch in kreisangehörigen Gemeinden weitgehend gesichert ist (vgl. Abb. 8). Anders stellt sich die Lage bei Paaren mit Kindern und Alleinerziehenden dar. Nur rund zwei Drittel der kreisangehörigen Gemeinden sehen sich hier ausreichend mit bedarfsgerechten Unterbringungsangeboten ausgestattet, während kreisfreie Städte deutlich besser aufgestellt sind. Auffällig ist der Zusammenhang mit der Gemeindegröße. Während kleinere kreisangehörige Gemeinden häufig nur eingeschränkt reagieren können, steigt die Bedarfsdeckung mit wachsender Gemeindegröße deutlich an – in größeren kreisangehörigen Mittelstädten liegt sie bei knapp 80 %, und auch die befragten kreisangehörigen Großstädte berichten überwiegend von ausreichenden Kapazitäten. Ein ähnliches Muster zeigt sich bei Paaren ohne Kinder und anderen Mehrpersonenhaushalten. Für junge Erwachsene (18–27 Jahre) ist das Versorgungsniveau insgesamt niedrig; rund ein Viertel der kreisangehörigen Gemeinden und ein Fünftel der kreisfreien Städte gaben an, diese Zielgruppe nicht bedarfsgerecht versorgen zu können. Auch bei der bedarfsgerechten Unterbringung von EU-Bürgern und EU-Bürgerinnen sowie LSBTIQ*-Personen sehen sich rund ein Drittel der kreisfreien Städte und rund die Hälfte der kreisangehörigen Gemeinden nicht gut aufgestellt. Als Herausforderung gilt ferner die Unterbringung wohnungsloser Menschen mit Tieren – nur gut jede zehnte Kommune (12 %) verfügt hierfür über geeignete Angebote.

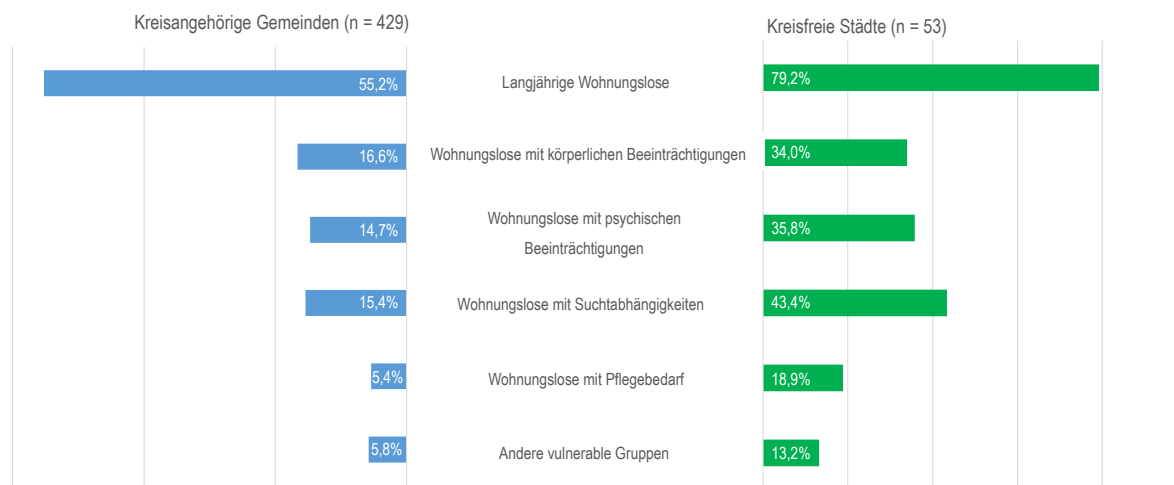
Abbildung 8

Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zur bedarfsgerechten Versorgung unterschiedlicher Haushaltstypen und Zielgruppen (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Abbildung 9
Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zu vorhandenen spezialisierten Unterkunftsangeboten für vulnerable Gruppen
(Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Noch deutlicher werden die Unterschiede bei der Ausrichtung von Unterkünften auf die Bedarfe besonders vulnerabler Gruppen. Während fast 80 % der kreisfreien Städte spezielle Unterkünfte für langjährig Wohnungslose bereithalten, liegt der Anteil kreisangehöriger Gemeinden bei nur 55 %. Für Menschen mit psychischen Erkrankungen oder Suchterkrankungen sind spezielle Unterkünfte insgesamt selten; lediglich jede fünfte Kommune verfügt über entsprechende Unterkünfte. Besonders die großen Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern verfügen hier noch über eine vergleichsweise gute Angebotslage: Rund 70 % bieten spezielle Unterkünfte für Menschen mit psychischen Erkrankungen, 80 % für Menschen mit Suchterkrankungen. Deutlich schlechter ist die Versorgungslage dagegen für wohnungslose Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen oder Pflegebedarf. Während insgesamt noch rund jede fünfte Kommune geeignete Angebote für Menschen mit körperlichen Einschränkungen angab, berichteten lediglich 6,8 % von Unterkünften für pflegebedürftige wohnungslose Menschen. Auch hier zeigt sich eine bessere Versorgungslage in kreisfreien Städten, insbesondere in den Metropolen, die zu etwa die Hälfte über entsprechende Einrichtungen verfügen.

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass die Bedarfsdeckung stark von der Größe der Kommune abhängt: Je größer die Kommune, umso eher werden differenzierte Angebote vorgehalten. Kleinere, kreisangehörige Gemeinden verfügen hingegen meist nur über allgemeine Unterbringungsmöglichkeiten und stoßen bei speziellen Bedarfen an ihre Grenzen. Daraus ergeben sich erhebliche Versorgungslücken, insbesondere bei Familien, jungen Erwachsenen, EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, LSBTIQ*-Personen sowie bei Menschen mit psychischen Erkrankungen und körperlichen Beeinträchtigungen oder Pflegebedarf. Für diese Gruppen ist eine bedarfsgerechte Unterbringung bislang nur in den großen Großstädten systematisch – aber auch nicht flächendeckend – abgesichert. Allerdings ist eine starke Differenzierung der Angebote gerade für kleinere Kommunen oft nicht leistbar. Vorhaltekosten können jedoch begrenzt werden, indem insbesondere kleinere Gemeinden enger zusammenarbeiten und auf übergeordneten Ebenen, z. B. im Rahmen der integrierten Sozialplanung, entsprechende Bedarfseinschätzungen vorgenommen und mit den Gemeinden abgestimmt werden (vgl. LAG ÖFW BW 2023).

Bedarfsdeckung in unterbringenden Einrichtungen auf Basis der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII

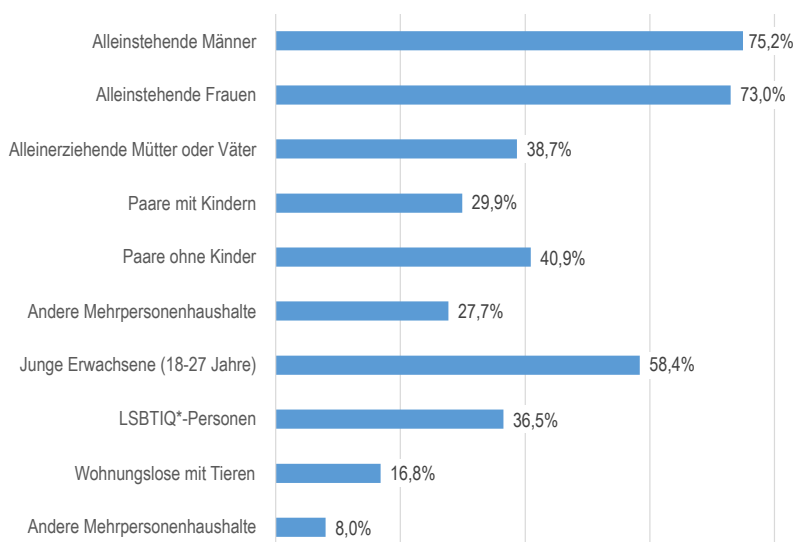
Im Vergleich zur ordnungsrechtlichen Unterbringung sind die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zwar insgesamt stärker am individuellen Bedarf orientiert und zielen auf eine umfassende Unterstützung ab. Gleichzeitig wird jedoch deutlich, dass ihre Versorgungskapazitäten begrenzt bleiben – auch vor dem Hintergrund ihres Nachrangs gegenüber der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe bei bestimmten Zielgruppen. Im Vergleich zur ordnungsrechtlichen Unterbringung gaben die befragten örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger deutlich seltener an, alleinstehende Männer und Frauen bedarfsgerecht versorgen zu können; dies gelingt nur in rund drei Vierteln der Fälle. Junge Erwachsene (18–27 Jahre) können noch in 58 % der Fälle bedarfsgerecht untergebracht werden. Bereits sehr viel schwächer fällt die Bedarfsdeckung bei Mehrpersonenhaushalten aus: Während Paare ohne Kinder und Alleinerziehende noch von rund 40 % der Träger versorgt werden können, gelingt dies bei Familien mit Kindern nur bei etwa einem Drittel der Befragten. Auch die Unterbringung von LSBTIQ*-Personen stellt viele Träger vor erhebliche Herausforderungen, ebenso wie die Unterbringung wohnungsloser Menschen mit Tieren.

Auch im Hinblick auf vulnerable Gruppen zeigt sich, dass die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII nur eingeschränkt auf spezifische Bedarfe zugeschnitten sind. Am ehesten finden sich noch Angebote für Suchterkrankte (38 %) und Personen mit psychischen Erkrankungen (34 %), während für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen nur ein gutes Viertel und für Menschen mit Pflegebedarf kaum geeignete Unterkünfte vorhanden sind. Diese Befunde verweisen auf die begrenzte Reichweite der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, insbesondere dort, wo Leistungen der Eingliederungshilfe oder Pflege in den Vordergrund treten.

Eine Differenzierung nach Trägertypen verdeutlicht zudem unterschiedliche Schwerpunktsetzungen: Kreisangehörige Gemeinden können Haushalte mit Kindern oder andere Mehrpersonenhaushalte vergleichsweise gut versorgen, weisen jedoch deutliche Lücken bei vulnerablen Gruppen (z. B. Menschen mit Suchterkrankungen oder Pflegebedarf) auf. Kreisfreie Städte, Landkreise und überörtliche Träger verfügen häufiger über spezialisierte Unterkünfte für besonders vulnerable Gruppen, können aber Haushaltskonstellationen wie Familien und Paare weniger berücksichtigen.

Abbildung 10

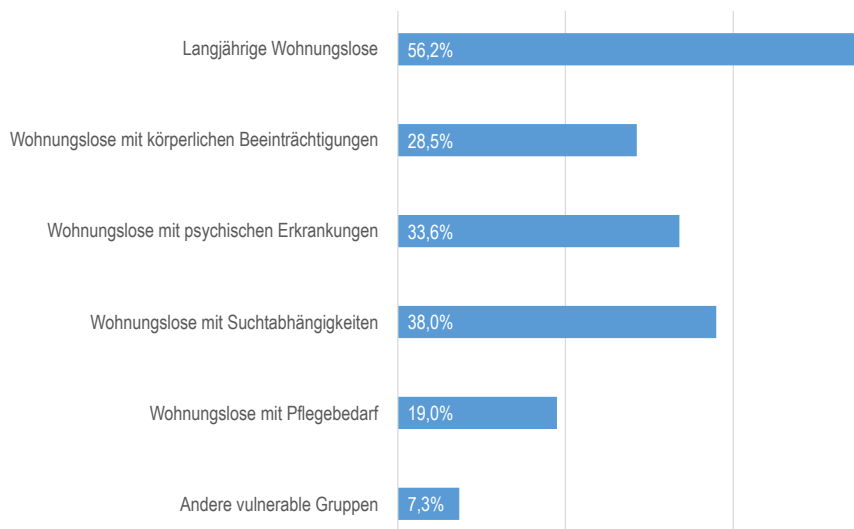
Angaben der örtlichen und überörtlicher Träger der Sozialhilfe zur bedarfsgerechten Versorgung unterschiedlicher Haushaltstypen und Zielgruppen (n = 137; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Abbildung 11

Angaben der örtlichen und überörtlicher Träger der Sozialhilfe zu vorhandenen spezialisierten Unterkunftsangeboten für vulnerable Gruppen (n = 137; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Die Befunde zeigen, dass die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung von Menschen in besonderen Lebenslagen leisten, aber nicht als umfassendes Versorgungssystem für alle Bedarfsgruppen konzipiert sind. Zwar gibt es im Bereich der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII vor allem im stationären Bereich häufiger Einrichtungen, die sich auf die besonderen Bedarfe von Menschen mit psychischen Erkrankungen und Suchterkrankungen spezialisiert haben. In einigen Bundesländern gibt es dafür zielgruppenspezifische Leistungstypen z. B. in Berlin, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (vgl. Brüchmann/Busch-Geertsema/Henke 2025: 37). Für Familien sind unterbringenden Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII jedoch nur eingeschränkt nutzbar, was sowohl an dem Mangel an ausreichend großem Trägerwohnraum als auch an dem damit verbundenen Betreuungsaufwand zu tun haben dürfte, der – auch weil es keinen entsprechenden Leistungstyp gibt – teilweise nicht vergütet wird (ebd.: 82).

3.1.4 Kommunale Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung: Verfahrensweisen im Vergleich

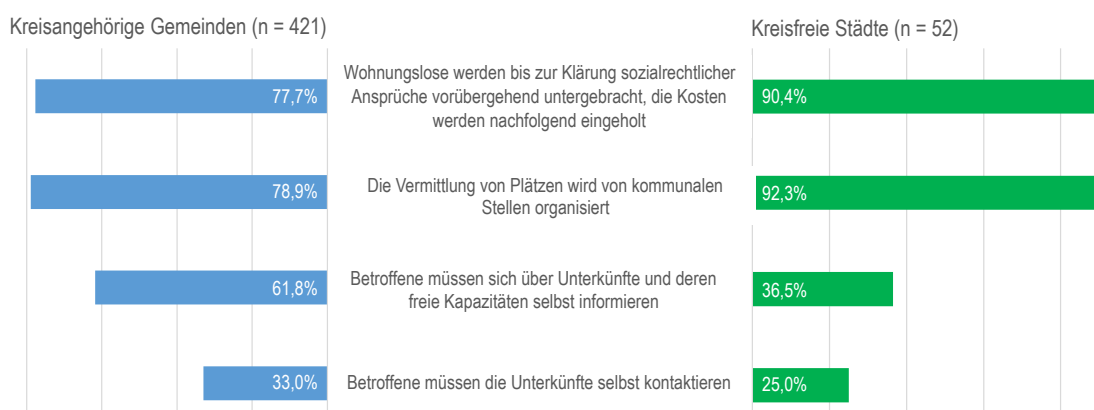
Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, wohnungslose Menschen im Rahmen des Polizei- und Ordnungsrechts unterzubringen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass diese Verpflichtung nicht immer lückenlos umgesetzt wird. Empirische Befunde und Praxiserfahrungen weisen darauf hin, dass Menschen trotz bestehender Ansprüche auf Unterbringung mitunter keine Unterkunft erhalten. Dafür lassen sich mehrere Gründe identifizieren: Manche Kommunen sehen sich nicht zuständig, andere knüpfen die Unterbringung an den Bezug von Sozialleistungen oder verfügen schlichtweg über zu wenige Plätze (vgl. Busch-Geertsema/Henke/Steffen 2019: 119 f.). Hinzu kommt, dass der Zugang oft durch mangelnde Information oder bürokratische Hürden erschwert wird (vgl. Engelmann/Mahler/Follmar-Otto 2020: 36 ff.). Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden ein aktueller Überblick über die kommunale Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung gegeben. Der Fokus liegt dabei auf den Verfahrensweisen, die Kommunen anwenden, wenn es um Information, Zugang und Vermittlung von Plätzen geht, sowie auf dem Umgang mit ortsfremden Wohnungslosen, mittellosen EU-Bürgerinnen und EU-Bürger und Geflüchteten nach Anerkennung des Schutzstatus. Zur Erhebung dieser Aspekte wurde auf einen bewährten Fragenkatalog zurückgegriffen, der bereits in einer früheren Untersuchung eingesetzt worden ist (vgl. Busch-Geertsema/Henke/Steffen 2019). Zusätzlich wurde erfasst, ob auf kommunaler oder Landesebene Unterbringungsstandards existieren, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen.

Organisation der Zugänge zu Unterkünften

Die Auswertung zeigt, dass der Zugang zur ordnungsrechtlichen Unterbringung in kleineren, kreisangehörigen Gemeinden deutlich stärker von der Eigeninitiative der Betroffenen abhängt als in größeren, kreisfreien Städten (vgl. Abb. 12). Zwar organisiert die Mehrheit der antwortenden Kommunen die Vermittlung von Unterbringungsplätzen direkt über kommunale Stellen und bringt Betroffene auch bei noch ungeklärten sozialrechtlichen Ansprüchen zumindest vorübergehend unter, doch ist der Zugang insbesondere in kleineren, kreisangehörigen Gemeinden in vielen Fällen vom aktiven Handeln der Wohnungslosen abhängig. Rund zwei Drittel der kreisangehörigen Gemeinden erwarten, dass sich Wohnungslose selbst über freie Kapazitäten informieren, und ein weiteres Drittel gab an, dass wohnungslose Menschen selbst Kontakt zu Unterkünften aufnehmen müssen. Dies kann wohnungslose Menschen vor zusätzliche Hürden stellen, die sie in akuten Krisensituationen kaum überwinden können. Dagegen ist der Zugang zur Unterbringung in den größeren kreisfreien Städten besser institutionell abgesichert. Nur ein gutes Drittel der kreisfreien Städte gab an, dass sich Wohnungslose selbst über freie Kapazitäten informieren müssen, und nur jede vierte Stadt, dass sie diese im Bedarfsfall selbst kontaktieren müssen. In den Großstädten mit über 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern entfällt diese Anforderung weitestgehend ganz.

Insgesamt zeigt sich, dass größere und kreisfreie Städte die Zugänge zur Unterbringung institutionell besser absichern, während wohnungslose Menschen in kleineren Gemeinden oft vor zusätzlichen Hürden stehen.

Abbildung 12
Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Organisation der Zugänge in der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte Einrichtung für Wohnungslose in Deutschland 2025

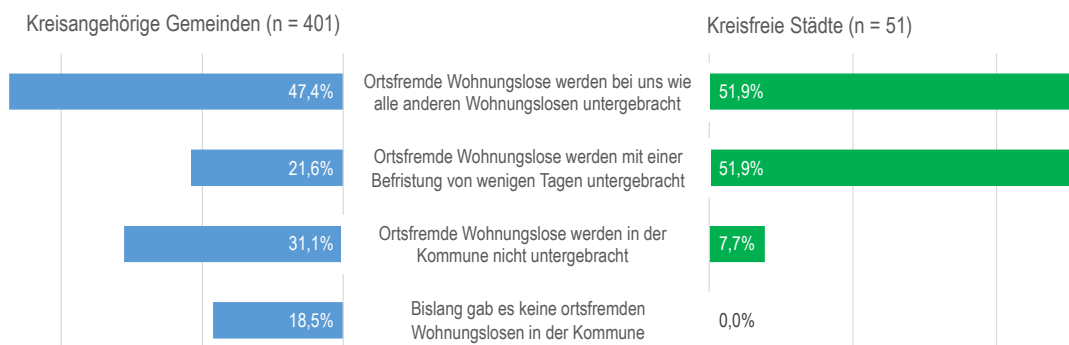
Unterbringung ortsfremder Wohnungsloser (ohne Migration aus dem Ausland)

Obwohl die Kommunen nach Polizei- und Ordnungsrecht zur Unterbringung ortsfremder wohnungsloser Personen verpflichtet sind, gab insgesamt nur etwa die Hälfte der befragten Stellen an, diese wie andere wohnungslose Personen unterzubringen (50 %). Insgesamt ein Viertel sieht dagegen nur eine befristete Aufnahme von wenigen Tagen vor (25 %), während insgesamt knapp ein Drittel eine Unterbringung grundsätzlich ablehnt (28 %). Auffällig ist dabei der Unterschied zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Abb. 13): Von den kreisfreien Städten lehnt nur ein kleiner Teil – weniger als jede zehnte – die Aufnahme ab, gleichzeitig sieht aber rund die Hälfte lediglich eine auf wenige Tage befristete Unterbringung vor. Kreisangehörigen Gemeinden lehnen dagegen deutlich häufiger eine Aufnahme vollständig ab, jede fünfte Gemeinde sieht zudem eine enge Befristung vor. Allerdings wird von kreisangehörigen Gemeinden häufiger angegeben, bislang noch keine ortsfremden Wohnungslosen in der Kommune gehabt zu haben (18 %) oder es wird auf eine Unterbringung im Rahmen interkommunaler Kooperationen verwiesen (14 %). Betrachtet man die

Gemeindegrößen, zeigt sich ebenfalls ein klares Muster: Während ungefähr ein knappes Drittel der Klein- und Mittelstädte (27–33 %) vergleichsweise oft die Aufnahme ablehnen, gaben das nur zwei Städte ab 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern an.

Abbildung 13

Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Umgang mit ortsfremden Wohnungslosen in der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte Einrichtung für Wohnungslose in Deutschland 2025

Die Ergebnisse deuten insgesamt darauf hin, dass die Umsetzung der gesetzlichen Unterbringungspflicht für ortsfremde Wohnungslose auf kommunaler Ebene nicht immer konform zu den rechtsstaatlichen Vorgaben ist. Der vergleichsweise hohe Anteil an kreisfreien Städten, die nur temporäre Unterbringungen vorsehen, könnte auf begrenzte Kapazitäten hindeuten. Andererseits werfen die Ablehnung der Unterbringung ortsfremder wohnungsloser Personen in einem relevanten Anteil der kreisangehörigen Gemeinden Fragen hinsichtlich der Auslegung und Anwendung der kommunalen Unterbringungspflichten auf. Aus anderen Studien ist bekannt, dass Kommunen eine Unterbringung ortsfremder Wohnungsloser häufig mit knappen Ressourcen oder einer befürchteten „Sogwirkung“ begründen (vgl. Busch-Geertsema/Henke/Steffen 2019: 119). Die Befunde der vorliegenden Untersuchung legen nahe, dass diese Argumente auch heute noch eine Rolle spielen.

Unterbringung mittelloser EU-Zuwanderer ohne Arbeitsmarktanbindung

Die Unterbringung mittelloser EU-Zuwanderinnen und -Zuwanderer ist mit komplexen rechtlichen Abwägungen verbunden. Einerseits bestehen nach geltendem Recht nur eingeschränkte Ansprüche auf Sozialleistungen, sofern kein Zugang zum Arbeitsmarkt nachgewiesen werden kann. Andererseits sind die Kommunen zur Gefahrenabwehr sowie zur Sicherstellung menschenwürdiger Lebensbedingungen verpflichtet – eine Verantwortung, die auch gegenüber EU-Zuwanderinnen und -Zuwanderern besteht (vgl. Ruder 2017: 207; Busch-Geertsema/Henke/Steffen 2019: 120). Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die befragten Kommunen bei der Unterbringung mittelloser wohnungsloser EU-Bürgerinnen und EU-Bürger sehr unterschiedliche Vorgehensweisen berichten.

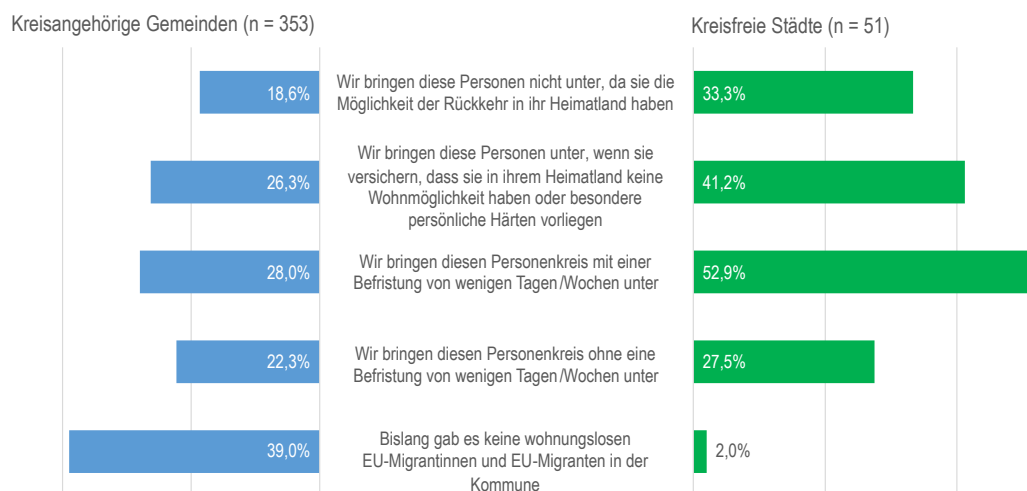
Insgesamt gab nur gut ein Fünftel der antwortenden Stellen an, wohnungslose EU-Bürgerinnen und -Bürger ohne Leistungsanspruch unbefristet unterzubringen (23 %). Ein weiteres Fünftel der Befragten gab an, diese Personengruppe unter Verweis auf die Möglichkeit der Rückkehr in das Herkunftsland grundsätzlich nicht aufzunehmen (21 %). Knapp ein Drittel der antwortenden Stellen (28 %) knüpfte eine Aufnahme an besondere Härtegründe oder an den Nachweis, dass im Herkunftsland keine Unterkunft zur Verfügung steht. Weitere 31 % berichteten, dass eine Unterbringung lediglich vorübergehend für einige Tage oder Wochen erfolgte.

Zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden zeigten sich dabei deutliche Unterschiede (vgl. Abb. 14). Kreisfreie Städte lehnten eine Unterbringung dieser Personengruppe häufiger ab und griffen besonders oft auf zeitlich befristete Lösungen zurück. Kreisangehörige Gemeinden verweigerten die Aufnahme zwar seltener, berichteten jedoch deutlich häufiger, bislang keine entsprechenden Fälle erlebt zu haben. Besonders

ausgeprägt war dieser Befund in Kleinstädten: Mehr als die Hälfte der antwortenden Kleinstädte (63 %) gab an, bislang keine wohnungslosen EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Unterbringung gehabt zu haben. In Städten mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern spielte dies hingegen kaum eine Rolle (unter 3 %).

Abbildung 14

Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Umgang mit mittellosen EU-Zuwandererinnen und EU-Zuwanderern ohne Anbindung an den Arbeitsmarkt in der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung (Mehrfachnennungen möglich)



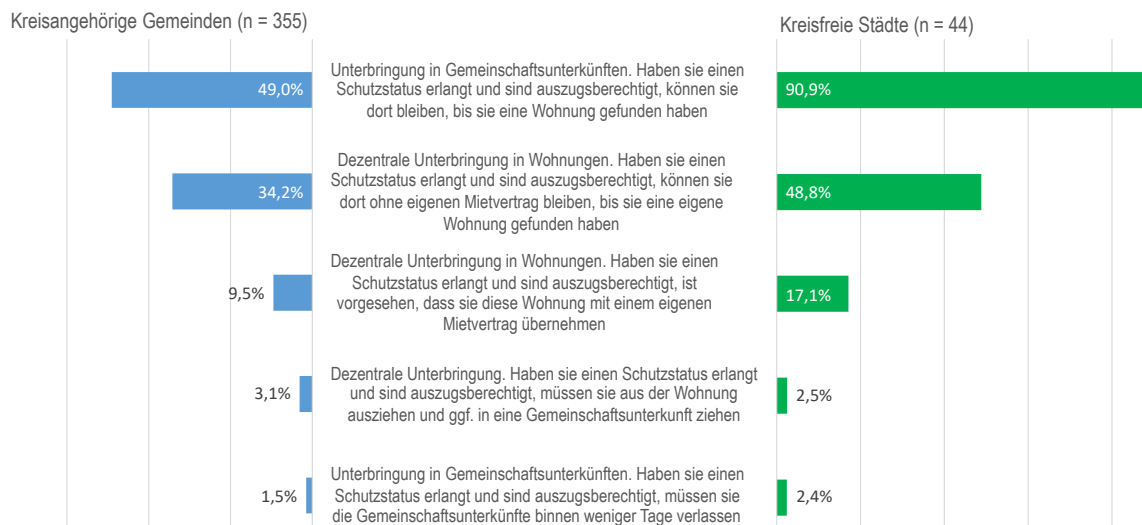
Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte Einrichtung für Wohnungslose in Deutschland 2025

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Praxis der Unterbringung mittelloser, wohnungsloser EU-Zuwanderer mit fehlenden oder nur begrenzten Leistungsansprüchen von unterschiedlichen Kriterien und Erwägungen geprägt ist. Während einige Kommunen ihre Unterbringungspflicht eng auslegen und die Rückkehr ins Herkunftsland als vorrangig betrachten, orientieren sich andere stärker an individuellen Härtefällen oder praktizieren zumindest temporäre Lösungen. Diese heterogene Handhabung wirft Fragen hinsichtlich der Rechtssicherheit und der Gleichbehandlung der Betroffenen auf und unterstreicht die Dringlichkeit einer bundeseinheitlichen und klar formulierten Regelung.

Unterbringung anerkannter Geflüchteter

Mit der Anerkennung des Schutzstatus endet in der Regel formal die Zuständigkeit der Unterbringung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Geflüchtete, die nicht unmittelbar in den regulären Wohnungsmarkt wechseln können, werden in der Folge der ordnungsrechtlichen Unterbringung zugewiesen. Damit unterliegen sie denselben rechtlichen Rahmenbedingungen wie andere wohnungslose Personen. Für die Kommunen ergibt sich daraus die Aufgabe, Übergangsregelungen zu entwickeln, um eine unmittelbare Obdachlosigkeit nach dem Anerkennungsverfahren zu verhindern.

Abbildung 15
Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Umgang mit anerkannten Geflüchteten in der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte Einrichtung für Wohnungslose in Deutschland 2025

Insgesamt gaben etwas mehr als die Hälfte (54 %) der antwortenden Stellen an, dass Geflüchtete im Asylverfahren in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden und nach Anerkennung ihres Schutzstatus dort verbleiben können, bis sie eine Wohnung gefunden haben. Dabei bestätigten insbesondere die kreisfreien Städte diese Praxis sehr häufig, während sie in den kreisangehörigen Gemeinden deutlich seltener genannt wurde (vgl. Abb. 15). Eine Verpflichtung zum kurzfristigen Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft nach Anerkennung des Schutzstatus wurde insgesamt nur selten genannt. Die dezentrale Unterbringung in Wohnungen stellt für viele Kommunen eine wichtige Ergänzung dar: Knapp die Hälfte der kreisfreien Städte und gut ein Drittel der kreisangehörigen Gemeinden gaben an, dass Geflüchtete ohne eigenen Mietvertrag in der Wohnung verbleiben können, bis eine eigene Wohnung gefunden ist, jede zehnte kreisangehörige Gemeinde und fast jede fünfte kreisfreie Stadt ermöglicht die Übernahme mit einem eigenen Mietvertrag. Nur 3 % der antwortenden Stellen – mit einem deutlichen Schwerpunkt in Kleinstädten – berichten, dass Geflüchtete nach Anerkennung aus der Wohnung ausziehen und ggf. in eine Gemeinschaftsunterkunft wechseln müssen.

Die Möglichkeit der Übernahme einer Wohnung mit eigenem Mietvertrag wurde insbesondere in Niedersachsen/Schleswig-Holstein (18 %) und Nordrhein-Westfalen (22 %) genannt, während diese Option in Bayern (2 %) und den neuen Bundesländern (3 %) fast keine Rolle spielte.⁹

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sowohl kreisfreie als auch kreisangehörige Gemeinden in der Regel einen Verbleib in der bisherigen Unterkunft gestatten und nur in einem sehr geringen Teil der Kommunen ein kurzfristiger Auszug gefordert wird. Die unterschiedlichen Schwerpunkte bei der Wahl zwischen zentraler und dezentraler Unterbringung zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden könnten auf lokale Gegebenheiten, wie beispielsweise die Verfügbarkeit von Wohnraum, verweisen. Die Möglichkeit der Wohnungsübernahme mit eigenem Mietvertrag wird jedoch in beiden Gemeindetypen eher selten, dafür in einigen Bundesländern jedoch etwas häufiger genutzt.

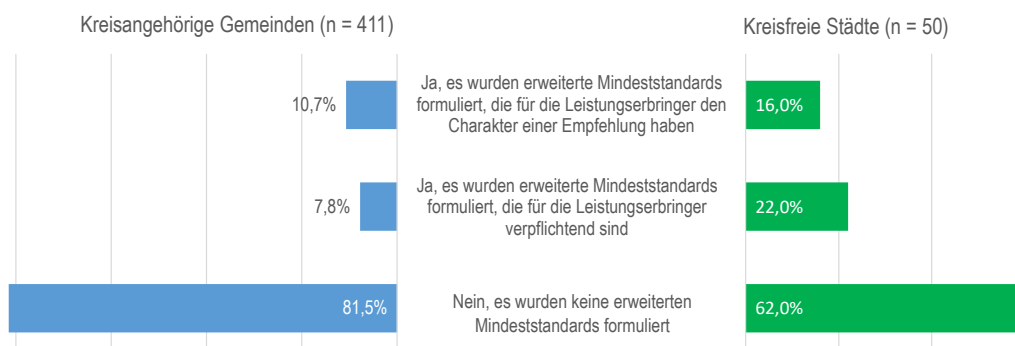
⁹ Aufgrund der stark unterschiedlichen Fallzahlen zwischen den Ländern wurden einige Bundesländer zu Gruppen zusammengefasst, um je Land bzw. Ländergruppe mindestens 65 Rückmeldungen und damit eine annähernd gleichmäßige Verteilung zu erreichen. Die gebildeten Gruppen sind: Niedersachsen/Schleswig-Holstein, Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland und die neuen Bundesländer.

Erweiterte Mindeststandards in der Unterbringung

Da es in Deutschland bislang keine einheitlichen oder verbindlichen Standards für die ordnungsrechtliche Unterbringung gibt, war in der Befragung von Interesse, inwieweit Kommunen eigene Mindeststandards formuliert haben, die über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehen, oder ob entsprechende Vorgaben auf Landesebene bestehen. Die Ergebnisse zeigen, dass sich ein Großteil der kreisangehörigen Gemeinden auf die Einhaltung der gesetzlichen Mindeststandards beschränkt (82 %). Nur knapp jede fünfte antwortende Gemeinde (19 %) gab an, dass erweiterte Standards auf kommunaler oder Landesebene festgelegt wurden; In der Mehrheit dieser Fälle handelt es sich jedoch lediglich um Empfehlungen ohne verpflichtenden Charakter.

Abbildung 16

Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zu erweiterten Mindeststandards für die Unterbringung von Wohnungslosen in der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung



Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte Einrichtung für Wohnungslose in Deutschland 2025

In den kreisfreien Städten ergibt sich ein differenzierteres Bild. Zwar gab auch hier zwei Drittel der Kommunen an, dass keine erweiterten Standards vorliegen (62 %), doch berichteten 38 % von entsprechenden Regelungen, die zugleich häufiger verbindlich ausgestaltet sind. Besonders in Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zeigt sich eine deutlich stärkere Verbreitung – hier gaben drei Viertel (75 %) an, dass erweiterte Mindeststandards bestehen, die bis auf eine Ausnahme zudem einen verpflichtenden Charakter annehmen.

Am häufigsten gaben Gemeinden und Städte in Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen an, dass erweiterte Mindeststandards vorliegen, die über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehen. In Baden-Württemberg berichteten 15 Kommunen (23 %) von erweiterten Standards mit empfehlendem und sechs Kommunen (9 %) von verpflichtendem Charakter. In Bayern waren es elf Kommunen (13 %) mit empfehlenden und fünf (6,0 %) mit verpflichtenden Standards. Ein besonderes Bild zeigt Nordrhein-Westfalen. Obwohl hier auf Landesebene Empfehlungen für Mindeststandards vorliegen, hatten nur 13 der befragten Kommunen (16 %) davon Kenntnis, während 57 Kommunen (72 %) angaben, dass weder auf kommunaler noch auf Landesebene erweiterte Standards vorliegen.¹⁰ Dies verweist darauf, dass die landesweiten Vorgaben in der Praxis nur teilweise in kommunale Regelungen übersetzt werden oder dort bekannt sind. Berlin stellt einen Sonderfall dar: Die einzige befragte Stelle gab verpflichtende Standards an. In den neuen Bundesländern gaben insgesamt 14 Kommunen (17,3 %) erweiterte Standards an (neun empfehlende, fünf verpflichtende). In Niedersachsen/Schleswig-Holstein äußerten sechs Kommunen (7 %) empfehlende und neun Kommunen (10 %) verpflichtende Standards. In der Bundesländergruppe Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland sind erweiterte Vorgaben mit insgesamt sechs Nennungen noch seltener.

Insgesamt verdeutlichen die Ergebnisse, dass die Auseinandersetzung mit erweiterten Mindestanforderungen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung bislang nur punktuell stattgefunden hat. Während insbesondere größere Kommunen sowie einzelne Bundesländer bereits Schritte in Richtung verbindlicher Regelungen

¹⁰ Vgl. Empfehlungen des MAGS NRW (2022) zur Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen.

gegangen sind, beschränkt sich die Mehrheit der Gemeinden weiterhin auf die Erfüllung gesetzlicher Mindestvorgaben bzw. unterschreitet diese mit Blick auf die Unterbringung ortsfremder Personen teilweise. Damit unterstreicht die Befragung die Notwendigkeit, bundesweite Empfehlungen zu entwickeln und zugleich Anreize für ihre Überführung in die kommunale Praxis zu schaffen.

3.1.5 Organisation der kommunalen Wohnungsnotfallhilfe: Aufgabenverteilung, Steuerung und Partizipationsmöglichkeiten im Vergleich

Die kommunale Wohnungsnotfallhilfe ist von einer hohen institutionellen Vielfalt geprägt, die sich aus unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen, Verwaltungsstrukturen und Ressourcen ergibt. Zuständigkeiten, Formen der Aufgabenbündelung und Steuerungsmechanismen variieren daher teils erheblich zwischen den Kommunen. Für die Qualität und Wirksamkeit der Hilfen sind vor allem drei Dimensionen entscheidend: die Organisation und Verteilung kommunaler Aufgaben zwischen Gemeinden, Kreisen und freien Trägern, die Nutzung von Steuerungs- und Planungsinstrumenten sowie die Möglichkeiten zur Partizipation von Betroffenen. Zur Untersuchung der drei Dimensionen wurde auf die empirischen Ergebnisse früherer Studien zurückgegriffen (vgl. Busch-Geertsema et al. 2019).

Aufgabenverteilung in der Wohnungsnotfallhilfe

Bei der Verhinderung von Wohnungsverlust, der Hilfe für aktuell Wohnungslose und der Reintegration in gesicherten Wohnraum fallen verschiedene Aufgaben an, die grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der kommunalen Daseinsvorsorge liegen, von den Kommunen aber auch auf freie Träger übertragen werden können. Eine solche Zusammenarbeit gilt gemeinhin als Zeichen guter Praxis, da sie die Expertise und Ressourcen beider Seiten bündelt und Betroffenen einen leichteren Zugang zu den passenden Hilfen ermöglicht (vgl. Busch-Geertsema/Henke/Steffen 2019: 56). Die Studie untersucht daher, welche spezifischen Aufgaben in den jeweiligen Handlungsfeldern durch Kommunen und freie Träger wahrgenommen werden.

Handlungsfeld Prävention

Kreisfreie Städte nehmen im Handlungsfeld „Prävention“ eine zentrale Rolle ein. Sie übernehmen nahezu flächendeckend zentrale Aufgaben wie die Mietschuldenübernahme nach § 36 SGB XII und § 22 Abs. 8 SGB II sowie Maßnahmen der Wohnungssicherung nach §§ 67 ff. SGB XII bei kurzfristiger Inhaftierung. Darüber hinaus sichern sie den Zugang zu Beratung und Unterstützung durch fest etablierte Beratungsstrukturen („Komm-Strukturen“), leisten aufsuchende Hilfen und Hausbesuche und vermitteln aktiv geeigneten Wohnraum. Damit bündeln sie die wesentlichen Instrumente zur Abwendung von Wohnungslosigkeit und setzen sie auch praktisch ein. Demgegenüber sind kreisangehörige Gemeinden deutlich weniger stark in Präventionsaufgaben eingebunden, nicht zuletzt, weil viele dieser Aufgaben von den Landkreisen übernommen werden. Nur knapp die Hälfte beteiligt sich an der Mietschuldenübernahme, und lediglich ein Drittel übernimmt Aufgaben der Wohnungssicherung bei kurzfristiger Inhaftierung. Ihre Aktivitäten konzentrieren sich vor allem auf die Erarbeitung von Informationen zu drohendem Wohnungsverlust oder die Unterstützung bei der Wohnraumvermittlung. Andere, für die Prävention zentrale Aufgaben – etwa die Übernahme von Bürgschaften oder die Etablierung von Beratungsstellen oder aufsuchender Hilfen – werden von kreisangehörigen Gemeinden dagegen nur selten übernommen. Auffällig ist, dass sie stattdessen sehr viel häufiger auf das eher reaktive Instrument der Wieder-einweisung in die Wohnung zurückgreifen. Freie Träger flankieren diese Aufgaben in beiden Gemeindetypen, übernehmen aber vor allem Unterstützungsleistungen im Bereich der Information, Beratung und Wohnraumvermittlung. Während sie in kreisfreien Städten stark eingebunden sind, werden sie in kreisangehörigen Gemeinden deutlich seltener in präventive Maßnahmen einbezogen.

Insgesamt zeigt sich, dass Aufgaben zur Prävention gegen Wohnungsverlust vor allem in kreisfreien Städten strukturell verankert sind, während kreisangehörige Gemeinden eher punktuell agieren und stärker auf reaktive Instrumente setzen. Gründe hierfür liegen in der verteilten Zuständigkeit zwischen kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen als örtliche Träger der Sozialhilfe, wodurch Präventionsinstrumente organisatorisch

eher auf Kreisebene gebündelt werden. Für eine wirksame, flächendeckende Prävention spricht daher eine verbindlichere, kreisweit koordinierte Organisation – etwa über zentrale Fachstellen und eine integrierte Sozialplanung auf Kreisebene.

Tabelle 3

Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Aufgabenverteilung im Handlungsfeld Prävention (Mehrfachnennungen möglich)

	Kreisfreie Städte (n = 52)		Kreisangehörige Gemeinden (n = 366)	
	Gemeinde (in %)	Freie Träger (in %)	Gemeinde (in %)	Freie Träger (in %)
Informationen über drohenden Wohnungsverlust und verfügbaren Wohnraum werden aufbereitet	92,3	28,8	59,8	19,1
Mietschuldenübernahme nach § 36 SGB XII	94,2	0,0	19,7	3,8
Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II	84,6	0,0	8,2	3,3
Beratung und Unterstützung mit „Komm-Struktur“ im Rahmen der Prävention	76,9	50,0	19,9	24,9
Aufsuchende Hilfen/Hausbesuche im Rahmen der Prävention	82,7	38,5	24,0	25,7
Wohnungssicherung nach §§ 67 ff. SGB XII bei kurzfristiger Inhaftierung	82,7	5,8	16,4	4,1
Vermittlung von geeignetem Wohnraum in Wohnungsnotfällen	78,8	34,6	46,2	20,5
Übernahme von Bürgschaften in Wohnungsnotfällen	19,2	1,9	4,4	3,6
Gebrauch des Instruments der Wiedereinweisung	30,8	3,8	52,7	1,6

Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Handlungsfeld Hilfen für aktuell Wohnungslose

Im Handlungsfeld „Hilfen für aktuell Wohnungslose“ obliegt den Gemeinden in den zentralen Bereichen der ordnungsrechtlichen Unterbringung – Bereitstellung und Verwaltung von Obdachlosenunterkünften sowie die ordnungsrechtliche Einweisung – die Verantwortung. Freie Träger spielen hier nur in kreisfreien Städten im nennenswerten Umfang eine Rolle. Anders stellt sich die Situation bei ergänzenden Angeboten im Rahmen der Winter- und Kältehilfe dar, die in kreisfreien Städten nicht nur deutlich häufiger vorgehalten werden als in kreisangehörigen Gemeinden, sondern dort auch wesentlich häufiger durch freie Träger getragen werden. Auch für die Bereitstellung und Verwaltung von Unterkünften nach Asylbewerberleistungsgesetz sind kreisfreie Städte mehrheitlich in der Verantwortung, während freie Träger nur punktuell beteiligt sind.

Im Bereich der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zeigt sich ein klarer Unterschied: Während kreisfreie Städte sowohl Einrichtungen betreiben als auch Fachberatungsstellen vorhalten, übernehmen freie Träger hier fast gleichrangig wichtige Aufgaben – etwa bei der Bereitstellung und Zuweisung von Plätzen oder bei Beratungsangeboten. Kreisangehörige Gemeinden übernehmen in diesem Bereich nur Aufgaben, wenn sie von den Landkreisen dafür herangezogen werden. Wo entsprechende Hilfen bestehen, werden sie teilweise von freien Trägern übernommen. Besonders deutlich wird die Arbeitsteilung bei der sozialarbeiterischen Begleitung und der Straßensozialarbeit: Hier übernehmen freie Träger eine tragende Rolle, bei der Straßensozialarbeit sogar stärker als die Kommunen selbst. Auch bei der medizinischen Versorgung von Wohnungslosen spielen freie Träger eine wichtige Rolle, indem sie beispielsweise mobile Arztpraxen betreiben oder medizinische Beratungsangebote in Obdachlosenunterkünften anbieten.

Insgesamt zeigt sich: Während ordnungsrechtliche Kernaufgaben fest in kommunaler Verantwortung liegen, gewinnen freie Träger überall dort an Bedeutung, wo es um Beratungsangebote, Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, sozialarbeiterische Unterstützung oder niedrigschwellige, aufsuchende Angebote geht.

Tabelle 4

Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Aufgabenverteilung im Handlungsfeld Hilfen für aktuell Wohnungslose (Mehrfachnennungen möglich)

	Kreisfreie Städte (n = 53)		Kreisangehörige Gemeinden (n = 402)	
	Gemeinde (in %)	Freie Träger (in %)	Gemeinde (in %)	Freie Träger (in %)
Bereitstellung und Verwaltung von Obdachlosenunterkünften	92,5	32,1	91,8	5,0
Zuweisung/ordnungsrechtliche Einweisung	98,1	5,7	94,0	0,5
Bereitstellung und Verwaltung von Notübernachtungsstellen, insbesondere im Rahmen der Winter- und Kältehilfe	71,7	47,2	36,6	12,4
Bereitstellung und Verwaltung von Unterkünften im Rahmen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII	66,0	50,9	11,4	9,0
Zuweisung von Plätzen in Unterkünften im Rahmen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII	34,0	39,6	11,2	8,5
Fachberatungsstelle der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII	32,1	49,1	5,0	15,4
Bereitstellung und Verwaltung von Asylbewerberunterkünften, wenn diese auch für wohnungslose Geflüchtete mit Schutzstatus genutzt werden	75,5	17,0	39,1	0,7
Sozialarbeiterische Begleitung/Unterstützung in Obdachlosenunterkünften	73,6	52,8	32,1	24,6
Aufsuchende Straßensozialarbeit	41,5	64,2	13,2	17,9
Medizinische Versorgung in Obdachlosenunterkünften	15,1	37,7	4,0	5,5

Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Handlungsfeld dauerhafte Wohnraumversorgung

Im Handlungsfeld der „Wohnraumversorgung“ zeigt sich eine klare Arbeitsteilung zwischen Kommunen und freien Trägern – zugleich aber auch große Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. In der Mehrzahl der kreisfreien Städte werden Imagekampagnen für Vermieter und Vermieterinnen lanciert und Betroffene bei der Wohnungssuche und -vermittlung unterstützt. Auch die Schaffung von Wohnraum durch Akquise im Bestand und Belegungsvereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft sind in der Hälfte der kreisfreien Städte gängige Strategien. Während diese Aufgaben überwiegend von den Kommunen selbst übernommen werden, engagieren sich hier freie Träger stärker bei Housing-First-Projekten. In den kreisangehörigen Gemeinden ist die kommunale Verantwortung im Bereich Wohnraumversorgung dagegen deutlich schwächer ausgeprägt. Maßnahmen wie die Schaffung von Wohnraum durch Akquise, Umbau oder Neubau sowie Belegungsvereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft werden hier nur in ungefähr einem Viertel der Gemeinden umgesetzt. Innovative Ansätze wie Housing First spielen nur in sehr wenigen Gemeinden eine Rolle. Wo solche Angebote bestehen, stammen sie häufig von freien Trägern, die zudem einen wesentlichen Beitrag zur individuellen Unterstützung bei der Wohnungssuche leisten. Besonders häufig wird die Absicherung ambulanter Betreuungen im eigenen Wohnraum nach §§ 67 ff. SGB XII, sowohl in kreisfreien Städten als auch in kreisangehörigen Gemeinden, von freien Trägern übernommen. Die Übernahme von Bürgschaften wird insgesamt nur selten eingesetzt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass kreisfreie Städte aktiv und mit breitem Instrumentarium in die Wohnraumversorgung eingreifen, während sich das Engagement der kreisangehörigen Gemeinden auf punktuelle Maßnahmen beschränkt. Hier übernehmen freie Träger einen größeren Teil der Verantwortung, insbesondere bei Housing-First-Projekten und bei der direkten Unterstützung der Betroffenen, während die Landkreise insbesondere bei der Absicherung der Nachhaltigkeit der ambulanten Betreuung in eigenem Wohnraum gem. §§ 67 ff. SGB XII häufiger zuständig sind.

Tabelle 5

Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Aufgabenverteilung im Handlungsfeld dauerhafte Wohnraumversorgung (Mehrfachnennungen möglich)

	Kreisfreie Städte (n = 50)		Kreisangehörige Gemeinden (n = 275)	
	Gemeinde (in %)	Freie Träger (in %)	Gemeinde (in %)	Freie Träger (in %)
Absicherung der Nachhaltigkeit der ambulanten Betreuung in eigenem Wohnraum gem. §§ 67 ff. SGB XII	40,0	60,0	4,7	18,2
Belegungsvereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft	50,0	10,0	21,5	5,8
Housing-First-Projekte	30,0	36,0	5,8	14,9
Imagekampagnen bei Vermieterinnen und Vermietern	72,0	22,0	12,4	8,0
Individuelle Hilfestellung bei der Suche und Vermittlung von Wohnungen	68,0	60,0	43,3	33,5
Schaffung von Wohnraum durch Akquise im Bestand	52,0	26,0	26,9	6,5
Schaffung von Wohnraum durch Umbau und Neubau	40,0	8,0	23,6	4,7
Übernahme von zeitlich befristeten Bürgschaften für Mieterinnen und Mieter/Vermieterinnen und Vermieter	16,0	4,0	5,1	3,3

Quelle: Kommunalbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Steuerung und Koordination in der Wohnungsnotfallhilfe

Bündelung von Aufgaben

Um den Problemen zersplitterter Zuständigkeiten in der Wohnungsnotfallhilfe entgegenzuwirken, empfahl der Deutsche Städtetag 1987 das Modell der „Zentralen Fachstelle“, das eine umfassende Bündelung relevanter Aufgaben und Kompetenzen innerhalb einer zentralen kommunalen Verwaltungsstelle vorsah. Obwohl dieses Modell „konzeptionell überzeugte“, gestaltete sich seine flächendeckende Umsetzung in der Praxis als langwierig und unvollständig (vgl. Busch-Geertsema/Henke/Steffen 2019: 39). Besonders für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise erwies sich die Implementierung des Fachstellenmodells als komplex, da die Verantwortlichkeiten für Sozialhilfe und ordnungsrechtliche Unterbringung oft aufgeteilt sind – es sei denn, kreisangehörigen Gemeinden werden Aufgaben der Sozialhilfe übertragen. Aufbauend auf einer empirisch gewonnenen Typologie aus einer früheren Studie (ebd.), wird im Folgenden das Ausmaß der Aufgabenbündelung in den drei Handlungsfeldern beschrieben.

Die Analyse der Aufgabenbündelung in der Wohnungsnotfallhilfe zeigt, wie erwartet, deutliche Unterschiede zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden. Ein wesentliches Ergebnis ist, dass 26 kreisfreie Städte (57 %) angaben, Aufgaben aus allen drei Handlungsfeldern nach dem Modell der Fachstelle oder in vergleichbarer Form zu bündeln. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es sich hauptsächlich um Großstädte handelt und die Mehrheit dieser Städte in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen liegt. 17 kreisfreie Städte gaben an, Aufgaben aus mindestens zwei Handlungsfeldern zu bündeln (46 %) und bei

mindestens 34 der befragten kreisfreien Städte scheinen Aufgaben aus mindestens zwei Handlungsfeldern auch in einem Amt, z. B. dem Sozialamt, gebündelt zu werden (79 %). Nur sechs der kreisfreien Städte gaben an, dass Aufgaben kaum bis gar nicht gebündelt, sondern in verschiedenen Ämtern bearbeitet werden (16 %).

Bei den kreisangehörigen Gemeinden zeigen sich deutliche Unterschiede in Abhängigkeit davon, ob sie von den Landkreisen für Aufgaben der Sozialhilfe herangezogen werden oder nicht. Die 37 kreisangehörigen Gemeinden mit Heranziehung gaben deutlich häufiger an, Aufgaben zu bündeln; 30 % bündelten Aufgaben aus allen drei Handlungsfeldern nach dem Modell der zentralen Fachstelle oder in vergleichbarer Form. Weitere 22 % berichteten von einer Bündelung in spezialisierten Stellen, die zumindest zwei Handlungsfelder abdecken. Zugleich existieren aber auch hier fragmentierte Modelle: 43 % gaben an, Aufgaben weitgehend getrennt in verschiedenen Ämtern zu bearbeiten. Deutlich anders stellt sich die Situation in den 260 Gemeinden ohne Heranziehung dar. Nur 15 % gaben an, eine umfassende Bündelung nach dem Modell der zentralen Fachstelle oder in vergleichbarer Form umzusetzen – also nur etwa halb so häufig wie in den herangezogenen Gemeinden. Der überwiegende Teil der Gemeinden, 59 %, wies dagegen auf eine weitgehende Fragmentierung hin, das heißt Aufgaben werden kaum bis gar nicht gebündelt und auf verschiedene Ämter verteilt. Damit ist die Wahrscheinlichkeit einer zentralisierten Aufgabenorganisation in diesen Gemeinden deutlich geringer.

Auch die Landkreise selbst wurden zur Aufgabenorganisation befragt. Die Ergebnisse zeigen, dass Gemeinden nur selten über die ordnungsrechtliche Unterbringung hinaus weitere Aufgaben übernehmen. Dies gaben nur 6 Landkreise an. Weitaus häufiger ist eine strikte Aufgabentrennung zwischen Kreis und Gemeinden: 26 Landkreise berichteten (65 %), dass die ordnungsrechtliche Unterbringung bei den Gemeinden, präventive Hilfen jedoch beim Kreis liegen. Parallel dazu gaben 25 Landkreise an (64 %), dass die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII im Kreis mit weiteren Handlungsfeldern verzahnt werden, was auf Ansätze integrierter Bearbeitung hinweist. Einzelne Landkreise berichteten zudem von anderen Formen der Aufgabenorganisation, diese blieben jedoch unsystematisch.

Die unterschiedlichen Modelle der Aufgabenbündelung haben erhebliche Implikationen für die Qualität der Wohnungsnotfallhilfe. Wo zentrale Fachstellen oder vergleichbare Strukturen etabliert sind, kann eine koordinierte Bearbeitung über alle Handlungsfelder hinweg erfolgen, was in der Regel zu einer passgenaueren, kontinuierlicheren und effizienteren Unterstützung wohnungsloser Menschen führt. Dagegen erhöht eine fragmentierte Aufgabenorganisation das Risiko von Versorgungslücken, Doppelstrukturen und unklaren Zuständigkeiten, wodurch der Zugang zu Hilfsangeboten für Betroffene erschwert wird. Besonders problematisch ist dies in Fällen, in denen Aufgaben zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen aufgeteilt sind, da hier neben institutionellen Brüchen auch räumliche Distanzen die Inanspruchnahme der Hilfe zusätzlich erschweren können.

Integrierte Notversorgungskonzepte

Integrierte Notversorgungskonzepte zielen darauf ab, über die ordnungsrechtliche Unterbringung hinaus ein Netz niedrigschwelliger Angebote und Hilfen zur Daseinsvorsorge zu schaffen. In Anlehnung an die Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (vgl. BAG W 2013: 3) sollte ein solches Konzept neben der Unterbringung auch die Sicherstellung von Nahrung, Kleidung und gesundheitlicher Grundversorgung, einen niederschweligen Zugang zur Notversorgung, eine regelhafte Vermittlung in eigenen Wohnraum oder weiterführende Hilfen, spezielle Winternotprogramme sowie die Kooperation zwischen Kommune und freien Trägern regeln und finanzieren. Die Befunde verdeutlichen, dass die Umsetzung bislang äußerst begrenzt ist: Nur ein Drittel der kreisfreien Städte verfügt über ein Notversorgungskonzept (35 %), wobei es sich hierbei überwiegend um Großstädte in Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen handelt. Von den kreisangehörigen Gemeinden gab nur knapp jede 20. Gemeinde – und hier überwiegend Kleinstädte – an ein integriertes Notversorgungskonzept zu haben; bei den Landkreisen war es nur eine Hand voll. Gleichwohl zeigt sich ein Entwicklungspotenzial: 27 kreisangehörige Gemeinden (7 %), 4 Landkreise (9 %) und 15 kreisfreie Städte (29 %) beabsichtigen die Erarbeitung eines entsprechenden Konzeptes.

Wohnungsnotfallhilfeplanung

Das Vorhandensein einer institutionalisierten und ressortübergreifend abgestimmten Wohnungsnotfallhilfeplanung gilt als zentraler Indikator für koordiniertes und strategisch ausgerichtetes Handeln innerhalb kommunaler Hilfesysteme. Sie ermöglicht, Bedarfe systematisch zu erfassen, strukturelle Defizite sichtbar zu machen und darauf aufbauend zielgerichtete Interventions- und Präventionsstrategien zu entwickeln. Die Ergebnisse zeigen, dass bislang nur ein gutes Viertel der antwortenden kreisfreien Städte (26 %) über eine eigene, institutionell verankerte Planungsinstanz verfügt. Dabei sind dies vor allem Großstädte in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen sowie der Stadtstaat Bremen.¹¹ Weitere 18 % integrieren die Wohnungsnotfallhilfeplanung in die allgemeine Sozialplanung, während 16 % andere Planungsformen benennen. Damit verfügen rund zwei Drittel der kreisfreien Städte über eine Form systematischer Planung.

In den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen zeigt sich dagegen ein deutlich geringerer Entwicklungsstand: 44 % gaben an, über keine entsprechende Planung zu verfügen und etwa die Hälfte (50 %) konnte keine Auskunft geben. Nur sechs Gemeinden – überwiegend in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen – bestätigten das Bestehen einer spezifischen Planungsinstanz, während weitere 13 Gemeinden angaben, die Wohnungsnotfallhilfeplanung in ihre allgemeine Sozialplanung integriert zu haben. Auch auf Kreisebene bleibt die integrierte Wohnungsnotfallhilfeplanung bislang die Ausnahme: Von den 45 antwortenden Landkreisen verfügt nur ein Landkreis über eine eigenständige Wohnungsnotfallhilfeplanung, aber immerhin 20 % der Landkreise haben an, sie in die allgemeine Sozialplanung integriert zu haben. Weitere 9 % gaben an, dass entsprechende Aufgaben in anderer Form wahrgenommen werden. 40 % berichteten, keine Planung zu betreiben und knapp 29 % konnten keine Angaben machen. Insgesamt verfügen somit nur etwa ein Drittel der Landkreise über irgendeine Form koordinierter Planung – meist dort, wo bereits integrierte Sozialplanungsstrukturen bestehen oder landesseitige Impulse gesetzt wurden.

Diese ungleiche Verteilung spiegelt sowohl unterschiedliche Bedarfsdrucklagen als auch landespolitische Rahmenbedingungen wider. In Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern, wo zum Stichtag 31.01.2024 rund 45 % aller untergebrachten wohnungslosen Personen lebten (vgl. BMWBS 2024: 28), bestehen besonders hohe Anforderungen an Steuerung und Koordination. Außerdem wurden in diesen Ländern bereits gezielte Impulse für den Aufbau integrierter Planungsinstanzen gesetzt: In Nordrhein-Westfalen etwa hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) Leitfäden und Arbeitshilfen zur integrierten Sozialplanung entwickelt (vgl. MAGS 2019) und mit einem Förderprogramm unterlegt. Mit der integrierten Wohnungsnotfallberichterstattung wurde zudem eine belastbare Daten- und Indikatorenbasis geschaffen, die Kommunen beim Aufbau eigener Planungsinstanzen unterstützt. Auch in Baden-Württemberg werden Ansätze einer engeren Verzahnung von Sozialplanung, Unterbringung und Prävention vorangetrieben.

Partizipation in der Wohnungsnotfallhilfe

Die Analyse der Beteiligung von Betroffenen in der Wohnungsnotfallhilfe zeigt ein differenziertes Bild. In kreisfreien Städten ist die Beteiligung von Menschen mit Wohnungslosigkeitserfahrung tendenziell stärker ausgeprägt als in kreisangehörigen Gemeinden. Während knapp ein Drittel der kreisfreien Städte eine Beteiligung von Betroffenen in „anderer Form“ benennt (29 %), was auf informelle oder unstrukturierte Beteiligungsformen hindeuten könnte, sind die Teilnahme einzelner Betroffener an Gremien und Arbeitskreisen (16 %) sowie die systematische Beteiligung repräsentativer Betroffenenvertretungen (12,5 %) sehr selten und werden auch nur von Großstädten genannt. Auch unabhängige Beschwerdestellen gibt es nur in jeder zehnten kreisfreien Stadt (10 %). Alle genannten Formen der Beteiligung spielen in kreisangehörigen Gemeinden keine nennenswerte Rolle (jeweils unter 5 %). Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die Beteiligung von Betroffenen in der Wohnungsnotfallhilfe noch ausbaufähig ist. Die relative Häufigkeit der Angabe „anderer Formen“ der Beteiligung könnte ein Hinweis darauf sein, dass formelle Strukturen fehlen und informelle Kanäle genutzt werden, die es zu identifizieren und in nachhaltige, formelle Strukturen zu überführen gilt.

¹¹ Aus den Stadtstaaten Berlin und Hamburg lagen keine Angaben vor.

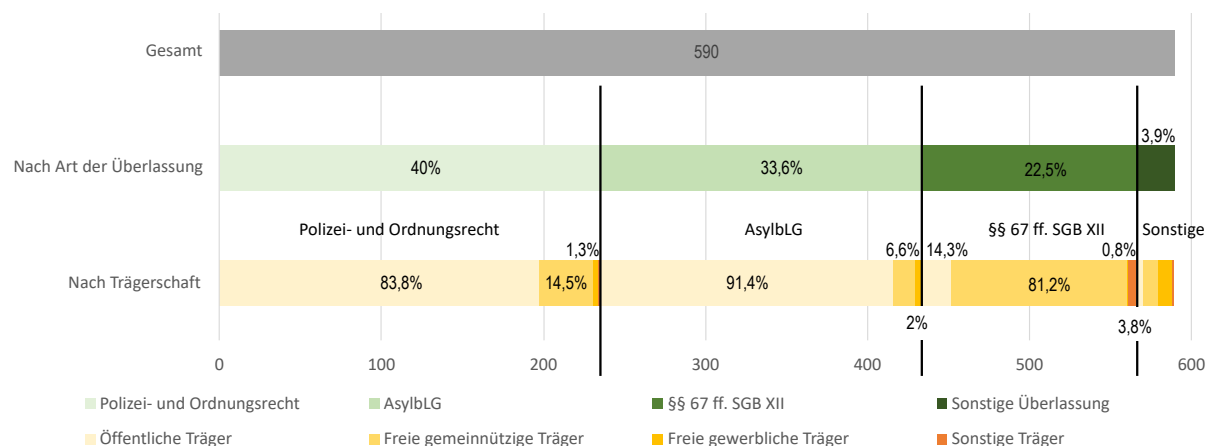
3.2 Quantitative Struktur- und Ausstattungsmerkmale von Gemeinschaftseinrichtungen

Die in der Teilerhebung II erfassten 590 Unterkünfte und Einrichtungen (Individualwohnraum wird in Kapitel 3.3 behandelt) bilden die Grundlage der folgenden Analysen. Ziel ist es, die Lebensbedingungen wohnungsloser Menschen in gemeinschaftlich genutzten Unterkünften systematisch zu beschreiben und Unterschiede zwischen Trägern, Rechtskreisen, Wohnformen sowie der Größe der Einrichtungen sichtbar zu machen. Dabei geht es um Fragen nach Lage und Zustand der Gebäude, den Wohn- und Ausstattungsmerkmalen, den vorhandenen Schutz- und Konfliktmanagementkonzepten, den Möglichkeiten zur Mitgestaltung und Teilhabe sowie um die Verfügbarkeit sozialarbeiterischer Beratung.

3.2.1 Anbieter der Unterkünfte und Einrichtungen nach Art der Überlassung

Wie Abbildung 17 zeigt, entfallen rund 40 % der erfassten Einrichtungen auf die ordnungsrechtliche Unterbringung, die überwiegend in öffentlicher Trägerschaft organisiert sind. Etwa ein Drittel der Unterkünfte sind Unterkünfte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, in denen neben Asylsuchenden auch anerkannte Geflüchtete als sogenannte Fehlbeleger untergebracht sind. Sie sind fast ausschließlich in öffentlicher Trägerschaft. Deutlich kleiner fällt mit rund einem Fünftel der Anteil der Einrichtungen im Rahmen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII aus, die überwiegend von freien Trägern betrieben werden. Insgesamt zeigt sich damit, dass die Analysen zu den Struktur- und Ausstattungsmerkmalen vor allem Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft und – in geringerem Umfang – auch in gemeinnütziger Trägerschaft abbilden, während gewerblich betriebene Unterkünfte kaum repräsentiert sind. Auch wenn diese Verteilung im Wesentlichen mit den Daten der Wohnungslosenberichterstattung übereinstimmt (vgl. BMWBS 2024a: 67), ist einzuschränkend festzuhalten, dass die Befunde vor allem die Situation kommunal getragener Einrichtungen kleinerer und mittlerer Städte sowie gemeinnützig getragener Angebote in Großstädten widerspiegeln. Unterkünfte in gewerblicher Trägerschaft sowie die spezifischen Bedingungen der ordnungsrechtlichen Unterbringung in öffentlicher Trägerschaft in den großen Großstädten sind hingegen kaum in die Daten eingeflossen und bleiben damit weitgehend unbeleuchtet (vgl. Kap. 2).

Abbildung 17
Träger der erfassten Unterkünfte nach Art der Überlassung (n = 590)



Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte Einrichtung für Wohnungslose in Deutschland 2025

3.2.2 Kapazitäten nach Art der Überlassung und Wohnform

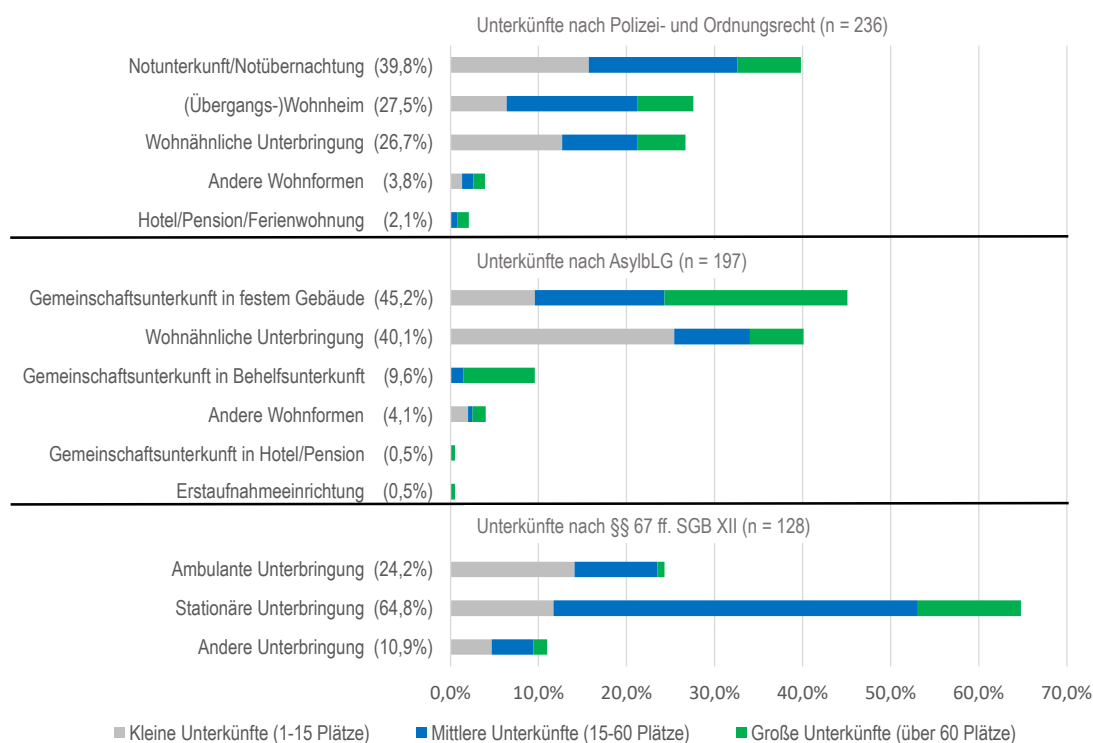
Ihrer Funktion entsprechend, sowohl kurzfristige Notlagen aufzufangen als auch mittel- bis längerfristige Übergangslösungen bereitzustellen, stellen Unterkünfte, die vorrangig der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung dienen, Kapazitäten in allen Größenordnungen bereit. Wie Abbildung 18 verdeutlicht, bestehen dabei jedoch Unterschiede je nach Wohnform. Notunterkünfte und Notübernachtungen verfügen mehrheitlich

über kleinere und mittlere Kapazitäten.¹² 40 % der erfassten Unterkünfte hielten 1–15 Plätze vor, weitere 42 % zwischen 16 und 60 Plätzen. Sehr große Notunterkünfte mit mehr als 60 Plätzen sind demgegenüber seltener (18 %). Wohnheime zeichnen sich im Vergleich zu den Notunterkünften durch größere Strukturen aus und stellen größtenteils zwischen 16 und 60 Plätze (54 %) und im nennenswerten Umfang auch mehr als 60 Plätze bereit (23 %). Wohnähnliche Unterkünfte weisen eine deutlich kleinteiligere Struktur auf. Knapp die Hälfte der Unterkünfte mit wohnähnlicher Unterbringung verfügt über weniger als 16 Plätze (48 %). Hotels und Pensionen wurden in der Stichprobe mit nur 5 Einrichtungen erfasst, sie verfügen jedoch überwiegend über größere Kapazitäten ab 60 Plätzen.

Unterkünfte nach AsylbLG sind aufgrund ihrer Funktion, kurzfristige hohe Bedarfe aufzufangen, stärker auf große Kapazitäten ausgerichtet: Über ein Drittel verfügt über mehr als 60 Plätze. Dabei sind insbesondere Gemeinschaftsunterkünfte in Behelfsunterkünften wie Containeranlagen oder Hallen größer dimensioniert (84 % verfügen über mehr als 60 Plätze). Auch Gemeinschaftsunterkünfte in festen Gebäuden verfügen zu knapp der Hälfte über mehr als 60 Plätze (46 %), stellen aber sowohl kleinere als auch mittlere Kapazitäten im nennenswerten Umfang bereit. Wohnähnliche Unterbringungen sind dagegen deutlich kleinteiliger und verfügen mehrheitlich über weniger als 16 Plätze (63 %).

Bei den Einrichtungen im Rahmen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII dominieren mittlere und kleinere Strukturen. Ein knappes Drittel der Einrichtungen verfügt über weniger als 15 Plätze (30 %), etwas mehr als die Hälfte über Kapazitäten zwischen 16 und 60 Plätzen (57 %).

Abbildung 18
Angaben der Anbieter zu den Kapazitäten ihrer Unterkünfte und Einrichtungen nach Art der Überlassung



Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte Einrichtung für Wohnungslose in Deutschland 2025

¹² Die erfassten Unterkünfte wurden wie folgt kategorisiert: Kleine Unterkünfte: 1–15 Plätze; Mittlere Unterkünfte: 16–60 Plätze; große Unterkünfte: mehr als 60 Plätze.

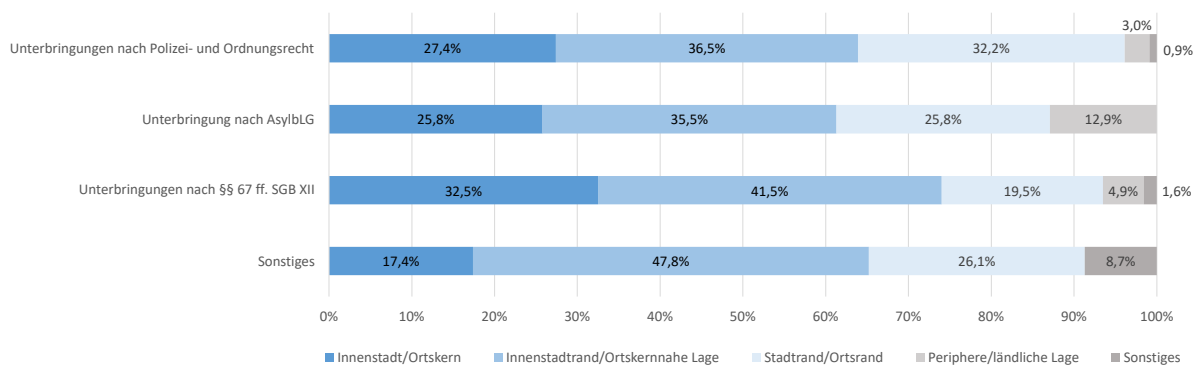
3.2.3 Räumliche und bauliche Rahmenbedingungen

Lage, bauliche Einbindung und Erreichbarkeit

Räumliche Lage und bauliche Einbindung von Unterkünften beeinflussen maßgeblich, in welchem Umfang wohnungslose Menschen grundlegende Versorgungsangebote erreichen können und welche Möglichkeiten zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben bestehen. Dabei sind sowohl die Lage der Einrichtungen – etwa in zentralen, randstädtischen oder peripheren Bereichen – als auch ihre Einbettung in bestehende Siedlungsstrukturen von Bedeutung. Aus diesen Standortmerkmalen ergeben sich unterschiedliche Wegzeiten zu Einrichtungen des täglichen Bedarfs, insbesondere zu medizinischen Versorgungsangeboten oder Behörden.

Abbildung 19 macht deutlich, dass die Mehrheit aller erfassten Unterkünfte und Einrichtungen in eher zentralen Lagen verortet ist. Knapp zwei Drittel befinden sich entweder im Innenstadt- bzw. Ortskernbereich oder in innenstadt- bzw. ortskernnahen Lagen. Etwa ein weiteres Viertel ist am Stadt- oder Ortstrand angesiedelt, während periphere oder ländliche Standorte eher selten sind. Zwischen den Rechtskreisen zeigen sich dabei gewisse Unterschiede. Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII sind überdurchschnittlich häufig in der Innenstadt/Ortskern oder deren/dessen Rand lokalisiert, während ordnungsrechtliche Unterkünfte dort etwas seltener, aber dafür stärker an den Stadt- und Ortsrändern zu finden sind. Unterkünfte für Geflüchtete verteilen sich hingegen relativ gleichmäßig zwischen innenstädtischen und randstädtischen Lagen, Behelfsunterkünfte befinden sich jedoch vergleichsweise häufig in peripheren Lagen (71 %). Ihrer Lage entsprechend liegen Einrichtungen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in der Mehrzahl in Wohnquartieren (81 %). Auch ordnungsrechtliche Unterkünfte (68 %) und Unterkünfte für Geflüchtete (71 %) befinden sich zumeist in Wohnumgebungen, liegen aber etwas häufiger auch in Gewerbe- und Industriegebieten (ordnungsrechtliche Unterkünfte 16 %; Geflüchtetenunterkünfte 11 %). Dass ordnungsrechtliche Unterkünfte und Unterkünfte nach dem AsylbLG vergleichsweise häufiger an Stadt- oder Ortsrändern sowie in peripheren Lagen verortet sind, lässt sich plausibel damit erklären, dass dort häufiger geeignete Konversions- oder Gewerbeflächen verfügbar sind, die kurzfristig aktiviert werden können. Begünstigend wirken zudem geringere planungsrechtliche Anforderungen, die Verfügbarkeit kommunaler Liegenschaften sowie niedrigere Bodenpreise beziehungsweise Mietkosten.

Abbildung 19
Angaben der Anbieter zur Lage der Unterkünfte und Einrichtungen nach Art der Überlassung (n = 531)



Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Diese Lagefaktoren können sich auf die soziale Teilhabe der Bewohnerinnen und Bewohner auswirken, indem sie Zugänge zu Ressourcen entweder erleichtern oder erschweren. So sind die erfassten Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII am engsten in alltagsnahe Versorgungsstrukturen eingebunden. Über 70 % der Einrichtungen gaben an, dass medizinische Versorgungseinrichtungen innerhalb von 15 Minuten zu Fuß oder mit dem ÖPNV erreicht werden können. Auch Behörden können in 90 % der Fälle noch innerhalb einer halben Stunde erreicht werden. Ordnungsrechtliche Unterkünfte weisen im Vergleich eine schwächere Anbindung auf: Von dort sind medizinische Einrichtungen deutlich seltener innerhalb von 15 min erreichbar (50 %) und auch der Weg zu Behörden ist weniger häufig innerhalb einer halben Stunde (40 %) machbar. Besonders ungünstig stellt sich die

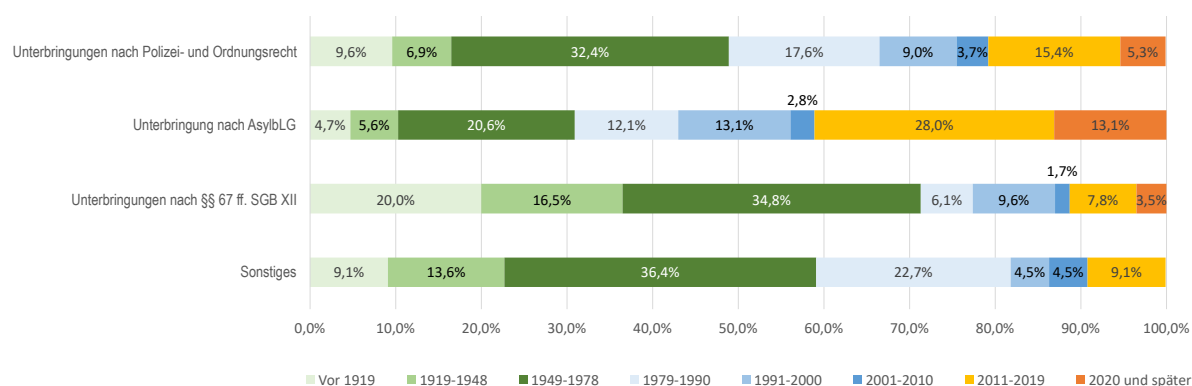
Situation bei den Unterkünften nach AsylbLG dar. Hier verfügt zwar noch die Hälfte über eine gute Anbindung an die medizinische Versorgung (< 15 Minuten), doch rund 11 % der Einrichtungen liegen mehr als eine halbe Stunde entfernt, teils sogar über eine Stunde. Ähnlich ist das Bild bei Behördenwegen. Fast ein Viertel der Geflüchtetenunterkünfte gibt Wegzeiten von über 30 Minuten an, davon knapp 6 % sogar über eine Stunde.

Gebäudealter und Sanierungsbedarf

Ein weiteres zentrales Merkmal von Unterkünften und unterbringenden Einrichtungen ist ihr baulicher Zustand. Dabei spielen sowohl das Gebäudealter als auch vorhandene Mängel eine Rolle. Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick darüber, wie die antwortenden Anbieter den baulichen Zustand ihrer Unterkünfte einschätzten.

Die Analyse des Baualters zeigt sichtbare Unterschiede zwischen den Rechtskreisen (vgl. Abb. 17). Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII finden sich vergleichsweise häufig in älteren Gebäuden: Rund ein Fünftel stammt noch aus der Zeit vor 1919, weitere 17 % aus der Zwischenkriegszeit. Damit liegt der Anteil sehr alter Bausubstanz in diesem Rechtskreis deutlich über dem Gesamtdurchschnitt von 11 %. Dabei sind stationäre Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII tendenziell stärker durch ältere Bestandsbauten geprägt als ambulante Angebote: 60 % der stationären Angebote befinden sich in Gebäuden aus der Nachkriegszeit bis Ende der 1970er-Jahre oder sind noch älter, jüngere Gebäude ab 2010 spielen mit 8 % eine untergeordnete Rolle. Ambulante Angebote weisen dagegen eine größere Spannweite auf. Knapp 50 % liegen in Altbauten vor 1949, zugleich befinden sich 17 % in jüngeren Gebäuden ab 2010.

Abbildung 20
Angaben der Anbieter zum Baujahr des Gebäudes nach Art der Überlassung (n = 432)



Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Ordnungsrechtliche Unterkünfte verteilen sich dagegen stärker auf die Nachkriegsjahrzehnte. Rund ein Drittel der Gebäude wurde zwischen 1949 und 1978 errichtet, weitere 18 % zwischen 1979 und 1990. Jede fünfte Unterkunft ist jüngeren Datums und wurde erst nach 2010 errichtet. Dabei zeigt sich, dass insbesondere Notunterkünfte und Übergangwohnheime (rund 40–45 %) in Gebäuden zwischen 1949 und 1978 untergebracht sind, während wohnähnliche Unterkünfte überproportional oft in neueren Gebäuden zu finden sind (über 30 % nach 2010). Hotels und Pensionen bilden eine Ausnahme, da sie überdurchschnittlich oft in sehr alten Gebäuden untergebracht sind – mit hohen Anteilen an Vorkriegs- und frühen Nachkriegsbauten.

Unterkünfte für Geflüchtete sind deutlich moderner. Mehr als zwei Fünftel der Gebäude stammen aus den Jahren nach 2011. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Unterkunftsformen. Gemeinschaftsunterkünfte in festen Gebäuden sind überwiegend in Bestandsimmobilien untergebracht (50 % in Gebäuden vor 1990). Wohnähnliche Unterkünfte sind deutlich jünger: 40 % wurden erst nach 2010 errichtet. Ebenso wurde fast die Hälfte der Behelfsunterkünfte nach 2010 errichtet.

Der Anteil der sanierungsbedürftigen Gebäude, die bis zum Jahr 2000 errichtet wurden, liegt bei einem Drittel. Bei Einrichtungen in Gebäuden, die bis 1948 errichtet wurden, liegt der Anteil bei über der Hälfte. Gebäude, die nach 2000 erbaut wurden, weisen nur selten bauliche Mängel auf. Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII sind überproportional häufig in sanierungsbedürftigen Gebäuden untergebracht: Knapp die Hälfte aller Anbieter von Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII – insbesondere die Anbieter stationärer Einrichtungen – gab an, dass ihre Gebäude bauliche Mängel aufweisen, der höchste Wert in allen Rechtskreisen. Ordnungsrechtliche Unterkünfte sind geprägt durch Nachkriegsbestände, liegen vereinzelt aber auch in Neubauten. Demnach gaben etwas weniger Anbieter – insbesondere Anbieter von Notunterkünften und Wohnheimen – bauliche Mängel an (39 %). Unterkünfte für Geflüchtete, darunter viele Neubauten in öffentlicher Hand, verfügen dagegen über eine deutlich jüngere Baualtersstruktur und weisen seltener bauliche Defizite auf. Bauliche Mängel treten hier mit 13 % selten auf.

Von allen Einrichtungen, die bauliche Mängel angaben, beabsichtigt etwa die Hälfte aller Anbieter eine Sanierung bzw. die Umsetzung baulicher Maßnahmen (55 %) – insbesondere der Innenräume vorzunehmen. Von den Anbietern, die trotz baulicher Mängel angaben, keine Sanierung zu planen, verwies die Mehrheit auf finanzielle Hindernisse (62 %). Vor allem bei Unterkünften nach dem AsylbLG (57 %) und Einrichtungen auf Basis der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII (40 %) steht zudem eine ablehnende Haltung der Gebäudeeigentümer und Gebäudeeigentümerinnen im Weg. Insbesondere bei Unterkünften, die vorrangig der ordnungsrechtlichen Unterbringung dienen, fehlt es zudem häufig an Ausweichunterkünften (38 %).

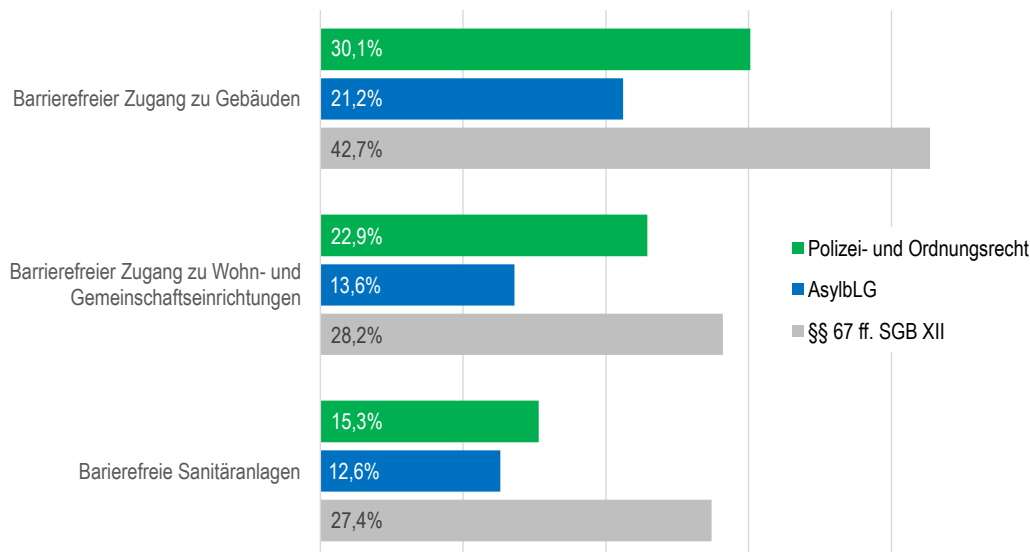
Barrierefreiheit

Barrierefreiheit oder -armut ist in den untersuchten Unterkünften insgesamt nur eingeschränkt gewährleistet. Dies deckt sich mit den Einschätzungen der Kommunen aus Kapitel 3.1.3. Dort berichteten lediglich 19 % der befragten Kommunen von speziellen Unterkünften für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen – mit deutlich besseren Werten in kreisfreien Städten (34 %) gegenüber kreisangehörigen Gemeinden (17 %). Schwierig ist die Situation auch im Rechtskreis des SGB XII, wo nur 29 % der befragten Stellen angaben, dass ihre Unterkünfte auf diese Bedarfsgruppe zugeschnitten sind. Die nun erhobenen Daten zu den Einrichtungen selbst, zeigen sehr ähnliche Größenordnungen auf. Gefragt, ob die Unterkunft bzw. Einrichtung für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen geeignet sei, gaben nur knapp ein Drittel der Anbieter einen barrierefreien oder barrierearmen Zugang zum Gebäude an (30 %). Barrierefreie Zugänge zu Wohn- und Gemeinschaftsräumen (17 %) und Sanitäreinrichtungen (17 %) sind noch seltener barrierefrei oder -arm. Damit bleibt ein Großteil der Unterkünfte für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen oder besonderen Bedarfen nicht nutzbar.

Je nach Rechtskreis und Wohnform zeigen sich dabei unterschiedliche Ausgangslagen. Wie Abbildung 21 verdeutlicht, sind Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII häufiger – insbesondere im stationären Bereich – teilweise barrierefrei/-arm gestaltet. Ordnungsrechtliche Unterkünfte sind demgegenüber etwas schlechter aufgestellt. Nur bei einem knappen Drittel der erfassten Unterkünfte ist ein barrierefreier/-armer Zugang zum Gebäude gegeben und Wohnräume und Sanitäreinrichtungen sind nur sehr selten barrierefrei/-arm zugänglich. Dabei sind die Zugänge zu Notunterkünften (37 %) etwas häufiger für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen zugänglich gestaltet als dies bei Wohnheimen (28 %) oder wohnähnlichen Unterbringungen (23 %) der Fall ist. Am wenigsten zugänglich sind Unterkünfte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Dabei verfügen Behelfsunterkünfte mit 37 % noch am häufigsten über barrierefreie/arme Zugänge, doch ist auch hier für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen der Zugang zu Wohnräumen (11 %) und Sanitärbereichen (16 %) selten gegeben. Auffällig ist, dass Unterkünfte in öffentlicher Trägerschaft in allen Rechtskreisen seltener barrierefrei/-arm sind als Unterkünfte in freier Trägerschaft. Auch Unterkünfte in gewerblicher Trägerschaft sind gegenüber Unterkünften in öffentlicher Trägerschaft tendenziell häufiger für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen zugänglich, wenn auch die Aussagekraft aufgrund der geringen Fallzahlen hier eingeschränkt ist.

Abbildung 21

Angaben der Anbieter zur Barrierefreiheit ihrer Unterkünfte nach Art der Überlassung (n = 581; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Neben der baulichen Dimension umfasst Barrierefreiheit auch organisatorische und kommunikative Aspekte, die für Menschen mit Einschränkungen von zentraler Bedeutung sind. Dazu gehören die Verfügbarkeit von Hilfsmitteln, geschultes Personal, barrierefreie Information und Kommunikation sowie bedarfsgerechte Notfallmaßnahmen. Gerade weil selbst baulich angepasste Einrichtungen ohne ergänzende Unterstützungsstrukturen für viele Betroffene nicht nutzbar wären, kommt diesen Faktoren eine hohe Bedeutung zu. Die Auswertung zeigt, dass diese Merkmale insgesamt nur selten vorhanden sind. So berichtet lediglich jede 20. Einrichtung über die Verfügbarkeit von Hilfsmitteln, geschultes Personal, barrierefreie Informations- und Kommunikationsangebote und bedarfsgerechte Notfallmaßnahmen. Damit bleibt der Anteil deutlich hinter den ohnehin niedrigen Werten der baulichen Barrierefreiheit zurück. Die Unterschiede zwischen den Rechtskreisen sind allerdings weniger ausgeprägt als bei den baulichen Merkmalen, wenngleich Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII hier tendenziell etwas häufiger entsprechende Angebote vorhalten.

Die Befunde verdeutlichen damit einen erheblichen Handlungsbedarf. Zwar besteht nicht in allen Unterkünften die Notwendigkeit vollständiger Barrierefreiheit, da nicht alle wohnungslosen oder geflüchteten Menschen entsprechende Bedarfe aufweisen. Entscheidend ist jedoch, dass für die betroffene Gruppe ausreichend barrierefreie Plätze in angemessener Qualität verfügbar sind und diese im Rahmen der örtlichen Steuerung gezielt zugänglich gemacht werden können. Dies setzt sowohl eine systematische Erfassung der Bedarfe als auch eine verlässliche Verteilung barrierefreier Angebote innerhalb der Hilfesysteme voraus.

3.2.4 Ausstattungsmerkmale

In diesem Kapitel werden die zentralen Ausstattungsmerkmale der Unterkünfte systematisch untersucht, wobei zwischen Rechtskreisen, Trägerstrukturen und Wohnformen differenziert wird. Betrachtet werden dabei die Zimmergrößen und Wohnflächen pro Person, die Nutzung von Sanitäranlagen und Gemeinschaftsräumen sowie die Ausstattung mit digitaler Infrastruktur. Ergänzend werden Strukturen des Zusammenlebens wie Hausordnungen, Beschwerde- und Konfliktmanagement sowie Partizipationsmöglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner analysiert. Schließlich richtet sich der Blick auf die vorhandenen sozialen und unterstützenden Dienste in den Einrichtungen – insbesondere auf die Frage, ob und in welchem Umfang sozialarbeiterische Angebote vor Ort verfügbar sind.

Wohnraum in Unterkünften: Zimmercharakteristika, Sanitäranlagen und Gemeinschaftsräume

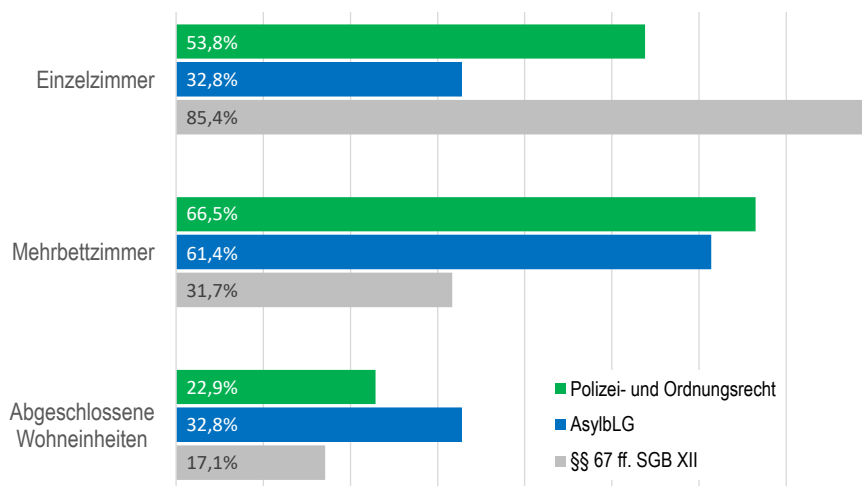
Die Art der Unterbringung bestimmt maßgeblich, unter welchen Bedingungen wohnungslose Menschen leben, Privatsphäre ermöglicht und das soziale Miteinander gestaltet wird. Ein entscheidendes Kriterium ist dabei, ob die Unterbringung in Mehrbett- oder Einzelzimmern erfolgt. Während Mehrbettzimmer zwangsläufig mit einem Verlust an Rückzugsmöglichkeiten und häufig beengten Wohnverhältnissen einhergehen, ermöglichen Einzelzimmer oder abgeschlossene Wohneinheiten deutlich mehr Privatsphäre und Sicherheit. Nach gängiger Rechtsprechung gilt die Unterbringung in Gemeinschaftsräumen als zumutbar – nur beim Vorliegen eines Zusatzbedarfs, z. B. durch Alter, körperliche und psychische Beeinträchtigungen, besteht Anspruch auf eine Versorgung in einem Einzelzimmer.¹³ Zudem sollten für Personen ab Vollendung des sechsten Lebensjahres mindestens 9–10 m² Wohnfläche pro Person zur Verfügung stehen (vgl. Ruder/Bätge 2018: 127). Fachverbände wie die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2013) empfehlen darüberhinausgehende Standards – etwa 14 m² Wohnfläche für Einzelpersonen und mindestens 15 m² Wohnfläche pro Person für Familien, jeweils in abgeschlossenen, ausgestatteten Wohneinheiten. Darüber hinaus kommen der Ausstattung und Nutzung von Sanitäranlagen eine zentrale Bedeutung zu. Ob Duschen und Toiletten jeweils einem einzelnen Haushalt vorbehalten sind oder gemeinschaftlich genutzt werden müssen, entscheidet wesentlich über die Lebensqualität. Vergleichbares gilt für die vorhandenen Gemeinschaftsräume: Sie können einerseits Orte des sozialen Miteinanders und der gegenseitigen Unterstützung schaffen, bergen andererseits aber auch Konfliktpotenziale, wenn sie überfüllt oder unzureichend gestaltet sind.

Art der Zimmer und Wohnflächen pro Person

Gut die Hälfte der befragten Anbieter (54 %) gab an, dass ihre Einrichtung über Einbettzimmer verfügt; Mehrbettzimmer wurden von 57 % der Anbieter angegeben. Abgeschlossene möblierte Einheiten kommen dagegen deutlich seltener vor und sind lediglich in einem Viertel der erfassten Einrichtungen zu finden (25 %). Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Rechtskreisen und Unterbringungstypen (vgl. Abb. 22).

Abbildung 22

Angaben der Anbieter zu vorhandenen Zimmern und Wohneinheiten nach Art der Überlassung (n = 580; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

¹³ Vgl. z. B.: OVG Nordrheinwestfalen, Beschluss vom 24.03.2023 – 9 B 95/23 –, BeckRS 2023, 5564, Rn 3; vgl. auch VG Köln –, Beschluss vom 04.04.2024 – 22 L 485/24, BeckRS 2024, 8531, Rn 6.

In der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung verfügen zwei Drittel der Einrichtungen über Mehrbettzimmer. Besonders häufig erfolgt eine Unterbringung in Mehrbettzimmern in Wohnheimen (83 %) sowie in Hotels oder Pensionen (80 %), etwas seltener in Notunterkünften (72 %). Selbst wohnähnliche Unterkünfte bringen in nennenswertem Umfang in Mehrbettzimmern unter (41 %). Mit dieser Unterbringungsform ist meist eine geringe Wohnfläche pro Person verbunden: In sieben von zehn Mehrbettzimmern (69 %) beträgt die verfügbare Wohnfläche weniger als 10 m² pro Person. Besonders beengt sind die Verhältnisse in Notunterkünften. Jede fünfte Notunterkunft gab an, dass untergebrachten wohnungslosen Personen in ihren Mehrbettzimmern weniger als 5 m² Wohnfläche pro Person zur Verfügung stehen (21 %). Etwas mehr als die Hälfte der Einrichtungen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung gab an, auch über Einzelzimmer zu verfügen. Unterschiede zwischen den Unterkunftstypen sind hier weniger ausgeprägt, dennoch zeigen sich gewisse Tendenzen: In wohnähnlichen Unterkünften sind die Einzelzimmer häufiger großzügig geschnitten und größer als 10 m² (69 %), während in Notunterkünften und in Hotels oder Pensionen ein erheblicher Teil der Einzelzimmer kleiner ausfällt. Abgeschlossene möblierte Einheiten sind vergleichsweise selten (23 %), kommen aber in allen Unterkunftsformen vor. Besonders häufig finden sie sich in wohnähnlichen Unterkünften (36 %). Anders als erwartet garantieren sie allerdings nicht durchweg mehr Platz: Nur knapp 59 % überschreiten hier die Marke von 10 m² Wohnfläche pro Person, sodass ein Teil dieser Einheiten flächenmäßig kaum besser ausgestattet ist als herkömmliche Einzelzimmer.

Auch im Asylbereich dominiert die Unterbringung in Mehrbettzimmern. In Behelfsunterkünften sind sie sogar durchgängig anzutreffen (100 %) und in Gemeinschaftsunterkünften in festen Gebäuden mit 73 % ebenfalls stark vertreten. Selbst in wohnähnlichen Unterkünften kommt die Mehrbettunterbringung noch häufig vor (41 %). Wie im ordnungsrechtlichen Bereich geht diese Wohnform mit einer hohen Belegungsdichte einher: In fast zwei Dritteln der Mehrbettzimmer (61 %) steht pro Person weniger als 10 m² Wohnfläche zur Verfügung, in knapp jeder zehnten Unterkunft (9 %) sogar unter 5 m². Nur rund zwei Fünftel der Mehrbettzimmer (39 %) sind etwas großzügiger geschnitten und bieten Betroffenen mehr als 10 m² pro Person – dies allerdings überwiegend in wohnähnlichen Unterkünften (73 %). Einzelzimmer sind deutlich seltener. Nur etwa ein Drittel der Einrichtungen (33 %) bietet eine Unterbringung in Einzelzimmern an. Am häufigsten finden sie sich in Gemeinschaftsunterkünften in festen Gebäuden (44 %) und in wohnähnlicher Unterbringung (29 %), während sie in Behelfsunterkünften eine Ausnahme darstellen. Die meisten Einzelzimmer sind eher klein geschnitten und bieten eine durchschnittliche Wohnfläche von 5–10 m² pro Person (62 %), insbesondere in den festen Gemeinschaftsunterkünften. Nur rund 38 % der Einzelzimmer bieten mehr als 10 m² Wohnfläche pro Person – fast ausschließlich in wohnähnlichen Unterkünften (68 %). Abgeschlossene möblierte Einheiten kommen im Asylbereich etwas häufiger vor und sind in etwa einem Drittel der befragten Unterkünfte vorhanden (33 %). Besonders häufig finden sie sich in wohnähnlichen Unterbringungsformen (54 %). Hinsichtlich der Wohnfläche schneiden sie vergleichsweise gut ab: Zwei Drittel (68 %) der abgeschlossenen möblierten Einheiten bieten Bewohnerinnen und Bewohnern mehr als 10 m² Wohnfläche pro Person.

In den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII überwiegt die Unterbringung in Einzelzimmern. Sowohl in stationären Einrichtungen (88 %) als auch in ambulanten Angeboten mit Trägerwohnraum (81 %) sind sie weit verbreitet. Hinzu kommt, dass die Zimmer in der Regel vergleichsweise großzügig ausfallen: In drei Vierteln der stationären und in mehr als vier Fünfteln der ambulanten Angebote steht den Bewohnerinnen und Bewohnern mehr als 10 m² Wohnfläche pro Person zur Verfügung. Damit weisen die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII im Vergleich zu anderen Rechtskreisen insgesamt die günstigsten Bedingungen hinsichtlich der Wohnflächen pro Person auf. Mehrbettzimmer treten hier deutlich seltener auf und sind vor allem in stationären Angeboten verbreitet (34 % ggü. 16 % in ambulanten Unterkünften). Hinsichtlich der Wohnflächen pro Person sind sie ähnlich wie Mehrbettzimmer in ordnungsrechtlichen oder asylrechtlichen Einrichtungen dimensioniert. Abgeschlossene möblierte Einheiten sind in den Wohnhilfen nach §§ 67 ff. SGB XII nur selten anzutreffen. Wenn sie jedoch vorhanden sind, bieten sie in fast allen Fällen eine Wohnfläche von über 10 m² pro Person.

Bei einer Unterbringung in Mehrbettzimmern gibt es zudem über alle Rechtskreise hinweg in circa der Hälfte der Einrichtungen keine abschließbaren Schränke. Safes zur Aufbewahrung von Wertsachen stellen weniger als 10 % aller Einrichtungen mit Mehrbettzimmern bereit.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII ihrer Funktion entsprechend am ehesten die Möglichkeit bieten, in einem Umfeld mit mehr Privatsphäre und Stabilität zu leben. Hier dominieren Einzelzimmer, die überwiegend über eine Wohnfläche von mehr als 10 m² pro Person verfügen. Deutlich angespannter ist die Situation in der ordnungsrechtlichen Unterbringung, die gesetzlich nur als kurzfristige Übergangslösung vorgesehen ist. Zwar sind auch hier Einzelzimmer verbreitet, diese sind jedoch – ebenso wie die Mehrbettzimmer – häufig klein und beengt. Besonders schwierig gestaltet sich die Lage im Asylbereich. Dort überwiegen Mehrbettzimmer mit sehr begrenzter Wohnfläche, insbesondere in Behelfs- und Gemeinschaftsunterkünften. Selbst in Unterkünften mit Einzelzimmern oder abgeschlossenen Einheiten bleibt die Wohnfläche oftmals unterhalb der empfohlenen Standards. Damit leben Geflüchtete und Menschen in ordnungsrechtlichen Unterkünften vielfach unter Bedingungen, die durch Enge, mangelnde Privatsphäre und eine Unterschreitung fachlicher Mindeststandards geprägt sind. Allerdings zeigen die Ergebnisse auch Unterschiede innerhalb der Unterkunftsarten. Während insbesondere Not- und Behelfsunterkünfte sowie teilweise Wohnheime und Gemeinschaftsunterkünfte durch sehr enge und wenig private Wohnverhältnisse gekennzeichnet sind, bieten wohnähnliche Unterbringungsformen deutlich bessere Bedingungen und können – sofern ausreichend vorhanden – eine wichtige Brückenfunktion in Richtung selbstständigen Wohnens übernehmen.

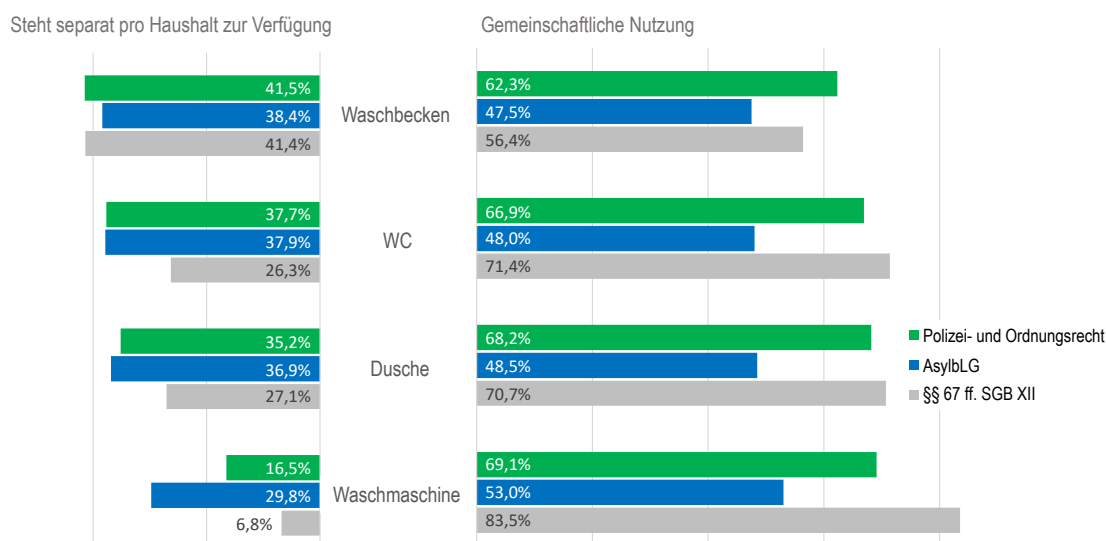
Sanitär- und Waschmöglichkeiten

Eine angemessene sanitäre Ausstattung ist Grundvoraussetzung für die Wahrung von Würde, Gesundheit und Sicherheit wohnungsloser Menschen. Regelmäßige Hygiene reduziert Infektionsrisiken, unterstützt soziale Teilhabe und verbessert Integrationschancen. Eigene Sanitäreinheiten stärken Autonomie und Privatsphäre, während gemeinschaftliche Anlagen Einschränkungen, Konflikte und erhöhte Krankheitsrisiken mit sich bringen. Besonders für Frauen und schutzbedürftige Gruppen ist zudem eine geschlechtergetrennte Nutzung entscheidend.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Waschbecken, Toiletten und Duschen in den meisten Einrichtungen überwiegend gemeinschaftlich genutzt werden (vgl. Abb. 23). Besonders stark ausgeprägt ist dies in Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII und in ordnungsrechtlichen Unterkünften, wo gut zwei Drittel der Unterkünfteangaben, dass sich Bewohnerinnen und Bewohner WC und Dusche teilen – während Waschbecken etwas häufiger separat pro Haushalt zur Verfügung stehen (Waschbecken im Einzelzimmer). Auch im Asylbereich müssen sich Bewohnerinnen und Bewohner in der Hälfte der Einrichtungen sanitäre Anlagen teilen. Waschmaschinen stehen fast überall gemeinschaftlich zur Verfügung.

Abbildung 23

Angaben der Anbieter zur Nutzung von sanitären Anlagen nach Art der Überlassung (n = 590; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Nicht sonderlich überraschend ist, dass es eine wesentliche Rolle spielt, in welcher Form Bewohnerinnen und Bewohner untergebracht sind und wie groß die Einrichtungen jeweils sind. In den eher größeren Wohnheimen und Notunterkünften des Ordnungsrechts etwa müssen sich fast alle Bewohnerinnen und Bewohner die Sanitäranlagen teilen (75–85 %). Hotels oder Pensionen bieten etwas mehr Privatsphäre, doch auch hier dominiert mit rund zwei Dritteln die gemeinschaftliche Nutzung. Ganz anders sieht es in wohnähnlichen Unterkünften aus: Dort verfügen die meisten Bewohnerinnen und Bewohner über eigene Sanitäreinheiten, nur in rund einem Drittel müssen sich verschiedene Haushalte ein Bad teilen. Dabei spielt es insgesamt keine nennenswerte Rolle, ob sich die Einrichtungen in freier oder öffentlicher Trägerschaft befinden.

Noch deutlicher zeigen sich die Unterschiede im Asylbereich. In den großen provisorischen Behelfsunterkünften – Hallen, Containern oder Zelten – sind private Sanitäreinheiten praktisch nicht vorhanden, weshalb dort zu 100 % eine gemeinschaftliche Nutzung erfolgt. In Gemeinschaftsunterkünften in festen Gebäuden sinkt dieser Wert zwar, bleibt aber mit 73 % hoch. Erst in kleineren, wohnähnlichen Unterkünften können Bewohnerinnen und Bewohner wesentlich häufiger eigene WCs und Duschen nutzen; Hier liegt die gemeinschaftliche Nutzung nur noch bei etwa 30–35 %.

In Einrichtungen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII ist die Unterbringungsform entscheidend: In stationären Einrichtungen mit Mehrbettzimmern und in Gruppenwohnräumen im ambulanten Bereich teilen sich die Bewohnerinnen und Bewohner Sanitäranlagen fast immer (83 %), während Bewohnerinnen und Bewohner in stationären Einrichtungen mit Einzelzimmern deutlich häufiger ein eigenes Bad zur Verfügung steht.

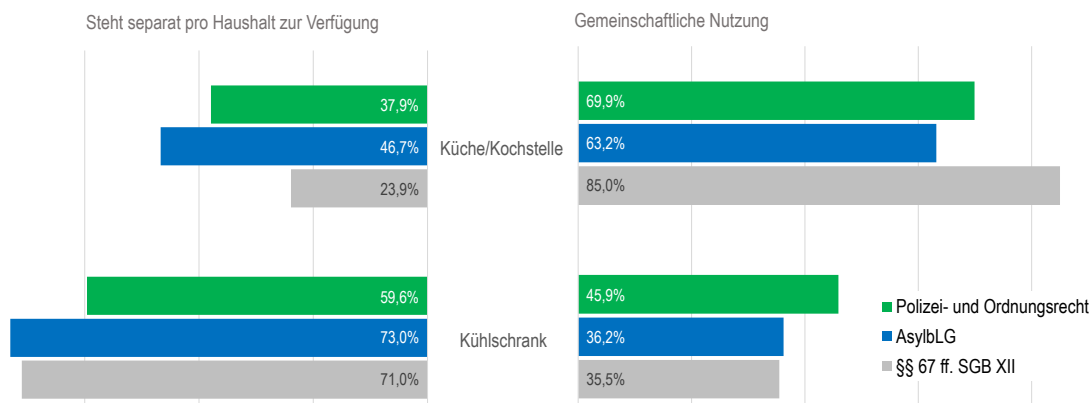
Durchschnittlich können etwa 60 % der gemeinschaftlich genutzten Sanitäranlagen geschlechtergetrennt genutzt werden. Dabei gilt: Je größer und zentralisierter eine Einrichtung ist, desto häufiger gelingt eine solche Trennung – in großen Einrichtungen mit über 100 Plätzen zu 75–80 %. In wohnähnlichen Unterkünften und in kleinen Unterkünften mit bis zu fünf Plätzen ist eine Geschlechtertrennung hingegen selten möglich, vermutlich, weil hier mehrere Haushalte eine Wohnung mit gemeinsamem Bad nutzen und eine bauliche Trennung kaum umsetzbar ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Ausgestaltung der Sanitär- und Waschmöglichkeiten maßgeblich von der Größe und der Unterbringungsform der Einrichtungen abhängt. In großen, stärker kollektiv organisierten Unterkünften überwiegt die gemeinschaftliche Nutzung von Toiletten und Duschen, während in kleineren, wohnähnlichen Strukturen deutlich häufiger eigene Sanitäreinheiten zur Verfügung stehen. Zugleich zeigen sich Unterschiede in der Möglichkeit geschlechtergetrennter Nutzung: Diese ist vor allem in größeren Einrichtungen realisierbar, während sie in kleineren Unterkünften mit gemeinschaftlich genutzten Wohnungen nur eingeschränkt umsetzbar ist.

Küchen und Kochmöglichkeiten

Die Art der Versorgung mit Essen ist ein weiterer zentraler Aspekt der Lebensqualität in Unterkünften. Sie entscheidet nicht nur darüber, ob Grundbedürfnisse gedeckt sind, sondern auch darüber, ob Bewohnerinnen und Bewohner ein Stück Selbstbestimmung und Normalität zurückgewinnen können. Wer selbst kochen kann, hat die Möglichkeit, seine Ernährung flexibel zu gestalten, kulturelle Gewohnheiten zu wahren und Mahlzeiten an individuelle Bedürfnisse anzupassen und Kosten zu sparen. Gerade für Menschen, die Kontrollverlust und Abhängigkeit erlebt haben, ist die Möglichkeit, wieder selbst über Essen und Essenszeiten zu bestimmen, somit ein wichtiger Schritt zur Stabilisierung. Gleichzeitig können Gemeinschaftsküchen soziale Kontakte fördern, bergen aber auch Konfliktpotenzial, wenn zu viele Menschen auf zu wenige Kochstellen angewiesen sind.

Abbildung 24
Angaben der Anbieter zur Nutzung von Küchen und Kochmöglichkeiten nach Art der Überlassung
(n = 580; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Die Ergebnisse zeigen, dass die meisten Einrichtungen mit Küchen oder Kochstellen ausgestattet sind: In rund 85 % der Unterkünfte haben Bewohnerinnen und Bewohner grundsätzlich die Möglichkeit, Mahlzeiten selbst zuzubereiten. Kühlschränke sind etwas seltener vorhanden (77 %), stehen aber ebenfalls in der Mehrheit der Einrichtungen zur Verfügung. Dabei ist die Versorgungslage in ordnungsrechtlichen Unterkünften am besten – etwa neun von zehn dieser Einrichtungen verfügen über Kochstellen und acht von zehn über Kühlschränke, die Bewohnerinnen und Bewohner können sich so überwiegend selbst versorgen (vgl. Abb. 24). In 15 % der Notunterkünfte besteht jedoch keinerlei Möglichkeit zur eigenständigen Zubereitung von Mahlzeiten. Die Küchen und Kochstellen werden in der Mehrzahl der Unterkünfte gemeinschaftlich genutzt (70 %). Eine separate Nutzung für Frauen und Männer ist nur in einem knappen Drittel der Einrichtungen gegeben.

Auch Einrichtungen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII bieten in der Mehrzahl Möglichkeiten zur Selbstverpflegung: Alle ambulanten Angebote im Gruppenwohnraum und fast alle stationären Angebote mit einer Unterbringung in Einzelzimmern stellen Küchen oder Kochstellen sowie Kühlschränke für die eigenständige Verpflegung bereit. In stationären Einrichtungen mit einer Unterbringung in Mehrbettzimmern ist eine eigenständige Versorgung nur zu circa zwei Dritteln möglich. Dabei werden Küchen und Kochstellen auch hier überwiegend gemeinschaftlich genutzt (85 %). Eine nach Geschlechtern getrennte Nutzung ist in zwei Fünfteln der Einrichtungen gegeben (42 %).

In Unterkünften nach AsylbLG sind Kochmöglichkeiten und Kühlschränke dagegen nur in sieben von zehn Einrichtungen und damit im Vergleich etwas seltener vorhanden. Das lässt sich zum Teil damit erklären, dass insbesondere in großen Gemeinschafts- oder Behelfsunterkünften eine zentrale Gemeinschaftsverpflegung erfolgt, um Versorgung für viele Menschen gleichzeitig zu gewährleisten. In solchen Fällen sind die Bewohnerinnen und Bewohner vollständig auf externe Verpflegung angewiesen – mit eingeschränkter Flexibilität und wenig Rücksicht auf persönliche oder kulturelle Bedürfnisse. Wenn Küchen und Kochstellen zur Verfügung stehen, dann aufgrund des höheren Anteils an Unterkünften mit wohnähnlicher Unterbringung vergleichsweise häufiger separat pro Haushalt (47 %). Nur zwei Drittel der Einrichtungen (63 %) gaben eine gemeinschaftliche Nutzung an – und diese erfolgt dann nur selten nach Geschlechtern getrennt (9 %).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die überwiegende Mehrheit der erfassten Unterkünfte einen Zugang zu Kochstellen und Kühlschränken und damit zur Selbstversorgung ermöglicht. Gerade in den größeren Unterkünften in der ordnungsrechtlichen Unterbringung oder der Unterbringung nach dem AsylbLG bedeutet dies aber, dass Küchen und Kühlmöglichkeiten gemeinschaftlich genutzt werden, was soziale Interaktion ermöglicht, aber auch Konflikte bergen kann. Qualitative Aussagen dazu, mit wie vielen anderen Personen Küchen und Kochstellen geteilt werden müssen, sind an dieser Stelle nicht möglich. Unterschiede zwischen den

Rechtskreisen bestehen, sind jedoch weniger gravierend als die Unterschiede in der Unterbringungsform. Während in kleinteiligen, wohnähnlichen Strukturen häufig kleine Küchen pro Haushalt oder Apartment vorhanden sind, gibt es in Sammelunterkünften Gemeinschaftsküchen oder die Versorgung erfolgt zentral.

Gemeinschaftsräume

Gemeinschaftsräume sind mehr als nur Aufenthaltsflächen – sie prägen maßgeblich das soziale Leben in Unterkünften. Im besten Fall sind sie Orte der Begegnung, des Austauschs und der Freizeitgestaltung, können aber auch für Beratung, Gruppenangebote oder Schulungen genutzt werden. Damit solche Räume ihren Zweck erfüllen, müssen sie vielfältige Bedürfnisse berücksichtigen: Sie sollten barrierefrei zugänglich sein, um Menschen mit Mobilitätseinschränkungen von sozialer Teilhabe nicht auszuschließen. Auch in Gemeinschaftsräumen kann eine Geschlechtertrennung sinnvoll sein, um den unterschiedlichen Bedürfnissen und Sicherheitsbedenken von Frauen und Männern Rechnung zu tragen. Dies kann beispielsweise durch separate Ruhebereiche oder spezielle Angebote für Frauen oder Männer realisiert werden. Kinder und Jugendliche benötigen eigene Räume, in denen sie ungestört spielen, lernen und sich entfalten können.

Die Analysen zeigen deutliche Unterschiede zwischen den Rechtskreisen. In Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII sind Gemeinschaftsräume fast immer vorhanden (88 %) – hier gehören sie zum pädagogischen Konzept und sind Teil eines betreuungsorientierten Rahmens. Ganz anders stellt sich die Situation in Unterkünften nach Asylb-LG und im Ordnungsrecht dar. Dort verfügen nur rund zwei Fünftel der Einrichtungen über Gemeinschaftsräume, und das ziemlich unabhängig davon, um welche Wohnform es sich handelt.

Dabei zeigen die Ergebnisse auch, dass selbst wenn Gemeinschaftsräume vorhanden sind, sie nur in seltenen Fällen den Anforderungen unterschiedlicher Nutzergruppen gerecht werden. Nur 23 % aller Einrichtungen gaben an, geschlechtergetrennte Gemeinschaftsräume vorzuhalten – am häufigsten noch im SGB-XII-Bereich (28 %) und in ordnungsrechtlichen Unterkünften (24 %), während dies im Asylbereich mit 11 % kaum der Fall ist. Dass Menschen mit Mobilitätseinschränkungen die Räume nutzen können, stellt nur jede fünfte Einrichtung sicher (20 %). Separate Räume für Kinder und Eltern sind flächendeckend nicht vorgesehen (4 %) – nicht immer, aber wahrscheinlich auch, weil Familien in Wohnungen untergebracht werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Gemeinschaftsräume sind ein wichtiges Element, um soziale Kontakte zu fördern, Alltagsstruktur zu schaffen und Isolation zu vermeiden. Dennoch sind sie längst keine Selbstverständlichkeit. Vor allem in ordnungsrechtlichen und asylrechtlichen Unterkünften fehlen sie häufig oder sind nicht bedarfsgerecht ausgestattet.

Digitale Ausstattung

Der Zugang zu digitalen Technologien ist heute eine Grundvoraussetzung für soziale Teilhabe, Bildung und Integration. Für obdachlose Menschen hat er aber eine besondere Bedeutung. Denn er ermöglicht nicht nur, den Kontakt zu Familie und Freunden zu halten, sondern erleichtert auch den Zugang zu Beratungs- und Hilfsangeboten und eröffnet damit Chancen wieder eine Wohnung zu finden. Kostenloses, stabiles WLAN sollte daher zur Standardausstattung jeder Unterkunft gehören. Da nicht alle Bewohnerinnen und Bewohner über eigene Smartphones, Tablets oder Laptops verfügen, sind zusätzlich PC-Arbeitsplätze mit Internetzugang von zentraler Bedeutung, mit denen Bewohnerinnen und Bewohner zum Beispiel nach einer Wohnung suchen und Bewerbungsunterlagen erstellen oder Behördendienste online nutzen können. Auch Bildungsangebote – insbesondere das Erlernen neuer Sprachen – können immer häufiger auch im digitalen Raum wahrgenommen werden.

Die Ergebnisse zeigen, dass WLAN in insgesamt nur der Hälfte aller Einrichtungen verfügbar und damit keineswegs selbstverständlich ist. Besonders deutlich sind die Unterschiede nach Rechtskreis: In den Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII ist WLAN fast Standard (80 %), in asylrechtlichen Unterkünften immerhin in etwas mehr als der Hälfte vorhanden (56 %). Am schlechtesten ausgestattet sind die ordnungsrechtlichen Unterkünfte, wo nur 30 % WLAN anbieten – Wohnheime dafür doppelt so häufig wie Notunterkünfte oder Unterkünfte mit

wohnähnlicher Unterbringung. PC-Arbeitsplätze stehen noch seltener, und zwar nur in einer von zehn Unterkünften zur Verfügung. Dabei bieten Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII ihren Bewohnerinnen und Bewohnern deutlich häufiger PC-Arbeitsplätze an (rund 30 %), während sie in ordnungsrechtlichen und asylrechtlichen Unterkünften kaum vorhanden sind.

Zusammenfassend zeigt sich: In den stärker betreuungsorientierten Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII gehören WLAN und – in eingeschränktem Maße – PC-Arbeitsplätze zunehmend zur Ausstattung und eröffnen Bewohnerinnen und Bewohnern wichtige Zugänge zu Information, Kommunikation und Teilhabe. In ordnungsrechtlichen und asylrechtlichen Unterkünften sind entsprechende Angebote hingegen deutlich seltener vorhanden, sodass gerade dort, wo Menschen häufig kurzfristig und unter hohem Problemdruck untergebracht werden, zentrale digitale Zugänge zum Wohnungsmarkt fehlen.

Zusammenleben und Partizipation

Das Zusammenleben in Unterkünften für wohnungslose Menschen ist durch unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen geprägt. Dazu zählen insbesondere die Größe und bauliche Ausgestaltung der Einrichtungen, die Zusammensetzung der Bewohnerschaft sowie die jeweilige Unterbringungsform. Diese Faktoren beeinflussen maßgeblich, wie Alltagsabläufe organisiert sind, wie intensiv soziale Interaktionen stattfinden und in welchem Umfang Konflikte, Unsicherheiten oder Belastungen auftreten können. Entsprechend ergeben sich unterschiedliche Anforderungen an Regelungen, Schutzmechanismen und Beteiligungsmöglichkeiten innerhalb der Unterkünfte.

Zur Gestaltung des Zusammenlebens lassen sich mehrere analytisch zu unterscheidende Elemente identifizieren. Hierzu zählen erstens formale Regelwerke wie Hausordnungen, die den Alltag strukturieren und den Umgang mit gemeinschaftlich genutzten Räumen regeln. Zweitens sind Verfahren des Konflikt- und Beschwerdemanagements relevant, die der Bearbeitung von Spannungen und der Sicherung von Rechten dienen. Drittens umfassen Sicherheitskonzepte Maßnahmen zur systematischen Erfassung von Risiken und zur Organisation von Schutzvorkehrungen. Viertens nehmen Gewaltschutzkonzepte eine eigenständige Rolle ein, da sie gezielt auf den Schutz bestimmter Personengruppen und auf Prävention ausgerichtet sind. Fünftens schließlich kommt der Partizipation der Bewohnerinnen und Bewohner Bedeutung zu, da sie Mitgestaltung ermöglicht und zur Transparenz sowie zur frühzeitigen Bearbeitung von Konflikten beitragen kann. Der folgende Abschnitt betrachtet diese Elemente getrennt und stellt dar, wie sie in den unterschiedlichen Unterkunftsarten umgesetzt sind.

Konfliktmanagement und Schutzkonzepte

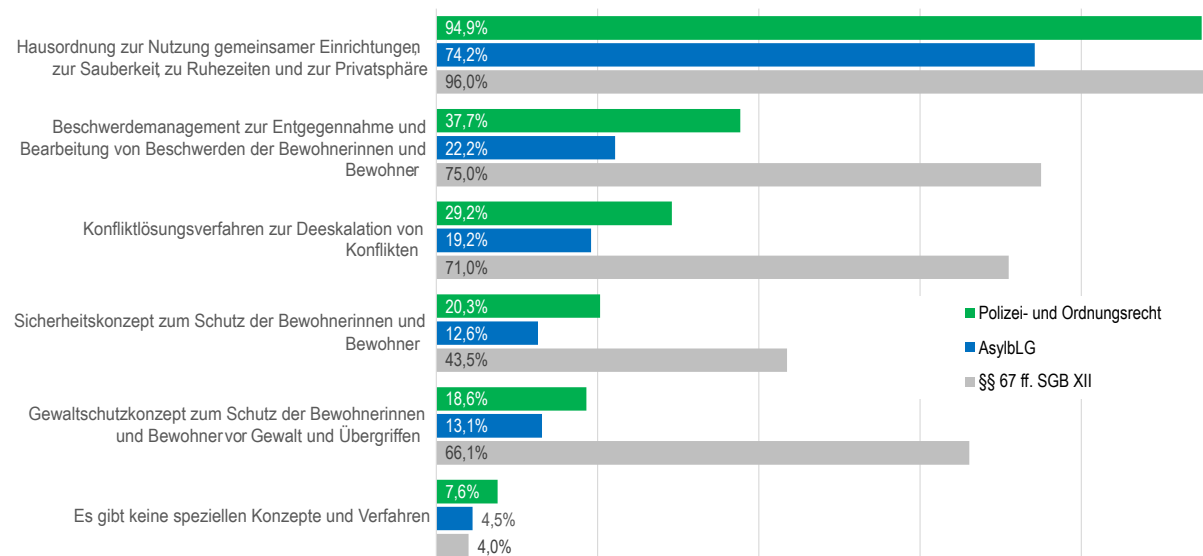
Besonders in großen Sammelunterkünften, in denen viele Menschen auf engem Raum zusammenleben, entstehen erhebliche Konfliktpotenziale, die klare Regeln und transparente Strukturen erfordern. Im Idealfall legen Hausordnungen die Nutzung gemeinsamer Räume, Fragen der Sauberkeit, Ruhezeiten und die Wahrung der Privatsphäre fest (vgl. Cremer/Engelmann 2018). Tatsächlich existiert in fast neun von zehn Einrichtungen eine Hausordnung (88 %). Zugleich sagt das bloße Vorhandensein einer Hausordnung wenig darüber aus, wie konkret Regelungen zu Privatsphäre, Konfliktbewältigung oder Beschwerdemöglichkeiten ausgestaltet sind. Oftmals – so zeigen es Studien – lassen sie erhebliche Spielräume für willkürliche Entscheidungen (vgl. Cremer/Engelmann 2018: 12 ff.).

Umso wichtiger ist ein funktionierendes Beschwerde- und Konfliktlösungsmanagement, das die Rechte und die Selbstwirksamkeit wohnungsloser Menschen stärkt. Es ermöglicht, Konflikte frühzeitig zu erkennen, Missstände zu beheben und das Vertrauen in die Einrichtung zu fördern. Insgesamt verfügen jedoch nur 41 % der Unterkünfte über Strukturen zur Beschwerdeaufnahme und lediglich 34 % über Verfahren zur Konfliktlösung. Dabei haben Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII solche Verfahren immerhin in rund sieben von zehn Unterkünften etabliert, mit nur geringen Unterschieden zwischen stationären und ambulanten Angeboten und zwischen Unterkünften in öffentlicher und freier Trägerschaft (vgl. Abb. 25). In der ordnungsrechtlichen Unterbringung gibt es Beschwerdemanagements und Verfahren zur Konfliktlösung dagegen nur in jeder dritten

Unterkunft – in (Übergangs-) Wohnheimen dabei noch häufiger (49 % bzw. 45 %) als in Notunterkünften (32 % bzw. 18 %). Dabei macht es einen erheblichen Unterschied, ob Unterkünfte von öffentlichen oder freien Trägern betrieben werden. So gaben knapp drei Viertel der freien Träger an, über ein Beschwerdemanagement zu verfügen (75 %) und bei knapp einem Drittel gab es geregelte Verfahren zum Umgang mit Konflikten (62 %) – gegenüber jeweils nur einem knappen Viertel an Unterkünften in öffentlicher Trägerschaft (22 % bzw. 24 %).¹⁴ In Unterkünften nach AsylbLG gibt es Strukturen zum Umgang mit Beschwerden und Konflikten am seltensten. Hier gab nur jeder fünfte Anbieter an, über ein Beschwerdemanagement und Verfahren zur Konfliktlösung zu verfügen – wobei Behelfsunterkünfte vergleichsweise besser aufgestellt sind (jeweils 47 %) als Gemeinschaftsunterkünfte in anderen festen Gebäuden (25 % bzw. 20 %). In wohnähnlichen Unterkünften sind Beschwerde- und Konfliktlösungsverfahren dagegen eher die Ausnahme, was vermutlich auf die kleineren Größen dieser Einrichtungen zurückzuführen ist. Gleichwohl sind gerade mit Blick auf die zum Teil hohe Belegungsdichte in diesen Einrichtungen solche Strukturen und Verfahren ebenfalls geboten. Auch spielt die Trägerschaft hier eine wesentliche Rolle: Während Beschwerdemanagements und Verfahren zur Konfliktlösung in der Mehrheit der Unterkünfte in freier Trägerschaft existieren (jeweils 85 %), sind diese in Unterkünften in öffentlicher Trägerschaft selten (18 % bzw. 15 %).

Abbildung 25

Angaben der Anbieter zur Gestaltung des Zusammenlebens nach Art der Überlassung (n = 581; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Sicherheitskonzepte, welche einrichtungsbezogene Risiken systematisch erfassen und auf dieser Grundlage organisatorische, personelle und bauliche Schutzmaßnahmen festlegen, werden insgesamt nur von 23 % der Einrichtungen umgesetzt. Sie finden sich häufiger im SGB-XII-Bereich und insgesamt eher in sehr großen Unterkünften mit mehr als 100 Plätzen (41 %). Demgegenüber verfügt nur jede fünfte ordnungsrechtliche Unterkunft (20 %) und gut jede zehnte Unterkunft nach AsylbLG (13 %) über ein Sicherheitskonzept. Sie liegen dort sehr viel häufiger in Unterkünften in freier Trägerschaft vor als in Unterkünften in öffentlicher Trägerschaft. So verfügen nur 16 % der ordnungsrechtlichen Unterkünfte und nur 8 % der Unterkünfte nach AsylbLG in öffentlicher Hand über ein Sicherheitskonzept.

¹⁴ Ob hier eher die Trägerschaft, die Größe der Einrichtung oder der Stadt, in der die Einrichtung liegt eine Rolle spielt, kann aus den Daten nicht herausgelesen werden. Diesbezügliche Unterschiede müssten im Rahmen von Fallstudien intensiver untersucht werden.

Gewaltschutzkonzepte, die insbesondere vulnerable Gruppen wie Frauen, Kinder, LSBTIQ* oder Menschen mit Behinderungen absichern, gelten zwar fachlich als unverzichtbar, sind aber rechtlich nicht verpflichtend.¹⁵ Entsprechend zeigt sich ein fragmentiertes Bild. Nur 28 % der Unterkünfte haben ein Gewaltschutzkonzept implementiert. Im SGB-XII-Bereich liegt der Anteil immerhin bei rund zwei Dritteln, vor allem bei stationären Einrichtungen, die in Mehrbettzimmern unterbringen. In der ordnungsrechtlichen Unterbringung verfügt dagegen nur jede fünfte Unterkunft über ein Gewaltschutzkonzept, wobei dies doppelt so häufig auf Übergangswohnheime (29 %) wie auf Notunterkünfte (14 %) zutrifft. Auch spielt hier die Trägerschaft eine bedeutende Rolle. Während 44 % der Unterkünfte in freier Trägerschaft Gewaltschutzkonzepte verankert haben, sind es bei den Unterkünften in öffentlicher Trägerschaft nur 14 %. Im Asylbereich sind Gewaltschutzkonzepte besonders selten. Trotz intensiver öffentlicher Debatten und vorhandener Leitlinien in den meisten Bundesländern existieren sie nur in rund jeder zehnten Unterkunft. Etwas häufiger finden sie sich in Behelfsunterkünften (26 %) als in klassischen Gemeinschaftsunterkünften (18 %). Auch hier haben Unterkünfte in freier Trägerschaft weitaus häufiger Gewaltschutzkonzepte verankert (62 %) als Unterkünfte in öffentlicher Trägerschaft (9 %). Insgesamt nimmt auch die Verbreitung von Gewaltschutzkonzepten in Unterkünften mit mehr als 100 Plätzen deutlich zu. Das deutet darauf hin, dass entsprechende Maßnahmen vor allem dort eingeführt werden, wo aufgrund der Größe ein erhöhtes Konflikt- und Risikoaufkommen zu erwarten ist und professionelle Strukturen unumgänglich erscheinen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die meisten Unterkünfte zwar über eine Hausordnung verfügen, aber nur wenige Unterkünfte ein Beschwerdemanagement und Verfahren zur Konfliktlösung etabliert haben. Diese finden sich vor allem in Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII und in Häusern freier Träger. Hier ist anzunehmen, dass die stärkere fachliche Orientierung dieser Angebote an sozialarbeiterischen Standards eine Rolle spielt. Ähnlich verhält es sich mit Sicherheits- und Gewaltschutzkonzepten, die selbst in Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII nicht flächendeckend etabliert und dort vor allem in großen Einrichtungen verbreitet sind. In ordnungsrechtlichen Unterkünften und Unterkünften nach AsylbLG gibt es Sicherheits- und Gewaltschutzkonzept überwiegend nur in Häusern freier Trägerschaft. Insgesamt nimmt aber auch hier die Verbreitung mit Größe der Einrichtung zu.

Die Befunde lassen den Schluss zu, dass ordnungsrechtliche und asylrechtliche Unterkünfte, in denen viele besonders vulnerable Menschen leben, die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Istanbul- und UN-Kinderrechtskonvention sowie die bundesweiten Empfehlungen zu Mindeststandards zum Schutz geflüchteter Menschen in Unterkünften (vgl. BMFSFJ/UNICEF 2021) bislang nur punktuell umsetzen. Letztere besitzen zudem lediglich empfehlenden Charakter, was ihre verbindliche Anwendung erschwert. Damit besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen den normativen Anforderungen und der praktischen Umsetzung, die stark vom Engagement der jeweiligen Träger, der Ressourcenausstattung und dem institutionellen Rahmen abhängt. Für eine konsequentere Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen und Leitlinien ist es erforderlich, dass die bestehenden Standards von Ländern und Kommunen verbindlich in landesrechtliche Vorgaben und Betreiberverträge überführt werden.¹⁶ Dies gilt insbesondere auch für Kommunen, die selbst als Betreiber ordnungsrechtlicher Unterkünfte auftreten und damit in gleicher Weise an die Einhaltung dieser Schutzstandards gebunden sind. Nur durch eine solche strukturelle Verankerung kann gewährleistet werden, dass Gewaltschutz und Sicherheit nicht von freiwilligem Engagement abhängen, sondern als verbindlicher Bestandteil menschenwürdiger Unterbringung umgesetzt werden.

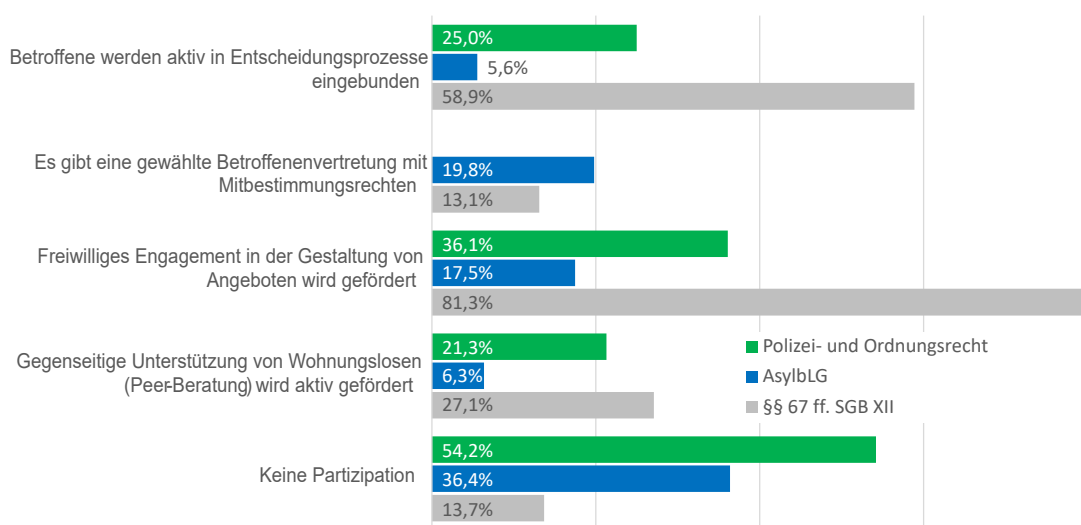
¹⁵ Gewaltschutzkonzepte orientieren sich an den menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention und der UN-Kinderrechtskonvention sowie an den bundesweiten Mindeststandards zum Schutz geflüchteter Menschen in Unterkünften (vgl. BMFSFJ/UNICEF 2021). Daraus leiten sich unter anderem Anforderungen an geschlechtergetrennte und sichere Unterbringung, den Zugang zu geschultem Personal, vertrauliche Beschwerde- und Unterstützungsstrukturen sowie besondere Schutz-, Beteiligungs- und Förderangebote für Kinder und Jugendliche ab (vgl. Engelmann/Mahler/Follmar-Otto 2020: 29).

¹⁶ Zwar verpflichtet § 44 Abs. 2a AsylG die Länder, geeignete Maßnahmen zum Schutz vulnerabler Gruppen in Gemeinschaftsunterkünften zu treffen, doch bleibt die konkrete Ausgestaltung den Ländern und Kommunen überlassen. Auch die Mindeststandards zum Schutz geflüchteter Menschen in Flüchtlingsunterkünften, die bereits 2016 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und UNICEF Deutschland entwickelt und seither mehrfach überarbeitet wurden besitzen nur empfehlenden Charakter. In der Praxis führt dies zu heterogenen Regelungen. Inwiefern einheitliche oder verpflichtenden Standards auf kommunaler Ebene existieren, ist bislang nicht systematisch erhoben worden Gerbig (2020: 69).

Partizipation

Partizipation wohnungsloser Menschen in Unterkünften gilt als zentrales Element einer menschenwürdigen Unterbringung. Sie ermöglicht nicht nur Mitsprache und Mitgestaltung im Alltag, sondern stärkt auch das Gefühl von Selbstwirksamkeit, Vertrauen und Gemeinschaft. Dabei kann Partizipation unterschiedliche Formen annehmen – von der aktiven Einbindung in Entscheidungsprozesse über gewählte Vertretungen von Bewohnerinnen und Bewohnern bis hin zur Förderung von freiwilligem Engagement und gegenseitiger Unterstützung (Peer-Beratung). Damit stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang solche Möglichkeiten tatsächlich in den Unterkünften verankert sind – oder ob Partizipation auf Vorstufen wie Information und Anhörung beschränkt bleibt (vg. Gerull 2018).

Abbildung 26
Angaben der Anbieter zur Einbindung von Bewohnerinnen und Bewohnern nach Art der Überlassung (n = 352; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass Partizipation in den meisten Unterkünften nur eingeschränkt oder gar nicht verankert ist. So gaben insgesamt mehr als ein Drittel aller Einrichtungen (39 %) an, keinerlei Partizipationsmöglichkeiten anzubieten. Von den Unterkünften in der ordnungsrechtlichen Unterbringung waren es sogar mehr als die Hälfte (vgl. Abb. 26). Am ehesten werden Bewohnerinnen und Bewohner noch aktiv in die Gestaltung von Angeboten der Freizeitgestaltung eingebunden (44 %), jedoch mit starken Unterschieden in den jeweiligen Rechtskreisen. Während Bewohnerinnen und Bewohner in acht von zehn Einrichtungen im SGB-XII-Bereich Freizeitangebote aktiv mitgestalten können, haben Bewohnerinnen und Bewohner von ordnungsrechtlichen Unterkünften (36 %) und im Asylbereich (18 %) dazu deutlich seltener die Gelegenheit – und hier dann noch eher in Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften oder wohnähnlichen Unterbringungsformen als in Not- und Behelfsunterkünften.

Die aktive Einbindung von Betroffenen in Entscheidungsprozesse ist demgegenüber schon seltener (30 %). Während in fast sechs von zehn Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII Bewohnerinnen und Bewohner beteiligt werden, geschieht dies im ordnungsrechtlichen Bereich nur in jeder vierten Unterkunft und im Asylbereich sogar nur in rund jeder zwanzigsten Unterkunft. Betroffenenvertretungen mit Mitbestimmungsrechten kommen nur sehr selten vor (11 %), im ordnungsrechtlichen Kontext praktisch gar nicht und im Asylkontext immerhin in jeder fünften Einrichtung – in Unterkünften mit wohnähnlicher Unterbringung sogar noch etwas häufiger (33 %). Auch Peer-Beratung, also die gegenseitige Unterstützung durch wohnungslose Menschen selbst, wird selten gefördert: Nur 17 % der Einrichtungen insgesamt gaben dies an, Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII noch etwas häufiger.

Insgesamt wird damit deutlich, dass Partizipation im Hilfesystem bislang nur punktuell umgesetzt wird. Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII nehmen hier eine Vorreiterrolle ein. Sie ermöglichen ihren Bewohnerinnen und Bewohnern vergleichsweise häufig Mitsprache – sei es in Entscheidungsprozessen, in Form von Freizeitgestaltung oder durch Strukturen der Selbstvertretung. Gewählte Betroffenenvertretungen gibt es aber auch hier nur selten. Im Gegensatz dazu fällt die Bilanz für ordnungsrechtliche Unterkünfte deutlich schwächer aus und im Asylbereich ist die aktive Förderung von Partizipation eher ein Ausnahmefall. Eine zusätzliche Differenzierung zeigt sich mit Blick auf die Größe der Einrichtungen. Kleinere Unterkünfte mit weniger als 15 Plätzen eröffnen ihren Bewohnerinnen und Bewohnern vergleichsweise häufiger direkte Mitspracherechte – etwa bei Entscheidungsprozessen oder durch gewählte Betroffenenvertretungen. In größeren Einrichtungen hingegen stehen andere Formen der Beteiligung im Vordergrund. Hier geht es stärker um die Mitgestaltung von Freizeitangeboten oder um die Förderung gegenseitiger Unterstützung, etwa in Form von Peer-Beratung. Die Befunde legen somit nahe, dass sich die Formen der Partizipation auch an den organisatorischen Rahmenbedingungen orientieren. Während in kleineren Häusern persönliche Mitbestimmung leichter umsetzbar ist, bieten größere Unterkünfte eher strukturierte, aber weniger verbindliche Beteiligungsmöglichkeiten. Damit zeigt sich auch hier, dass die Realisierung von Teilhabemöglichkeiten von freiwilligem Engagement, institutionellen Kapazitäten und Trägerlogiken abhängig ist. Eine konsequentere strukturelle Verankerung von Beteiligungsrechten – etwa über vertragliche Vorgaben, Qualitätsstandards oder kommunale Richtlinien – wäre daher ein wesentlicher Schritt, um Partizipation als integralen Bestandteil menschenwürdiger Unterbringung zu sichern.

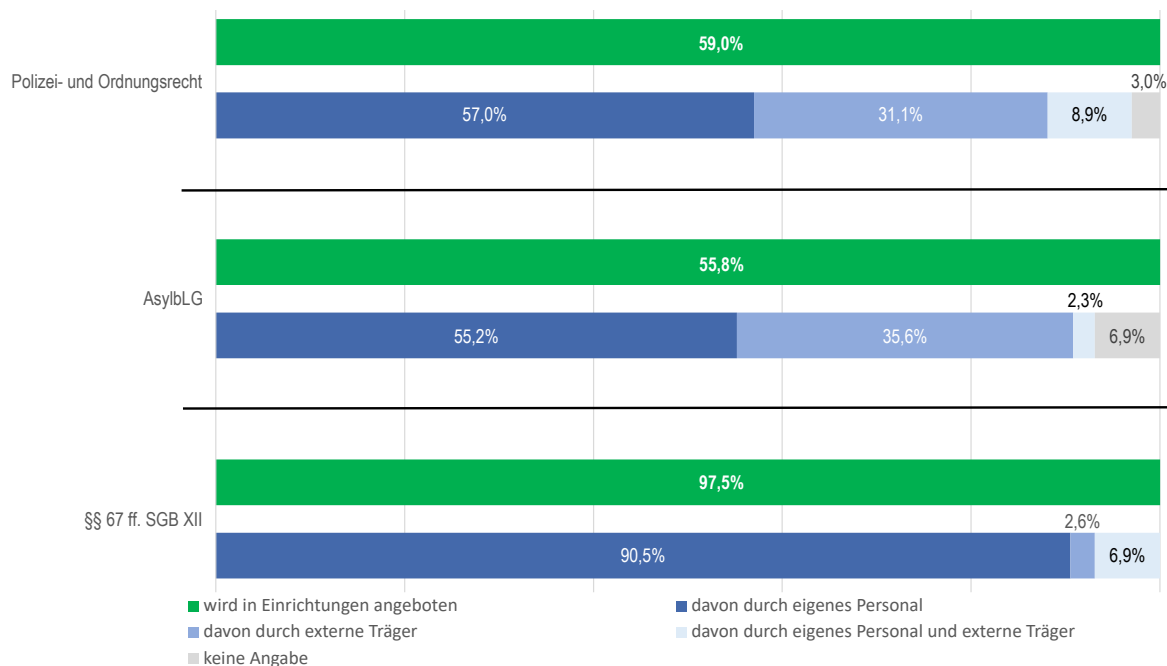
Soziale und andere Dienste vor Ort

Sozialarbeiterische Unterstützung ist ein entscheidender Schlüssel, um wohnungslose Menschen in weiterführende Hilfen zu vermitteln – sei es bei der Suche nach eigenem Wohnraum oder beim Zugang zu spezialisierten Unterstützungssystemen. Während diese Begleitung in Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII aufgrund der Zielsetzung der Hilfen selbstverständlich dazugehört, ist sie in der ordnungs- und asylrechtlichen Unterbringung keineswegs gesichert. Aus Praxisberichten und Studien ist bekannt, dass Beratung hier vielfach außerhalb der Unterkünfte über Sozialämter oder Fachstellen angeboten wird (vgl. DV 2024: 9 f.). Solche Angebote sind jedoch oft mit hohen Hürden verbunden und werden nicht von allen Betroffenen genutzt (vgl. Engelmann/Mahler/Follmar-Otto 2020: 43). Fachverbände fordern daher seit Langem, Beratung auch direkt in den Unterkünften anzubieten – sei es durch feste Ansprechpersonen oder aufsuchende Arbeit (vgl. BAG W 2013). Um den Zugang zu spezialisierter Unterstützung niedrigschwelliger und verlässlicher zu gestalten, sollten weiterhin auch andere soziale und medizinische Dienste in der Unterkunft angeboten werden. Dazu zählen etwa Angebote der Suchthilfe, der Schuldnerberatung, der medizinischen Versorgung oder migrationspezifische Beratungen.

Abbildung 27 zeigt, dass eine sozialarbeiterische Beratung in Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII nahezu flächendeckend verankert ist. Dies hängt unmittelbar mit der Funktion dieser Hilfen zusammen, die ausdrücklich auf Beratung und persönliche Unterstützung ausgerichtet sind. Vor diesem Hintergrund gehört sozialarbeiterische Beratung in diesen Einrichtungen zum Standard und wird in der Regel durch eigenes Fachpersonal sichergestellt. Deutlich anders stellt sich die Situation in der ordnungs- und asylrechtlichen Unterbringung dar. Nur etwas mehr als die Hälfte der erfassten Unterkünfte verfügt über sozialpädagogische Angebote vor Ort (Ordnungsrecht: 59 %, AsylbLG: 56 %). Dabei sind deutliche Unterschiede nach Unterkunftstyp erkennbar: Während im Ordnungsrecht wohnähnliche Unterkünfte eher über eine Beratung verfügen als Notunterkünfte, verhält es sich im Asylbereich umgekehrt: Hier sind in Behelfsunterkünften Beratungsangebote weitaus häufiger anzutreffen als in Gemeinschaftsunterkünften oder wohnähnlichen Unterkünften – vermutlich weil insbesondere Notunterkünfte, in denen Geflüchtete nach der Erstaufnahmeeinrichtung in einigen Kommunen zunächst unterkommen bevor sie an Gemeinschaftsunterkünften oder Wohnungen vermittelt werden, hier eine erste Orientierungs- und Verweisberatung bieten. Weiterhin zeigt sich, dass nahezu alle Unterkünfte im Ordnungsrecht und Asylrecht, die von freien Trägern betrieben werden, eine sozialarbeiterische Beratung in der Unterkunft installiert haben. In Unterkünften, die von öffentlichen Trägern betrieben werden, ist dies nur zu jeweils etwa der Hälfte der Fall. In den Unterkünften, die in freier Trägerschaft betrieben werden, erfolgt die Beratung in der Regel durch eigenes Fachpersonal, in Unterkünften in öffentlicher Trägerschaft mit einem Angebot vor Ort im gewissen Umfang im Rahmen aufsuchender Arbeit auch durch externe Träger.

Abbildung 27

Angaben der Anbieter zu sozialarbeiterischer Beratung und Unterstützung in der Einrichtung nach Art der Überlassung (n = 527)



Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Schließlich wirkt sich auch die Größe der Einrichtung stark auf das Angebot aus. In sehr kleinen Unterkünften mit weniger als fünf Plätzen gibt es nur in etwa einem Drittel der Fälle (38 %) sozialarbeiterische Beratung. Mit zunehmender Größe steigt das Angebot deutlich: In mittleren Einrichtungen mit sechs bis fünfzehn Plätzen ist ein Beratungsangebot bereits in jeder zweiten Unterkunft vorhanden (52 %), ab fünfzehn Plätzen in sieben von zehn Unterkünften (70 %) und in großen Unterkünften mit mehr als sechzig Plätzen sogar in vier von fünf Fällen (80 %).

Das Angebot an weiteren Diensten und Beratungen in den Unterkünften ist insgesamt sehr begrenzt und beschränkt sich meist auf Einzelfälle oder punktuelle Kooperationen mit externen Trägern. Nur jede fünfte Einrichtung arbeitet mit Pflegediensten zusammen (20 %), im Bereich der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII deutlich häufiger (44 %), in ordnungsrechtlichen Unterkünften seltener (20 %) und im Asylbereich nahezu gar nicht (5 %). Dabei macht es einen Unterschied, ob ordnungsrechtliche Unterkünfte und Unterkünfte nach dem AsylbLG von öffentlichen oder freien Trägern betrieben werden. So gab die Hälfte der ordnungsrechtlichen Unterkünfte in freier Trägerschaft (50 %) an, mit Pflegediensten zusammenzuarbeiten und ein entsprechendes Angebot in der Unterkunft zu ermöglichen. Bei den Unterkünften in öffentlicher Trägerschaft waren es nur 13 %.

Ähnlich gering ist das Angebot sozialpsychologischer Beratung, das ebenfalls nur in etwa jeder fünften Unterkunft vorhanden ist – im Asylbereich jedoch kaum (6 %). Mit einer ähnlichen Verteilung sind auch Angebote der Suchtberatung (18 %), der Schuldnerberatung (15 %) und medizinischer Dienste (14 %) selten. Auch Beratungen für spezifische Zielgruppen wie Frauen, Asylsuchende oder Kinder und Jugendliche sind insgesamt selten und bewegen sich zwischen 14 und 16 %, während Angebote für LSBTIQ*-Personen nur in einem sehr kleinen Teil der Einrichtungen (knapp 4 %) existieren. Interessanterweise werden letztere teilweise häufiger vor Ort angeboten, wenn sich die Unterkünfte in öffentlicher Trägerschaft befinden. Sprachmittler und Sprachmittlerinnen werden jedoch häufiger in Unterkünften in freier Trägerschaft eingesetzt.

Zusammenfassend zeigt sich, dass sozialarbeiterische Beratung in Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII festverankert, in ordnungs- und asylrechtlichen Unterkünften teilweise vorhanden ist. Ergänzende soziale Dienste werden rechtskreisübergreifend eher selten vor Ort in den Unterkünften und Einrichtungen angeboten. Dabei bieten freie Träger in der Regel deutlich mehr Beratung an und kooperieren häufiger mit Fachdiensten, während

öffentliche Träger häufig nur eine minimale Grundversorgung sicherstellen. Dieses Muster lässt sich durch mehrere Faktoren erklären: Öffentliche Träger erfüllen primär eine ordnungsrechtliche Unterbringungspflicht und sind dabei stärker auf Gefahrenabwehr ausgerichtet, während freie Träger traditionell sozialarbeiterisch geprägt sind und Unterbringung stärker als Teil einer umfassenden Hilfe verstehen. Darüber hinaus spielt der Standortkontext eine Rolle. Die im Rücklauf vertretenen öffentlichen Unterkünfte liegen überwiegend in Klein- und Mittelstädten, wo das Angebot an spezialisierten Beratungs- und Fachdiensten deutlich geringer ist. Die Angaben der freien Träger stammen dagegen überwiegend aus Großstädten, wo eine höhere Dichte an spezialisierten Diensten und bessere Vernetzungsstrukturen besteht.

Kooperation mit Behörden und Einrichtungen

Die Wohnungsnotfallhilfe agiert an einer zentralen Schnittstelle zu unterschiedlichen Hilfesystemen und Institutionen – darunter Sozial- und Gesundheitsdienste, Jobcenter, Ordnungsbehörden, Jugendhilfe sowie freie Wohlfahrtsverbände. Damit Unterbringung nicht zu einer isolierten Maßnahme verkommt, sondern als Teil eines umfassenden Hilfeprozesses wirkt, sind tragfähige und koordinierte Kooperationsstrukturen von zentraler Bedeutung. Im Rahmen der Untersuchung wurde daher erhoben, mit welchen Behörden und Einrichtungen die Unterkünfte in Kontakt stehen und wie diese Zusammenarbeit konkret ausgestaltet ist. Dabei lassen sich grundsätzlich drei Formen der Kooperation unterscheiden:

- Anlassbezogene Zusammenarbeit erfolgt situativ und reaktiv, etwa bei akuten Problemlagen einzelner Bewohnerinnen und Bewohner (z. B. bei Konflikten oder medizinischen Notfällen)
- Fallbezogene Zusammenarbeit ist stärker individualisiert und kontinuierlich angelegt. Sie bezieht sich auf den konkreten Unterstützungsverlauf einzelner Personen und beinhaltet z. B. abgestimmte Fallgespräche, gemeinsame Hilfeplanung oder Austausch zwischen Sozialdiensten.
- Institutionalisierte Zusammenarbeit ist strukturell verankert und erfolgt über feste Gremien, Arbeitskreise oder Kooperationsvereinbarungen zwischen Trägern und Behörden. Sie schafft verbindliche Kommunikations- und Entscheidungswege über Einzelfälle hinaus und ermöglicht eine strategische Abstimmung innerhalb der lokalen Helfelandschaft.

Die Ergebnisse zeigen, dass Intensität und Regelmäßigkeit der Zusammenarbeit stark vom Rechtskreis abhängt (vgl. Tab. 6). Rechtskreisübergreifend bestehen am häufigsten Kontakte zu den unterschiedlichen Fachämtern der Kommunen. Dabei dominiert in fast allen Rechtskreisen die fallbezogene Zusammenarbeit – also die konkrete Abstimmung bei einzelnen Fällen. Im Bereich §§ 67 ff. SGB XII gilt dies für drei Viertel der Einrichtungen, im Ordnungsrecht für gut zwei Drittel und im Asylbereich immerhin noch für die Hälfte. Zusätzlich wird im SGB-XII-Bereich auffallend häufig auch in Gremien kooperiert (über die Hälfte der Einrichtungen), was auf eine stärkere institutionelle Vernetzung hinweist. Im Asylbereich dagegen überwiegt eher der anlassbezogene Austausch.

Auch zur Polizei bestehen mehrheitlich Beziehungen. Dabei ist der Kontakt im Ordnungsrecht mehrheitlich fallbezogen (60 %). Im SGB-XII-Bereich dominiert dagegen der anlassbezogene Austausch, was auf eine weniger regelmäßige, eher situative Zusammenarbeit hindeutet. Im Asylbereich verteilt sich die Zusammenarbeit zwischen fallbezogenen und anlassbezogenen gleichmäßiger, wobei auch hier Gremienkontakte eine größere Rolle spielen als in den anderen Rechtskreisen. Die Zusammenarbeit mit Ausländerbehörden erfolgt im Ordnungsrecht und Asylbereich mehrheitlich fallbezogen. Im SGB-XII-Bereich fällt die Zusammenarbeit schwächer aus: Hier überwiegt oft ein anlassbezogener Austausch, auch Gremienkontakte spielen nur eine marginale Rolle. Das verdeutlicht, dass Ausländerbehörden primär dort relevant sind, wo Aufenthaltsstatus und Unterbringung eng verknüpft sind. Der Kontakt zur Arbeitsvermittlung/zum Jobcenter ist in allen Rechtskreisen besonders stark fallbezogen. Fast neun von zehn Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII und drei Viertel der ordnungs- und asylrechtlichen Unterkünfte arbeiten so mit den Jobcentern zusammen. Dabei arbeiten ordnungsrechtliche

Unterkünfte in freier Trägerschaft wesentlich häufiger mit Jobcentern zusammen als Unterkünfte in öffentlicher Trägerschaft (92 % ggü. 68 %). Bei Unterkünften nach AsylbLG gibt es dagegen kaum Unterschiede nach Trägerschaft. Im Bereich §§ 67 ff. SGB XII zeigt sich zusätzlich eine ausgeprägte Vernetzung in Gremien (35 %).

Tabelle 6

Angaben der Anbieter, zu welchen Behörden und Einrichtungen Kontakt besteht (n = 590; Mehrfachnennungen möglich)

	Polizei- und Ordnungsrecht (in %)	Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII (in %)	Unterkunft nach AsylbLG (in %)	Sonstige (in %)	Gesamt (in %)
Fachämter der Kommune	78,8	85,7	66,7	47,8	75,1
Polizei	85,6	85,7	52,0	65,2	73,6
Ausländerbehörde	74,2	63,9	72,7	43,5	70,2
Arbeitsvermittlung/Jobcenter	82,2	88,7	63,1	56,5	76,3
Örtliche Träger der Sozialhilfe	78,0	86,5	59,1	60,9	72,9
Überörtlicher Träger der Sozialhilfe	41,9	69,2	24,2	21,7	41,4
Fachberatungsstelle nach §§ 67 ff. SGB XII	41,9	72,9	9,1	34,8	37,6
Medizinische Einrichtungen	47,9	82,7	21,7	52,2	47,1
Psychiatrische Einrichtungen	54,7	88,0	19,2	47,8	50,0
Pflegeeinrichtungen	34,3	63,2	11,6	26,1	32,9
Einrichtungen der Eingliederungshilfe	29,2	75,2	8,6	34,8	32,9
Haftanstalten	50,4	78,9	17,2	26,1	44,7
Soziale Einrichtungen in der Nachbarschaft	30,9	63,2	16,7	26,1	33,2

Quelle: Anbieterbefragung Unterkünfte für Wohnungslose in Deutschland 2025

Zu den örtlichen Trägern der Sozialhilfe bestehen in den meisten Einrichtungen überwiegend fallbezogene Kontakte; Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII verfügen darüber hinaus etwas häufiger auch über Gremienkontakte. Auffällig ist, dass ordnungsrechtliche Unterkünfte in freier Trägerschaft nahezu durchgängig Kontakte zu den örtlichen Sozialhilfeträgern angeben (97 %), während dies in Unterkünften öffentlicher Trägerschaft deutlich seltener der Fall ist (64 %). Da die Angaben öffentlicher Träger jedoch überwiegend aus kleineren kreisangehörigen Gemeinden stammen, dürfte dies auch mit der organisatorischen und räumlichen Trennung von Unterkunftsbetrieb und örtlichem Sozialhilfeträger auf Landkreisebene zusammenhängen. Der Kontakt zu überörtlichen Trägern ist erwartungsgemäß vor allem bei Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII ausgeprägt, im ordnungsrechtlichen Bereich deutlich seltener und im Asylbereich nur marginal. Fachberatungsstellen nach §§ 67 ff. SGB XII spielen nahezu ausschließlich für Einrichtungen dieses Rechtskreises eine Rolle, werden jedoch auch von rund zwei Fünfteln der ordnungsrechtlichen Unterkünfte einbezogen – fast immer fallbezogen und etwa doppelt so häufig bei Einrichtungen in freier Trägerschaft. Im Asylbereich bestehen hingegen kaum entsprechende Kontakte.

Neben den klassischen Behördenkontakten bestehen insbesondere im Bereich der Wohnhilfen nach §§ 67 ff. SGB XII enge Kontakte zu medizinischen und psychiatrischen Einrichtungen sowie Haftanstalten, meist über fallbezogene Kooperationen. Ordnungsrechtliche Unterkünfte sowie Unterkünfte nach dem AsylbLG pflegen solche Kontakte deutlich seltener – auch hier jedoch deutlich häufiger, wenn Einrichtungen durch freie Träger betrieben werden. So haben beispielsweise 81 % der ordnungsrechtlichen Unterkünfte in freier Trägerschaft Kontakt zu medizinischen Einrichtungen gegenüber 35 % der Unterkünfte in öffentlicher Hand. Und 75 % der Unterkünfte freier Träger kooperieren mit psychiatrischen Einrichtungen gegenüber nur 43 % der öffentlichen Träger. Unterschiede zwischen freien und öffentlichen Trägern bestehen auch bei Unterkünften nach AsylbLG, fallen hier aber weniger hoch aus. Ähnlich verhält es sich bei Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen

der Eingliederungshilfe. Dass Einrichtungen in freier Trägerschaft gegenüber Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft ein breiteres Spektrum an Kontakten aufweisen, insbesondere zu medizinischen und psychiatrischen Diensten, Fachberatungsstellen sowie weiteren spezialisierten Einrichtungen, zeigt vor dem Hintergrund der Stichprobenzusammensetzung – Rückmeldungen öffentlicher Träger stammten überwiegend aus kleineren und mittleren Städten, Rückmeldungen freier Träger aus größeren Städten – gegebenenfalls auch die bessere Verfügbarkeit spezialisierter Angebote in urbanen Räumen.

Bei sozialen Einrichtungen in der Nachbarschaft zeigt sich ein ähnliches Muster: Rund zwei Drittel der Einrichtungen im §§ 67-Bereich arbeiten mit ihnen zusammen, im Ordnungsrecht nur ein Drittel, im Asylbereich lediglich jede sechste. Dabei handelt es sich überwiegend um anlass- oder fallbezogene Kontakte, seltener um feste Netzwerke, und sie sind häufiger, wenn Unterkünfte in freier Trägerschaft sind.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass Kooperationen zwischen Unterkünften der Wohnungsnotfallhilfe und anderen Behörden oder Institutionen zwar grundsätzlich bestehen, ihre Form und Intensität jedoch stark vom Rechtskreis, der Trägerschaft und vermutlich auch dem räumlichen Kontext abhängen. Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII sind entsprechend ihrer Funktion, in weiterführende Hilfen zu vermitteln, am engsten in lokale Hilfestrukturen eingebunden. Hier dominiert nicht nur die fallbezogene Zusammenarbeit, sondern auch eine überdurchschnittlich häufige institutionelle Einbindung in Gremien und Arbeitskreise. Im ordnungsrechtlichen Bereich und in Unterkünften nach dem AsylbLG zeigt sich dagegen ein deutlich fragmentierteres Kooperationsmuster. Hier überwiegen anlass- oder fallbezogene Kontakte, die meist reaktiv auf akute Problemlagen erfolgen. Eine institutionalisierte Abstimmung, etwa über feste Gremien, bleibt die Ausnahme. Auffällig ist, dass freie Träger in beiden Rechtskreisen deutlich engere und vielfältigere Kooperationsbeziehungen pflegen als öffentliche Träger. Dieses Muster knüpft unmittelbar an die zuvor beschriebenen Unterschiede im Angebot ergänzender sozialer Dienste an und verweist auf ähnliche strukturelle Ursachen. Während öffentliche Träger vor allem administrativ und ordnungsrechtlich agieren und ihre Angaben im Rücklauf überproportional häufig aus Klein- und Mittelstädten mit einer geringeren Dichte an spezialisierten Diensten stammen, verfügen freie Träger, deren Angaben zudem überwiegend aus Großstädten stammen, über stärker sozialpädagogisch geprägte Arbeitsansätze und ein dichteres Netzwerk an Kooperationspartnern. Eine nachhaltige Weiterentwicklung der Wohnungsnotfallhilfe erfordert daher, diese strukturellen und räumlichen Disparitäten gezielt zu adressieren und Kooperationen als verbindlichen Bestandteil der kommunalen Verantwortung zu verankern.

Unterstützung durch Ehrenamt

Ehrenamtliches Engagement ist für die Unterstützung wohnungsloser Menschen von zentraler Bedeutung. Ehrenamtliche ergänzen die Arbeit des Fachpersonals, schaffen zusätzliche Begegnungs- und Teilhabechancen und tragen dazu bei, die oft stark belasteten Strukturen in den Unterkünften zu entlasten. Gerade in Bereichen, in denen sozialarbeiterische Angebote fehlen oder nur eingeschränkt vorhanden sind, übernehmen Ehrenamtliche wichtige Aufgaben – von der Begleitung zu Ämtern über Freizeitangebote bis hin zu Sprachmittlung.

Externe ehrenamtliche Unterstützung spielt in den Gemeinschaftseinrichtungen eine spürbare, aber sehr unterschiedlich ausgeprägte Rolle. Am stärksten verbreitet ist sie in Unterkünften nach dem AsylbLG, wo fast zwei Drittel der Einrichtungen Ehrenamtliche einbinden (61 %). In ordnungsrechtlichen Einrichtungen ist der Anteil mit knapp einem Viertel deutlich geringer (23 %), in den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII liegt er im mittleren Bereich bei rund einem Drittel (33 %). Ob sich Ehrenamtliche in Einrichtungen engagieren, hängt jedoch auch von den jeweiligen räumlichen Bedingungen und der Größe der Unterkunft ab. In Häusern mit weniger als 100 Plätzen liegt der Anteil ehrenamtlicher Unterstützung zwischen einem Viertel und einem Drittel, in sehr großen Einrichtungen mit mehr als 100 Plätzen steigt er dagegen auf rund 60 % – vermutlich, weil hier eher professionelle Strukturen existieren, um ehrenamtliches Engagement systematisch einzubinden.

Wo ehrenamtliches Engagement in Unterkünften eingebunden ist, wird es in der Regel auch koordiniert – rund sieben von zehn Einrichtungen verfügen über eine feste Ansprechperson. Allerdings fehlen nicht selten geeignete Räume für die Aktivitäten der Ehrenamtlichen. Einrichtungen in freier Trägerschaft können fast immer

entsprechende Räume bereitstellen (96 %), während dies in Einrichtungen öffentlicher Trägerschaft nur in gut einem Drittel der Fälle möglich ist. Nach Rechtskreisen unterscheiden sich die Bedingungen deutlich: In Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII sind fast überall Räume für ehrenamtliche Arbeit vorhanden (97 %), in ordnungsrechtlichen Unterkünften immerhin in drei Vierteln, in Unterkünften nach dem AsylbLG jedoch nur sehr selten (25 %). Besonders gering fällt das Angebot in wohnähnlichen Unterkünften im Asylbereich aus, wo nur in etwa jedem zwölften Fall (8 %) eigene Räume zur Verfügung stehen. Auch die Größe der Einrichtung spielt eine Rolle: Je größer die Unterkunft, desto häufiger gibt es Räume für ehrenamtliche Aktivitäten.

Dabei spiegeln die Aktivitäten, die durch ehrenamtlich engagierte Menschen übernommen werden, die jeweiligen Bedarfe und Strukturen der Rechtskreise zum Teil wider. In ordnungsrechtlichen Unterkünften konzentriert sich die Unterstützung vor allem auf praktische Hilfeleistungen: Mehr als die Hälfte der Einrichtungen berichtet von Begleitungen zu Behörden (59 %), knapp die Hälfte von Freizeitangeboten (45 %). Seltener unterstützen Ehrenamtliche jedoch bei der Wohnungssuche (37 %). In den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII dominiert hingegen die Freizeitgestaltung – drei von vier Einrichtungen binden Ehrenamtliche hier ein (76 %). Da hier eine enge Unterstützung und Begleitung durch sozialpädagogisches Fachpersonal erfolgt, unterstützen Ehrenamtliche hier nur in jeder dritten Einrichtung bei der Wohnungssuche oder bei Behördengängen (32 %). In einem Viertel der Einrichtungen sind Ehrenamtliche auch bei alltagspraktischen Hilfen, etwa Essensausgaben, eingebunden (27 %). In Unterkünften nach dem AsylbLG zeigt sich ein deutlich breiteres Spektrum des Engagements. Besonders Sprachcafés, Freizeit- und Kinderangebote werden hier häufig durch ehrenamtliche Mitarbeit realisiert (jeweils über vier Fünftel der Einrichtungen), ergänzt durch Patenschaften (43 %), Begleitungen zu Behörden (65 %) sowie Unterstützung bei der Wohnungssuche (46 %). Die breite Unterstützung für Menschen, die in Unterkünften nach AsylbLG leben, spiegelt den besonderen Unterstützungsbedarf dieser Gruppe wider, bei der Sprachvermittlung, Orientierung im Alltag und die Förderung von Teilhabe im Vordergrund stehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Ehrenamtliches Engagement ist ein unverzichtbarer Baustein in der Unterstützung wohnungsloser Menschen, entfaltet seine Wirkung aber in den verschiedenen Rechtskreisen sehr unterschiedlich. Während es in Einrichtungen nach dem AsylbLG besonders stark ausgeprägt ist und dort ein breites Spektrum an Angeboten von Sprachcafés bis hin zu Kinderaktivitäten und der Begleitung bei Behördengängen abdeckt, fehlt es hier besonders häufig an geeigneten Räumlichkeiten. In SGB-XII-Einrichtungen unterstützen Ehrenamtliche stärker Freizeitangebote, wofür in der Regel geeignete Räume zur Verfügung stehen. In ordnungsrechtlichen Einrichtungen helfen Engagierte bei Behördengängen, unterstützen jedoch vergleichsweise seltener bei der Wohnungssuche. Auffällig ist zudem, dass große Einrichtungen mit über 100 Plätzen deutlich häufiger in der Lage sind, Ehrenamtliche systematisch einzubinden und zu koordinieren – auch weil sie eher über die nötigen Strukturen und Räume verfügen. Freie Träger schaffen hierfür oft bessere Rahmenbedingungen als öffentliche Träger.

3.3 Individualwohnraum

In Kapitel 3.1 zeigte sich bereits, dass ein erheblicher Teil der Unterbringung wohnungsloser Menschen nicht in Sammelunterkünften, sondern in Wohnungen erfolgt: Von den insgesamt 15.454 erfassten Unterkünften entfielen 38 % (5.926 Wohnungen) auf Individualwohnraum, also auf Wohnraum, der jeweils nur mit einem Haushalt belegt wird. In der Befragung der Anbieter von Unterkünften und Einrichtungen wurden ergänzend genauere Informationen zu diesen Wohnungen erfasst. Insgesamt meldeten 59 Anbieter Angaben zu 1.911 Wohnungen. Zwei Drittel dieser Wohnungen (63 %, 1.452 Wohnungen) werden nach Polizei- und Ordnungsrecht vorgehalten und befinden sich überwiegend in öffentlicher Hand (90 %). Gut ein Drittel der Wohnungen (37 %, 459 Wohnungen) wird im Rahmen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII genutzt und von freien Trägern (90 %) angeboten.

Die Wohnungsgrößen unterscheiden sich dabei je nach Rechtskreis deutlich: Während ordnungsrechtlich vorgehaltene Wohnungen in etwa gleichem Umfang Ein- bis Dreizimmerwohnungen und etwas seltener Vierzimmerwohnungen sind, dominieren im Bereich §§ 67 ff. SGB XII eindeutig Einzimmerwohnungen (81 %). Zweizimmerwohnungen sind hier deutlich seltener (15 %), Dreizimmer- oder gar Vierzimmerwohnungen fast gar nicht vertreten. Dies verweist einmal mehr darauf, dass Familien kaum Zugang zu Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII haben.

Soziale und andere Dienste

Um auch für wohnungslose Menschen, die in Individualwohnraum untergebracht sind, den Zugang zu weiterführenden Hilfen so niedrigschwellig wie möglich zu gestalten, können Betreiber durch Kooperationen mit externen Trägern eine sozialarbeiterische Beratung im Rahmen aufsuchender Hilfen anbieten. In Wohnungen nach §§ 67 ff. SGB XII gehört diese zum Standard. Alle dort untergebrachten Personen werden entsprechend der Funktion dieser Hilfen durch sozialpädagogische Fachkräfte oder Sozialbetreuer und Sozialbetreuerinnen beraten und unterstützt. In der ordnungsrechtlichen Unterbringung ist dies hingegen nicht selbstverständlich, wird aber immerhin bei knapp zwei Dritteln der Anbieter (45 %) gewährleistet.

Auch spezialisierte soziale und medizinische Dienste werden durch aufsuchende Arbeit externer Träger in Wohnungen angeboten. Besonders im ordnungsrechtlichen Bereich werden vergleichsweise häufig spezifische Dienste durch aufsuchende Arbeit angeboten: Rund zwei Drittel der Betreiber berichten von entsprechenden Kooperationen mit Pflegediensten, der Suchthilfe, der Schuldnerberatung sowie der Kinder- und Jugendhilfe. Auch spezifische Beratungsangebote für Frauen nennen 60 % der Anbieter. Etwas seltener werden Angebote der medizinischen Grundversorgung, Asylrechtsberatung sowie die Zusammenarbeit mit Jugendmigrationsdiensten und Sprachmittler und Sprachmittlerinnen genannt. Im Bereich der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zeigt sich dagegen ein deutlich geringeres Niveau: Kooperationen mit Pflegediensten, Schuldnerberatungen oder der Suchthilfe bestehen nur in etwa vier bis fünf von zehn Einrichtungen. Beratungsangebote für spezifische Zielgruppen – etwa Frauen, Kinder und Jugendliche oder Zugewanderte – sind hier die Ausnahme und bewegen sich zwischen 9 % und 14 %. Angebote zur Sprachmittlung fehlen gänzlich.

Kooperationen mit Behörden und Einrichtungen

Die Anbieter von Individualwohnraum für wohnungslose Menschen kooperieren in unterschiedlicher Intensität mit Behörden und sozialen Diensten, wobei sich deutliche Unterschiede zwischen ordnungsrechtlicher und SGB-XII-gebundener Unterbringung zeigen. Im Ordnungsrecht stehen vor allem die Fachämter der Kommune, die Polizei und die Jobcenter im Zentrum der Zusammenarbeit. Hier arbeiten rund zwei Drittel der Anbieter regelmäßig fallbezogen mit den zuständigen Ämtern zusammen, Gremienkontakte gibt es jedoch nur vereinzelt. Ein Austausch mit örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern, Fachberatungsstellen nach §§ 67 ff. SGB XII sowie mit Einrichtungen der Eingliederungshilfe findet dagegen seltener und wenn, dann anlassbezogen statt.

Im Bereich der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII ist die Zusammenarbeit anders und deutlich stärker institutionell verankert. Hier geben nahezu alle Anbieter an, eng mit Fachämtern der Kommune und den örtlichen Sozialhilfeträgern zusammenzuarbeiten – meist fallbezogen, aber häufig zusätzlich auch über Gremienstrukturen. Dagegen sind Kontakte zu Polizei und Ausländerbehörden seltener und bestehen, wenn dann, stärker anlassbezogen. Anbieter von Individualwohnraum im Rahmen des §§ 67 ff. SGB XII kooperieren demgegenüber weit häufiger mit medizinischen und psychiatrischen Einrichtungen, Pflegeangeboten und der Eingliederungshilfe – oft über feste Netzwerke oder regelmäßige Fallarbeit. Im ordnungsrechtlichen Bereich bleiben solche Kontakte dagegen schwach ausgeprägt und beschränken sich meist auf Einzelfälle.

Insgesamt zeigt sich: Während Anbieter nach §§ 67 ff. SGB XII systematisch in die Hilfestrukturen eingebunden sind und über institutionalisierte Formen der Kooperation verfügen, setzen Anbieter im Ordnungsrecht überwiegend auf pragmatische, anlassbezogene Zusammenarbeit. Das spiegelt die unterschiedlichen Zielsetzungen wider – hier die längerfristige sozialpädagogische Begleitung, dort die kurzfristige Gefahrenabwehr könnte aber auch Ausdruck der Stichprobenzusammensetzung sein, da der überwiegende Teil der Rückmeldungen öffentlicher Anbieter aus kleineren kreisangehörigen Gemeinden stammt, die eine größere organisatorische und räumliche Distanz zu den genannten Stellen aufweisen.

4 Schlussfolgerungen für eine diskriminierungsfreie und menschenwürdige Unterbringung

Die Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland bildet ein komplexes und heterogenes Handlungsfeld, das sowohl ordnungsrechtliche Aufgaben der Gefahrenabwehr als auch sozialrechtliche Hilfen bei besonderen sozialen Schwierigkeiten umfasst. Während die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII auf eine sozialarbeiterisch begleitete Reintegration in eigenständiges Wohnen abzielen, dient die ordnungsrechtliche Unterbringung in erster Linie dem Schutz elementarer Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit und körperlicher Unversehrtheit. Sie ist als kommunale Aufgabe der Gefahrenabwehr in den Polizei-, Sicherheits-, und Ordnungsgesetzen der Länder verankert, die keine konkreten Vorgaben zu Größe und Ausstattung der Unterkünfte enthalten. Orientierung bieten bislang vor allem Einzelfallentscheidungen der Verwaltungsgerichte, die aufgrund des angenommenen kurzfristigen Charakters der Unterbringung die Anforderungen an deren Ausgestaltung auf ein „zivilisatorisches Minimum“ begrenzen (vgl. Ruder/Pörtl 2021).

In der Praxis verweilen viele wohnungslose Menschen jedoch deutlich länger in den Unterkünften, als es der rechtliche Rahmen vorsieht. Zum Stichtag 31. Januar 2025 lebten in Deutschland 474.700 wohnungslose Personen in öffentlicher Unterbringung (vgl. Destatis 2025). Davon verweilten 43 % der untergebrachten Personen bereits länger als zwei Jahre in einer Unterkunft, im Vorjahr waren es noch 30 % (ebd., eigene Berechnung). Damit verfestigt sich der Trend zu langfristigen Aufenthalten deutlich. Unter diesen Bedingungen wird die Orientierung an einer vorübergehenden Notlösung mit einer am zivilisatorischen Existenzminimum orientierten Ausstattung zunehmend fragwürdig, zumal Deutschland durch den UN-Sozialpakt und andere internationale Menschenrechtsabkommen verpflichtet ist, Unterbringung menschenwürdig zu gestalten (Engelmann 2022: 12 f.).

Der Nationale Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit (NAP-W) setzt hier an und verfolgt das Ziel, auf eine menschenwürdige Unterbringung hinzuwirken. Zu den im NAP-W beschriebenen Leitlinien zählen die Vereinheitlichung von Zugangsvoraussetzungen, das Hinwirken auf menschenrechtskonforme Mindeststandards sowie der Ausbau niedrigschwelliger und durchlässiger Hilfestrukturen (vgl. BMWSB 2024b: 23). Zur Konkretisierung dieser Zielsetzung hat das BMWSB die Erarbeitung eines Leitfadens für die Unterbringung wohnungsloser Menschen beauftragt. Dieser soll Kommunen und Trägern als Orientierung dienen und sie bei der Weiterentwicklung ihrer Angebotsstrukturen unterstützen.

Vor dem Hintergrund dieser rechtlichen, empirischen und politischen Ausgangslage besteht ein deutlicher Bedarf an vergleichbaren Daten zu Strukturen, Ausstattungsmerkmalen und Versorgungsrealitäten der Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland. Bislang lagen hierzu nur fragmentarische Erkenntnisse vor. Die vorliegende Untersuchung schließt diese Lücke, indem sie erstmals bundesweit empirisch abgesicherte Daten zur Ausgestaltung der Unterbringungssysteme bereitstellt. Damit schafft sie eine fundierte Grundlage für fachliche und politische Entscheidungen zur Weiterentwicklung von Angebotsstrukturen und Steuerungsinstrumenten im Sinne des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse zusammenfassend eingeordnet, um Relevanzen, Bedarfe und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dargestellt werden insbesondere Ergebnisse zu diskriminierungsfreien Zugängen im Sinne von Gleichbehandlungs- und Teilhabeprinzipien sowie zu baulichen, organisatorischen und sozialen Ausstattungsmerkmalen der Unterbringung.

Diskriminierungsfreie Zugänge – Herstellung von Gleichbehandlung und Abbau von regionalen Disparitäten

Die Ergebnisse machen deutlich, dass der Zugang zur ordnungsrechtlichen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland stark von regionalen und kommunalen Rahmenbedingungen abhängt. Unterschiede in organisatorischen Strukturen und verfügbaren Ressourcen führen dazu, dass der Zugang zu und die Art der Unterbringung je nach Kommune erheblich variieren. Diese Unterschiede wirken sich unmittelbar auf die Gleichbehandlung wohnungsloser Menschen aus und tragen dazu bei, dass diskriminierungsfreie Zugänge zur Unterbringung bundesweit bislang nicht einheitlich gewährleistet sind.

Besonders in der Ausgestaltung der Zugangsverfahren zeigen sich ungleiche und teils exkludierende Praktiken:

- Nur etwa die Hälfte der Kommunen nimmt ortsfremde Wohnungslose regulär auf, während ein erheblicher Anteil – insbesondere der Klein- und Mittelstädte – lediglich eine befristete oder gar keine Unterbringung vorsieht.
- Besonders bei mittellosen EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern zeigt sich eine große Spannweite kommunaler Praxis, die von temporären Lösungen bis zu restriktiven Ablehnungen reicht.
- In kleinen und mittleren Gemeinden und Städten hängt die Aufnahme wohnungsloser Menschen häufiger von ihrer Eigeninitiative ab.

Da die Zuständigkeit für die ordnungsrechtliche Unterbringung bei Ländern und Kommunen liegt, sind bundesweit verbindliche Regelungen nicht möglich. Der bereits erwähnte Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen und ergänzende fachliche Empfehlungen können jedoch dazu beitragen, Transparenz und Vergleichbarkeit zu erhöhen und Qualitätsentwicklungen anzustoßen. In der Praxis kann es hilfreich sein, wenn Akteure auf Landes- und Kommunalebene solche Leitlinien prüfen und – wo sinnvoll – für ihre jeweiligen Strukturen nutzbar machen. Ergänzende Unterstützungsangebote sowie interkommunale Kooperationen können insbesondere kleinere und mittlere Kommunen beim Aufbau und der Weiterentwicklung professioneller Strukturen entlasten.

Ein diskriminierungsfreier Zugang zur Unterbringung setzt auch eine bedarfsgerechte Versorgung unterschiedlicher Personengruppen voraus. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass sich die kommunalen Unterbringungssysteme erheblich in ihrer Fähigkeit unterscheiden, den vielfältigen Bedarfen wohnungsloser Menschen gerecht zu werden.

- Rund ein Drittel der befragten Gemeinden und Städte verfügt nicht über geeignete Angebote für Familien, und ein Viertel berichtet, junge Erwachsene nicht bedarfsgerecht versorgen zu können. Besonders ausgeprägt sind die Defizite bei der Unterbringung von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern sowie LSBTIQ*-Personen – etwa die Hälfte der Kommunen schätzt ihre Versorgungskapazitäten hier als unzureichend ein.
- Deutliche Unterschiede zeigen sich dabei zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten. Während kreisfreie Städte Familien weitgehend bedarfsgerecht unterbringen können (93 %), liegt dieser Anteil bei kreisangehörigen Gemeinden lediglich bei rund zwei Dritteln. Geringer fällt der Unterschied bei der Versorgung junger Erwachsener aus, die in kreisfreien Städten in 79 % und in kreisangehörigen Gemeinden in 74 % der Fälle bedarfsgerecht untergebracht werden können.
- Auch im Bereich der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zeigen sich deutliche Versorgungslücken. Nur etwa ein Drittel der örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger kann Paare mit Kindern angemessen versorgen; bei Alleinerziehenden liegt der Anteil bei rund 40 %. Junge Erwachsene können immerhin in etwas mehr als der Hälfte der Fälle bedarfsgerecht untergebracht werden. Eine bedarfsgerechte Unterbringung von LSBTIQ*-Personen gewährleisten zu können, gaben nur 37 % der antwortenden Stellen an.

Insgesamt verdeutlichen die Ergebnisse, dass eine diskriminierungsfreie und bedarfsgerechte Unterbringung wohnungsloser Menschen in vielen Kommunen bislang nicht umfassend gewährleistet ist. Besonders kleinere, kreisangehörige Gemeinden verfügen häufig nicht über ausreichende strukturelle und personelle Ressourcen, um auf die heterogenen Bedarfe unterschiedlicher Zielgruppen angemessen zu reagieren. Zukünftig gilt es, die Unterbringungssysteme konzeptionell weiterzuentwickeln und stärker auf die Bedarfe unterschiedlicher Zielgruppen, insbesondere von Familien, Alleinerziehenden und jungen Erwachsenen, auszurichten. Zum Stichtag 31.01.2025 waren 41 % der untergebrachten Personen jünger als 25 Jahre, und mehr als die Hälfte (51 %) lebte in Familienhaushalten – entweder als Paar mit Kindern oder als Alleinerziehende (vgl. Destatis 2025). Als besonders geeignet erscheinen wohnähnliche und dezentrale Unterbringungsformen, die Privatsphäre,

Stabilität und eine familiengerechte Lebensumgebung ermöglichen. In Gemeinschaftsunterkünften sollte verstärkt auf kindgerechte Ausstattung geachtet werden, beispielsweise durch separate Wohn-, Spiel- und Lernbereiche (vgl. Daigler et al. o. J.). Für junge Erwachsene sind zudem betreuungsorientierte Übergangswohnformen erforderlich, die den Schritt in eigenständiges Wohnen begleiten, soziale Stabilisierung fördern und den Übergang in dauerhaften Wohnraum unterstützen. Gleichzeitig müssen gezielt geeignete Angebote für Personengruppen mit besonderen Schutzbedarfen, insbesondere LSBTIQ*-Personen sowie EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, geschaffen werden. Diese Gruppen sind häufig von Diskriminierung, Ausgrenzung und institutionellen Zugangsbarrieren betroffen und benötigen daher niedrigschwellige, kultursensible und sichere Unterbringungs- sowie Beratungsstrukturen.

Noch deutlicher zeigen sich Versorgungslücken bei besonders vulnerablen Gruppen. Während 58 % der Kommunen angaben, spezielle Einrichtungen für langjährig wohnungslose Menschen vorzuhalten – in Großstädten sogar 87 % –, sind Angebote, die auf die besonderen Bedarfe wohnungsloser Menschen mit körperlichen oder psychischen Erkrankungen und Beeinträchtigungen oder Pflegebedarf zugeschnitten sind, nur sehr selten vorhanden:

- Nur knapp ein Fünftel der Kommunen verfügt über spezialisierte Unterbringungseinrichtungen für Menschen mit psychischen Erkrankungen oder körperlichen Einschränkungen. Einrichtungen für wohnungslose Menschen mit Pflegebedarf existieren nahezu gar nicht (7 %).
- Größere, kreisfreie Städte halten solche Angebote deutlich häufiger vor: 42 % der Großstädte verfügen über Einrichtungen für Menschen mit körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen, 50 % über Angebote für Menschen mit Suchterkrankungen. Immerhin ein Viertel der Großstädte gab an, über Unterbringungsmöglichkeiten für wohnungslose Menschen mit Pflegebedarf zu verfügen.

Diese Ergebnisse verdeutlichen eine nicht ausreichende und deutlich ungleich verteilte Angebotslandschaft spezialisierter Unterbringungsangebote, die vor allem Menschen mit komplexen gesundheitlichen oder pflegerischen Bedarfen strukturell benachteiligt. In größeren kreisfreien Städten sollten Unterkünfte daher noch stärker differenziert und zielgruppenspezifisch ausgebaut werden. Zugleich gilt es, mit Blick auf die Vorrangigkeit anderer sozialrechtlicher Hilfeleistungen, die Schnittstellen zwischen den Hilfesystemen zu stärken und Übergänge besser abzusichern – etwa durch verbindliche Clearingverfahren, abgestimmte Fallkonferenzen sowie aufsuchende Sozialarbeit und sozialpädagogische Präsenz in den Unterkünften (vgl. LAG ÖFW BW 2023: 13 f.). Eine institutionalisierte, ressortübergreifende Wohnungsnotfallhilfe- bzw. Sozialplanung kann hierbei eine zentrale Steuerungsfunktion übernehmen. Sie ermöglicht, Bedarfe systematisch zu analysieren, Angebotsstrukturen zu koordinieren und gemeinsam mit relevanten Trägern und Diensten passgenaue Strategien zu entwickeln. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass solche integrierten Planungsinstrumente bislang nur in weniger als der Hälfte der kreisfreien Städte etabliert sind – neben den Stadtstaaten vor allem in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, wo landespolitische Impulse und Förderprogramme den Aufbau entsprechender Strukturen gezielt unterstützt haben.

Kleinere und mittlere kreisangehörige Gemeinden und Städte verfügen dagegen häufig nicht über ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen, um spezialisierte Angebote für alle Bedarfsgruppen vorzuhalten oder eine umfassende Planung aufzubauen. Erschwerend wirkt zudem die geteilte Zuständigkeit zwischen Gemeinde- und Kreisebene für ordnungs- und sozialrechtliche Aufgaben. Um regionale Disparitäten zu verringern, bedarf es daher einer stärkeren interkommunalen und überregionalen Zusammenarbeit, etwa in Form einer abgestimmten Wohnungsnotfallhilfeplanung auf Kreisebene. Die Auswertung der Landkreisdaten verdeutlicht, dass eine solche systematische Wohnungsnotfallhilfeplanung bislang nur in Ausnahmefällen existiert. Lediglich rund ein Drittel der Landkreise gab an, über irgendeine Form koordinierter Wohnungsnotfallhilfeplanung zu verfügen. Dabei können Kreise und kreisangehörige Kommunen von einer überregionalen Wohnungsnotfallhilfeplanung oder einer integrierten Sozialplanung, welche Wohnungslosigkeit mit adressiert, erheblich profitieren. Voraussetzung dafür ist jedoch eine einheitliche und verlässliche Datenbasis, die bislang nur in wenigen Kreisen flächendeckend gegeben ist (vgl. DV 2023: 11 f.) Ergänzend können regionale Fachstellen dazu

beitragen, Zuständigkeiten zu bündeln und die Kooperation zwischen kreisangehörigen Gemeinden, Landkreisen sowie relevanten Hilfesystemen – etwa Jugendhilfe, Pflege- und Gesundheitsdiensten und freien Trägern – zu erleichtern.

Menschenwürdige Lebensbedingungen – bauliche, organisatorische und soziale Ausstattungsmerkmale

Ein zentrales Kriterium einer menschenwürdigen Unterbringung ist die räumliche Lage und bauliche Beschaffenheit der Einrichtungen, da sie maßgeblich bestimmen, ob wohnungslose Menschen Zugang zu grundlegenden Versorgungsleistungen erhalten und in einer sicheren wie gesundheitlich unbedenklichen Umgebung leben können. Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass weiterhin erhebliche Verbesserungsbedarfe bestehen:

- Ein Großteil der Unterkünfte liegt zentral oder innenstadtnah und verfügt über eine gute Anbindung an Behörden, medizinische Versorgung und soziale Dienste. Etwa ein Drittel der Einrichtungen befindet sich jedoch in Randlagen, teils sogar in Gewerbe- oder Industriegebieten.
- Behelfsunterkünfte nach dem AsylbLG, die nach Angaben der befragten Kommunen in etwa jeder fünften Kommune vorhanden sind und rund 9 % der erfassten Plätze ausmachen, befinden sich überdurchschnittlich häufig an peripheren Standorten.
- Ordnungsrechtliche Unterkünfte befinden sich häufig in älteren und sanierungsbedürftigen Gebäuden. Auch Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII liegen überdurchschnittlich oft in Gebäuden mit erhöhtem Sanierungsbedarf.
- Die Hälfte der Einrichtungen mit baulichen Mängeln plant konkrete Sanierungsmaßnahmen. In den Einrichtungen, in denen bei angegebenen Mängeln keine Sanierungen vorgesehen sind, werden vor allem finanzielle Hürden genannt oder es wird auf die zuständigen Gebäudeeigentümer verwiesen.
- Nur ein Drittel der Einrichtungen verfügt über barrierefreie Zugänge zum Gebäude, Wohn- und Sanitärbereiche sind noch seltener entsprechend gestaltet. Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII schneiden hier besser ab, während öffentliche Träger insgesamt seltener barrierefreie Angebote vorhalten.
- Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass sich ein nennenswerter Anteil an Unterkünften an randstädtischen oder peripheren Standorten befindet. Die Ursachen hierfür liegen vermutlich in fehlenden geeigneten Flächen in zentralen Lagen sowie begrenzten kommunalen Ressourcen. Es wäre anzustreben, die Lage von Unterkünften stärker an sozialräumlichen Kriterien auszurichten. Empfehlenswert ist zudem eine gezielte Sanierungsoffensive, die Barrierefreiheit ausdrücklich als Förderkriterium einschließt. Gerade unter wohnungslosen Menschen ohne Unterkunft ist der Anteil von Personen mit körperlichen oder kognitiven Beeinträchtigungen besonders hoch, sodass barrierefreie oder barrierearme Unterbringungsformen eine zentrale Voraussetzung dafür darstellen, diesen Menschen eine geeignete menschenwürdige Unterbringung zu ermöglichen (vgl. BMWStB 2024c: 41 ff.).
- Neben der Lage und der baulichen Beschaffenheit bestimmt auch die räumliche Ausstattung maßgeblich die Lebensrealität wohnungsloser Menschen. Sie beeinflusst entscheidend, ob Privatsphäre, Selbstversorgung und ein Mindestmaß an Wohnqualität gewährleistet sind. Die Untersuchung zeigt, dass sich die Ausstattung ordnungsrechtlicher und nach dem AsylbLG geführter Unterkünfte in vielen Bereichen ähnelt, wenngleich es auch einzelne Unterschiede gibt (für eine differenzierte Darstellung der Unterschiede nach Rechtskreisen vgl. Kapitel 3.2.4).
- Die Mehrzahl der ordnungsrechtlichen und nach dem AsylbLG geführten Unterkünfte ist auf eine Gemeinschaftsunterbringung in Mehrbettzimmern ausgerichtet. Rund zwei Drittel der Mehrbettzimmer bieten weniger als 10 m² pro Person, in Notunterkünften sind es teilweise sogar unter 5 m².

- In vielen ordnungsrechtlichen Unterkünften und Einrichtungen nach AsylbLG werden Sanitäreinrichtungen überwiegend gemeinschaftlich genutzt, was Hygiene, Sicherheit und Intimsphäre spürbar einschränkt.
- Möglichkeiten zur Selbstversorgung sind sowohl in ordnungsrechtlichen Unterkünften als auch in Unterkünften nach AsylbLG zwar grundsätzlich vorhanden, fehlen jedoch insbesondere in Not- und Behelfsunterkünften, wo Bewohnerinnen und Bewohner teils auf externe Verpflegung angewiesen sind.
- Gemeinschafts- und Aufenthaltsräume sind in ordnungsrechtlichen Unterkünften und Unterkünften nach AsylbLG selten, spezifische Bereiche für Kinder und Jugendliche fehlen nahezu vollständig.
- WLAN steht in ordnungsrechtlichen Unterkünften nur vereinzelt zur Verfügung, PC-Arbeitsplätze sind fast gar nicht vorhanden. Im Asylbereich ist die Lage etwas besser: Hier verfügt immerhin gut die Hälfte der Einrichtungen über WLAN.
- In Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII überwiegt die Unterbringung in großzügig geschnittenen Einzelzimmern. Möglichkeiten zur Selbstversorgung sowie Gemeinschafts- und Aufenthaltsräume sind fast durchgängig gegeben. WLAN und PC-Arbeitsplätze stehen deutlich häufiger zur Verfügung.

Um menschenwürdige Lebensbedingungen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung zu gewährleisten, sollten die Standards zur räumlichen Ausstattung weiterentwickelt werden: Zwar ist die Unterbringung in Mehrbettzimmern rechtlich grundsätzlich zulässig, doch liegen die zur Verfügung stehenden Flächen häufig unter den empfohlenen 10 m² Wohnfläche pro Person (vgl. Ruder/Bätge 2018:127). Eine Unterbringung unterschiedlicher Haushalte in Einzelzimmern bietet demgegenüber den Vorteil, dass grundlegende Aspekte der Privatsphäre gewahrt bleiben und das Risiko konfliktbelasteter Situationen verringert werden kann. Darüber hinaus sollten Unterkünfte flächendeckend über Kochmöglichkeiten und Gemeinschaftsräume verfügen, um Selbstversorgung, soziale Teilhabe und Integration zu fördern. Digitale Teilhabe ist heute eine grundlegende Voraussetzung gesellschaftlicher und beruflicher Integration und sollte daher als Ausstattungsstandard in allen Unterkunftsformen verankert werden.

Die beengten räumlichen Bedingungen erhöhen das Konfliktpotenzial deutlich und stellen besondere Anforderungen an Schutz- und Sicherheitskonzepte. Aus Erfahrungsberichten und der ergänzenden Wohnungslosenberichterstattung geht hervor, dass viele wohnungslose Menschen Unterkünfte aus Angst vor Übergriffen und Diebstahl meiden (vgl. BMWSB 2024c: 38 ff.). Zugleich ist die Unterbringung stark von migrationsbezogenen Dynamiken geprägt, die zusätzliche Anforderungen an Mehrsprachigkeit, Konfliktmanagement und interkulturelle Kompetenz stellen. Um ein stabiles, sicheres und menschenwürdiges Umfeld zu gewährleisten, sind klare Verfahren zur Konfliktbewältigung, verbindliche Gewaltschutzkonzepte sowie Mitgestaltungsmöglichkeiten für Bewohnerinnen und Bewohner erforderlich. Derzeit bestehen solche Strukturen jedoch nur unzureichend:

- Beschwerde- oder Konfliktlösungsmechanismen existieren lediglich in rund jeder dritten ordnungsrechtlichen Unterkunft und in etwa jeder fünften Unterkunft nach dem AsylbLG.
- Gewaltschutzkonzepte sind in ordnungsrechtlichen Unterkünften nur in etwa jeder fünften und in Unterkünften nach dem AsylbLG – trotz bundesweiter Leitlinien (vgl. BMFSFJ/UNICEF 2021) und einzelner Ländervorgaben – sogar nur in etwa jeder zehnten Einrichtung umgesetzt. Auffällig ist, dass insbesondere freie Träger häufiger Schutzmechanismen etabliert haben als kommunale Betreiber.¹⁷

¹⁷ Dieser Vergleich ist jedoch nur eingeschränkt interpretierbar: Die Stichprobe der Anbieterbefragung ist wie in Kapitel 2 dargestellt verzerrt (überwiegend Antworten öffentlicher Träger aus kleineren Gemeinden sowie freier Träger aus größeren Städten), sodass die erkennbaren Unterschiede auch auf unterschiedliche Gemeindegrößen zurückführbar wären.

- In mehr als der Hälfte der ordnungsrechtlich genutzten Unterkünfte sind Bewohnerinnen und Bewohner überhaupt nicht eingebunden; wo Beteiligung existiert, beschränkt sie sich meist auf Freizeit- oder Gemeinschaftsaktivitäten. Verbindliche Mitspracherechte oder gewählte Vertretungen von Bewohnerinnen und Bewohnern gibt es kaum.
- Werden Unterkünfte nach dem Polizei- und Ordnungsrecht oder dem AsylbLG von freien Trägern betrieben, sind Schutzkonzepte und Beteiligungsstrukturen mehr als doppelt bis dreifach so häufig etabliert.
- In größeren Sammelunterkünften sind Schutzkonzepte und Beteiligungsstrukturen insgesamt häufiger etabliert als in Notunterkünften oder wohnähnlichen Unterbringungsformen.
- Beschwerde- und Konfliktmanagement sowie Sicherheits- und Gewaltschutzkonzepte sind in Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII häufiger etabliert. Rund sieben von zehn Einrichtungen verfügen über ein Beschwerdemanagement und klar geregelte Konfliktlösungsprozesse, ein knappes Drittel über Gewaltschutzkonzepte und zwei Fünftel über ein Sicherheitskonzept.
- Knapp zwei Drittel der Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII beziehen Bewohnerinnen und Bewohnern in Entscheidungen mit ein. Eine strukturell verankerte Mitbestimmung bleibt aber auch hier die Ausnahme.

Um die Sicherheits- und Lebensqualität in ordnungsrechtlichen und asylrechtlichen Unterkünften nachhaltig zu verbessern, sind die Standards für Beschwerdemanagement und Konfliktbewältigung, Sicherheits- und Gewaltschutzkonzepte sowie Partizipation weiterzuentwickeln. Um ein flächendeckend hohes Schutzniveau sicherzustellen und regionale Ungleichheiten zu vermeiden, ist es an den Ländern ihre gesetzgeberischen Möglichkeiten zu nutzen und verbindliche, landesrechtliche Regelungen zu schaffen (vgl. Gerbig 2020: 71). Alternativ oder ergänzend können empfehlende Regelwerke mit klar definierten Mindeststandards, Anreizsystemen und Förderbedingungen dazu beitragen, Schutz- und Beteiligungskonzepte flächendeckend zu etablieren und zu verstetigen. Wesentlich ist dabei der Aufbau eines systematischen, landesweit abgestimmten Monitorings und einer kontinuierlichen Evaluation, um die Umsetzung und Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen transparent zu überprüfen und weiterzuentwickeln (ebd.: 45 f.).

Nicht alle, aber insbesondere wohnungslose Menschen mit komplexen Problemlagen sind auf fachliche Unterstützung angewiesen, um den Übergang in stabilere Wohnverhältnisse oder weiterführende Hilfsstrukturen zu bewältigen. In vielen Kommunen ist der Zugang zu Beratung jedoch durch hohe Hürden geprägt. Beratungsangebote sind häufig als Komm-Strukturen organisiert, also an Verwaltungsstandorten angebunden, was den Zugang insbesondere für Menschen in Krisensituationen erschwert. In ländlich geprägten Regionen kommen oftmals weite Wege hinzu, die eine regelmäßige Inanspruchnahme sozialarbeiterischer Unterstützung zusätzlich behindern. Ein Weg, diesen Zugangshürden zu begegnen, besteht darin, sozialarbeiterische Beratung direkt in den Unterkünften zu verankern. Die Befunde zeigen hierbei noch Entwicklungsbedarf:

- Nur etwas mehr als die Hälfte der ordnungsrechtlichen Unterkünfte und der Unterkünfte nach dem AsylbLG verfügen über entsprechende sozialpädagogische Angebote. Auch Kooperationen mit anderen Hilfesystemen sind nur unzureichend institutionalisiert und meist auf die fallbezogene Zusammenarbeit beschränkt.
- Werden ordnungsrechtliche oder AsylbLG-Unterkünfte von freien Trägern betrieben, sind sozialarbeiterische Angebote deutlich häufiger etabliert und Kooperationsstrukturen zu weiterführenden Hilfesystemen in der Regel gefestigter.
- Die sozialpädagogische Begleitung durch eigenes Fachpersonal bildet den Kern der Hilfen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII. Diese Einrichtungen verfügen in der Regel zudem über etablierte Kooperationsstrukturen zu Fachämtern und weiteren Hilfesystemen, häufig auch institutionalisiert im Rahmen von Gremienarbeit.

Um auch in ordnungsrechtlichen und AsylbLG-Unterkünften tragfähige Unterstützungsstrukturen zu gewährleisten, sollten sozialarbeiterische Angebote flächendeckend ausgebaut und institutionell verankert werden. Erforderlich sind zudem verbindliche Kooperationsvereinbarungen, standardisierte Clearingverfahren und interdisziplinäre Fallkonferenzen, um Betreuungslücken zu vermeiden und die Schnittstellen zwischen Hilfesystemen – insbesondere zwischen Wohnungsnotfallhilfe, Gesundheitswesen, Jugendhilfe und Integrationsdiensten – zu stabilisieren. Besonderer Handlungsbedarf besteht in kleinen und mittleren Kommunen, die häufig nicht über ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen verfügen, um solche Strukturen eigenständig aufzubauen. Interkommunale Kooperationen können hier eine zentrale Rolle spielen, indem sie den gemeinsamen Aufbau spezialisierter Dienste, die Bündelung fachlicher Expertise und eine abgestimmte Nutzung vorhandener Ressourcen ermöglichen.

Fazit und Ausblick

Insgesamt zeigen die empirischen Ergebnisse, dass die Lebensbedingungen in ordnungsrechtlichen Unterkünften und Unterkünften nach dem AsylbLG häufig durch beengte räumliche Verhältnisse, eine überwiegend gemeinschaftliche Unterbringung sowie eingeschränkte Möglichkeiten zur Teilhabe gekennzeichnet sind. Eine menschenwürdige Unterbringung erfordert daher – im Sinne des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit (NAP-W) – nicht nur Investitionen in bauliche Qualität und Infrastruktur, sondern ebenso strukturelle Maßnahmen, die Teilhabe, Mitbestimmung und soziale Stabilisierung fördern. Entsprechend bedarf es fachlicher Leitlinien, die bauliche, organisatorische und soziale Dimensionen der Unterbringung gleichermaßen in den Blick nehmen. Die Befunde verdeutlichen jedoch, dass die Auseinandersetzung mit Mindestanforderungen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung bislang vielfach nur punktuell erfolgt und sich zahlreiche Gemeinden weiterhin auf die formale Erfüllung gesetzlicher Mindestvorgaben beschränken oder diese – insbesondere im Umgang mit ortsfremden Personen – teilweise unterschreiten. Vor diesem Hintergrund wurde im Auftrag des BMWWSB ein Leitfadens für die Unterbringung wohnungsloser Menschen entwickelt, der Kommunen und Trägern als Orientierung dienen und sie bei der Weiterentwicklung ihrer Angebotsstrukturen unterstützen soll (vgl. Busch-Gertseema et al. 2026).

Die Ergebnisse der Erhebung zeigen weiterhin erhebliche regionale Disparitäten, insbesondere zwischen größeren Städten und kleineren, ländlich geprägten Kommunen. In urbanen Räumen sind die Zugänge zur Unterbringung häufig inklusiver und niedrigschwelliger gestaltet. Dort bestehen in der Regel differenziertere Strukturen, eine stärkere Einbindung freier Träger sowie eine höhere fachliche Expertise und Kooperationsdichte zwischen relevanten Akteuren. In kleineren Gemeinden hingegen fehlt es vielfach an personellen und finanziellen Ressourcen, institutionellen Kooperationen und fachlicher Unterstützung. Dies führt nicht nur zu ungleichen Lebensbedingungen, sondern auch zu faktischen Zugangsbeschränkungen und einer verstärkten Zuwanderung wohnungsloser Menschen in die ohnehin überlasteten größeren Städte. Landeseinheitliche Mindeststandards könnten hier als Ausgleichsmechanismus wirken, indem sie qualitative Untergrenzen sichern und Befürchtungen einseitiger „Zuzugseffekte“ bei lokal erhöhten Standards entkräften (vgl. Sowa/Sellner/Tissot 2024).

Die größte Limitation der Studie liegt in den in Kapitel 2 beschriebenen Verzerrungseffekten im Rücklauf der Teilerhebung II, die vor allem die Großstädte betreffen. Aus diesen gingen vergleichsweise wenige Rückmeldungen von Einrichtungen ein, die Plätze zur ordnungsrechtlichen Gefahrenabwehr bereitstellen. Zudem stammen die Antworten aus den Großstädten nur zu rund einem Drittel von öffentlichen Trägern, in den großen Großstädten sogar nur zu 2 %. Stattdessen sind hier freie Träger deutlich überrepräsentiert, während gewerbliche Anbieter, die in Metropolen ebenfalls einen wichtigen Teil der Unterbringungskapazitäten stellen (vgl. Kap. 3.1.1), kaum vertreten sind. Eine gezielte Nachuntersuchung in den 14 größten Städten, in denen nach Angaben der amtlichen Statistik rund ein Drittel aller wohnungslosen Menschen lebt (vgl. BMWWSB 2024c: 92 f.), erscheint daher erforderlich, um die Befunde empirisch zu validieren. Darüber hinaus lässt sich der weitergehende Forschungsbedarf in drei eng miteinander verknüpften Feldern konturieren:

-
- Modelle interkommunaler Kooperation: Erforderlich sind differenzierte Analysen dazu, wie lokale Regelungen Verlagerungen in urbane Räume begünstigen und welche Formen interkommunaler Zusammenarbeit ausgleichend wirken. Bewährte Formen interkommunaler Zusammenarbeit könnten hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf verschiedene Raumtypen aufgearbeitet und im Rahmen der Wissensplattform des NAP-W zur Verfügung gestellt werden.
 - Überregionale Steuerung und Planung: Zu klären ist insbesondere, wie Planungs- und Steuerungsinstrumente auf Gemeinde-, Kreis- und Landesebene miteinander verzahnt werden können, welche Standards für Datengrundlagen und Kapazitätsbemessungen erforderlich sind und inwieweit landesrechtliche Vorgaben und Förderprogramme den Aufbau solcher Strukturen begünstigen. Ebenso ist zu untersuchen, welche Rolle die unterschiedlichen Aufgabenteilungen zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern für die Wirksamkeit koordinierter Planungsprozesse spielen.
 - Qualitative Dimensionen der Unterbringung: Künftige Untersuchungen könnten die qualitativen Dimensionen der Unterbringung systematisch erfassen und bewerten. Hierfür ist die Entwicklung eines differenzierten Erfassungs- und Bewertungsschemas erforderlich, das zentrale Merkmale wie Trägerstruktur, Unterkunftsgröße, räumliche Gestaltung, Schutz- und Beteiligungsmöglichkeiten sowie die vorhandene soziale Infrastruktur abbildet. Auf dieser Grundlage könnten unterschiedliche Trägerkonstellationen, Unterbringungsformen und Unterkunftsgrößen vergleichend untersucht werden.

Literaturverzeichnis

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, 2013: Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung. Definitionen und Mindeststandards. Bielefeld.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; UNICEF – United Nations Children's Fund, 2021: Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften. Köln. Zugriff: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/117472/7b4cb6a1c8395449cc26a51f407436d8/mindeststandards-zum-schutz-von-gefluechteten-menschen-in-fluechtlingsunterkuenften-data.pdf> [abgerufen am 15.10.2025].

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2024a: Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach §8 Abs. 2 und 3 WoBerichtsG. Wohnungslose ohne Unterkunft und verdeckt Wohnungslose in Deutschland. Zugriff: https://www.giss-ev.de/pub/frontend/files/de_de/94/2024-bmwsb-bericht.pdf, Entwurf [abgerufen am 15.10.2025].

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2024b: Gemeinsam für ein Zuhause. Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024. Zugriff: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/NAP.pdf;jsessionid=A29618E4438948B82831AB83D40AA355.live881?__blob=publicationFile&v=5 [abgerufen am 15.10.2025].

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2024c: Wohnungslosenbericht der Bundesregierung. Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit. Zugriff: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/wohnungslosenbericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [abgerufen am 15.10.2025].

Brüchmann, K.; Busch-Geertsema, V.; Henke, J., 2025: Evaluation der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in Berlin. Bremen. Zugriff: https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/persoенliche-hilfen/giss_evaluation_berlin_hilfen_nach_67_sgbxii_abschlussbericht.pdf [abgerufen am 15.10.2025].

Busch-Geertsema, V.; Evers, J.; Ruhstrat, E.-U., 2014: Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen. Zugriff: https://www.mags.nrw/system/files/media/document/file/endbericht_praevention_von_wohnungslosigkeit_nrw_druckversion.pdf [abgerufen am 15.10.2025].

Busch-Geertsema, V.; Henke, J.; Steffen, A., 2019: Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung: Endbericht. Ergebnisbericht. Forschungsbericht/Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 534. Mannheim, Bremen. Zugriff: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64339-4> [abgerufen am 15.10.2025].

Busch-Geertsema, V.; Henke, J.; Brüchmann, K.; Ruder, K.-H.; Steffen, A., 2026: Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen. Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). BBSR-Online-Publikation 06/2026. Bonn. <https://doi.org/10.58007/cwfc-5380> [abgerufen am 28.01.2026].

Cremer, H.; Engelmann, C., 2018: Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete. Zugriff: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/hausordnungen-menschenrechtskonform-gestalten>, Analyse [abgerufen am 15.10.2025].

Daigler, C.; Mörgenthaler, M.; Nestele, M.; Althaus, C., o. J.: Familien in Wohnungslosigkeit. Abschlussbericht zur Bilanzierung des Förderprogramms Familien in Wohnungslosigkeit des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg. Zugriff: [min/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Soziales/241110_Abschlussbericht_Familien_in_Wohnungslosigkeit_final.pdf](https://www.min-redaktion.de/m-sm/intern/downloads/Downloads_Soziales/241110_Abschlussbericht_Familien_in_Wohnungslosigkeit_final.pdf) [abgerufen am 15.10.2025].

Destatis – Statistisches Bundesamt, 2025: 474 700 untergebrachte wohnungslose Personen Ende Januar 2025 in Deutschland. Pressemitteilung Nr. 246 vom 8. Juli 2025. Zugriff: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25_246_229.html [abgerufen am 15.10.2025].

DV – Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 2023: Eckpunkte einer integrierten kooperativen Sozialplanung. Berlin. Zugriff: <https://www.deutscher-verein.de/empfehlungen-stellungnahmen/detail/eckpunkte-des-deutschen-vereins-fuer-eine-integrierte-kooperative-sozialplanung/> [abgerufen am 15.10.2025].

DV – Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 2024: Schnittstellen zwischen ordnungsrechtlicher Unterbringung von obdachlosen Menschen und den Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII ausgestalten. Zugriff: https://www.deutscher-verein.de/fileadmin/user_upload/dv/pdfs/Empfehlungen_Stellungnahmen/2024/DV-1-24_Unterbringung-obdachloser-Menschen.pdf [abgerufen am 15.10.2025].

Engelmann, C., 2022: Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten. Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Zugriff: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Notunterbringung_Wohnungsloser.pdf, Analyse [abgerufen am 15.10.2025].

Engelmann, C.; Mahler, C.; Follmar-Otto, P., 2020: Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland. Zugriff: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Von_der_Notloesung_zum_Dauerzustand_web.pdf, Analyse [abgerufen am 15.10.2025].

Evers, J.; Ruhstrat, E.-U., 2015: Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg. Zugriff: https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Bericht_Wohnungslosigkeit_BW_GISS-Studie.pdf [abgerufen am 15.10.2025].

Gerbig, S., 2020: Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen: Eine kinderrechtliche Analyse basierend auf einer Befragung der 16 Bundesländer. Berlin, Köln. Zugriff: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71587-2>. [abgerufen am 15.10.2025].

Gerull, S., 2018: Erste systematische Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen. Eine qualitative Studie aus Berlin. Berlin. Zugriff: https://www.susanngerull.de/sites/default/files/attachments/ash-ebet_lebenslagenuntersuchung_2018_zusammenfassung.pdf [abgerufen am 15.10.2025].

Gerull, S.; Albrecht, M.; Andresen, H.; Duffner, U.; Grünheid, M.; Maier, M.; Pirschl, S.; Roß, L.; Ruppin, J.; Schmidt, S.; Schönauer, A.; Schröter, U.; Stürner, J.; Thiel, C.; Torosian, A.; Weidlich, H., 2024: Die Lebenssituation wohnungsloser Menschen in Berliner ASOG-Unterkünften. Berlin. Zugriff: https://opus4.kobv.de/opus4-ash/frontdoor/deliver/index/docId/651/file/Gerull_et_al_ASOG-Studie_2024.pdf [abgerufen am 15.10.2025].

LAG ÖFW BW – Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege Baden-Württemberg, 2023: Ältere und pflegebedürftige Menschen in der Wohnungsnotfallhilfe. Hinweise und Empfehlungen zur Verbesserung der Situation von älteren und pflegebedürftigen Menschen in Wohnungsnotlagen. Stuttgart. Zugriff: <https://www.kvjs.de/soziales/wohnungsnotfallhilfe/themen/aeltere-und-pflege> [abgerufen am 15.10.2025].

MAGS – Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2019: Gezielt planen – gemeinsam handeln. Integrierte Sozialplanung in Nordrhein-Westfalen – ein Sammelband. Zugriff: https://www.th-koeln.de/mam/downloads/deutsch/hochschule/fakultaeten/f01/mags-integrierte_sozialplanung.pdf [abgerufen am 15.10.2025].

MAGS NRW – Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2022: Empfehlungen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zur Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen. Zugriff: https://broschuerenservice.land.nrw/aimeos/mags/files?download_page=0&product_id=1975&files=5/4/54bd0972bfa16dcfcbbc03d2d2866fa4.pdf [abgerufen am 15.10.2025].

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, 2015: Anlagenbericht der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (LAG FW) zum HSN-Bericht 2015. Thema: Wohnungslosenhilfe in Niedersachsen. Hannover. Zugriff: http://www.wohnungslosentreffen.de/images/pdf/2015_Wohnungslosenhilfe_in_Niedersachsen.pdf [abgerufen am 15.10.2025].

Ruder, K. H., 2017: Der Polizei und ordnungsrechtliche Anspruch obdachloser Menschen auf notdürftige Unterbringung. Nachrichtendienst, 97. Jg. (5): 205–209.

Ruder, K.-H.; Bätge, F. (Hrsg.), 2018: Obdachlosigkeit. Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung. 2. Auflage. Köln, Kronach.

Ruder, K.-H.; Pörtl, R., 2021: Polizeirecht Baden-Württemberg. 9. Auflage. Baden-Baden.

Sowa, F.; Sellner, N.; Tissot, A. X., 2024: Lokale Hilfesysteme für wohnungslose Menschen im Wandel. Schriftenreihe „Prekäres Wohnen und Wohnungslosigkeit“, 7. Nürnberg. Zugriff: https://opus4.kobv.de/opus4-ohm/frontdoor/deliver/index/docId/1553/file/Schriftenreihe_PWW_Band_07.pdf [abgerufen am 15.10.2025].

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Angaben der Anbieter von Unterkünften zur Art der Überlassung nach Gemeindegrößenklassen	23
Abbildung 2:	Angaben der kommunalen und überörtlichen Stellen zur Anzahl von Unterkünften nach Gebietskörperschaft und Art der Überlassung	25
Abbildung 3:	Angaben der kommunalen und überörtlichen Stellen zur Anzahl von Plätzen nach Gebietskörperschaft und Art der Überlassung	25
Abbildung 4:	Angaben der kommunalen und überörtlichen Stellen zur Anzahl von Unterkünften nach Art der Überlassung und Trägerschaft	26
Abbildung 5:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zu verschiedenen Unterbringungstypen im Polizei- und Ordnungsrecht (n = 486; Mehrfachnennungen möglich)	29
Abbildung 6:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zu verschiedenen Unterbringungstypen im Asylbewerberleistungsgesetz (n = 485; Mehrfachnennungen möglich)	30
Abbildung 7:	Angaben der örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger zu verschiedenen Unterbringungstypen in den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII (n = 130; Mehrfachnennungen möglich)	31
Abbildung 8:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zur bedarfsgerechten Versorgung unterschiedlicher Haushaltstypen und Zielgruppen (Mehrfachnennungen möglich)	32
Abbildung 9:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zu vorhandenen spezialisierten Unterkunftsangeboten für vulnerable Gruppen (Mehrfachnennungen möglich)	33
Abbildung 10:	Angaben der örtlichen und überörtlicher Träger der Sozialhilfe zur bedarfsgerechten Versorgung unterschiedlicher Haushaltstypen und Zielgruppen (n = 137; Mehrfachnennungen möglich)	34
Abbildung 11:	Angaben der örtlichen und überörtlicher Träger der Sozialhilfe zu vorhandenen spezialisierten Unterkunftsangeboten für vulnerable Gruppen (n = 137; Mehrfachnennungen möglich)	35
Abbildung 12:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Organisation der Zugänge in der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung (Mehrfachnennungen möglich)	36
Abbildung 13:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Umgang mit ortsfremden Wohnungslosen in der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung (Mehrfachnennungen möglich)	37
Abbildung 14:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Umgang mit mittellosen EU-Zuwandererinnen und EU-Zuwanderern ohne Anbindung an den Arbeitsmarkt in der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung (Mehrfachnennungen möglich)	38
Abbildung 15:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Umgang mit anerkannten Geflüchteten in der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung (Mehrfachnennungen möglich)	39
Abbildung 16:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zu erweiterten Mindeststandards für die Unterbringung von Wohnungslosen in der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung	40
Abbildung 17:	Träger der erfassten Unterkünfte nach Art der Überlassung (n = 590)	47
Abbildung 18:	Angaben der Anbieter zu den Kapazitäten ihrer Unterkünfte und Einrichtungen nach Art der Überlassung	48
Abbildung 19:	Angaben der Anbieter zur Lage der Unterkünfte und Einrichtungen nach Art der Überlassung (n = 531)	49
Abbildung 20:	Angaben der Anbieter zum Baujahr des Gebäudes nach Art der Überlassung (n = 432)	50
Abbildung 21:	Angaben der Anbieter zur Barrierefreiheit ihrer Unterkünfte nach Art der Überlassung (n = 581; Mehrfachnennungen möglich)	52
Abbildung 22:	Angaben der Anbieter zu vorhandenen Zimmern und Wohneinheiten nach Art der Überlassung (n = 580; Mehrfachnennungen möglich)	53
Abbildung 23:	Angaben der Anbieter zur Nutzung von sanitären Anlagen nach Art der Überlassung (n = 590; Mehrfachnennungen möglich)	55
Abbildung 24:	Angaben der Anbieter zur Nutzung von Küchen und Kochmöglichkeiten nach Art der Überlassung (n = 580; Mehrfachnennungen möglich)	57
Abbildung 25:	Angaben der Anbieter zur Gestaltung des Zusammenlebens nach Art der Überlassung (n = 581; Mehrfachnennungen möglich)	60

Abbildung 26:	Angaben der Anbieter zur Einbindung von Bewohnerinnen und Bewohnern nach Art der Überlassung (n = 352; Mehrfachnennungen möglich)	62
Abbildung 27:	Angaben der Anbieter zu sozialarbeiterischer Beratung und Unterstützung in der Einrichtung nach Art der Überlassung (n = 527)	64

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Rücklauf der Teilerhebung I	21
Tabelle 2:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Anzahl von Unterkünften nach Art der Trägerschaft und Gemeindegroßenklassen	27
Tabelle 3:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Aufgabenverteilung im Handlungsfeld Prävention (Mehrfachnennungen möglich)	42
Tabelle 4:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Aufgabenverteilung im Handlungsfeld Hilfen für aktuell Wohnungslose (Mehrfachnennungen möglich)	43
Tabelle 5:	Angaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Aufgabenverteilung im Handlungsfeld dauerhafte Wohnraumversorgung (Mehrfachnennungen möglich)	44
Tabelle 6:	Angaben der Anbieter, zu welchen Behörden und Einrichtungen Kontakt besteht (n = 590; Mehrfachnennungen möglich)	66