

In München müssen Menschen auf der Straße leben

Ein Kommentar zur städtischen Obdachlosenpolitik

Lisa Riedner

veröffentlicht unter den socialnet Materialien

Publikationsdatum: 09.11.2020

URL: <https://www.socialnet.de/materialien/29138.php>

In München müssen Menschen auf der Straße leben. Ein Kommentar zur städtischen Obdachlosenpolitik

Prof. Dr. Lisa Riedner, Universität Augsburg, 06.11.2020, Kontakt: lisa.riedner@uni-a.de

Inhalt

In München müssen Menschen auf der Straße leben. Ein Kommentar zur städtischen Obdachlosenpolitik.....	1
1. Fragestellung & Vorgehensweise	1
2. Ausschlüsse von den Angeboten der Obdachlosenhilfe.....	2
2.1. Ausschlusskriterien von regulären Unterkünften.....	2
2.2. Ausschlüsse vom ‚Übernachtungsschutz‘?.....	5
2.3. Zerstörung von Camps von Obdachlosen	6
3. Die Unterbringungspolitik ist nicht nur eine rechtliche, sondern zuallererst eine politische Frage	6
Literatur.....	8

1. Fragestellung & Vorgehensweise

„In München muss niemand auf der Straße schlafen“ – diese Aussage gilt neben „Wohnen statt Unterbringen“ seit einiger Zeit als Leitlinie der Obdachlosenpolitik in der bayerischen Landeshauptstadt. Doch nach den aktuellen kommunalen Regelungen erhalten nicht alle obdachlosen Personen in München ein Dach über dem Kopf. Dieser Kommentar setzt bei der Frage an: Welche Personengruppen werden derzeit von Angeboten der Obdachlosenhilfe ausgeschlossen? Er umreißt die konkreten Zugangsvoraussetzungen zu regulären Notunterkünften und dem humanitären Übernachtungsschutz in München. Dafür bezieht er sich auf zwei Dokumente: Die *Dienstanweisung (DA) ‚Sofortunterbringung bei Obdachlosigkeit‘* des Amtes für Wohnen und Migration vom 04.03.2020 (Sozialreferat 2020a) gibt den zuständigen Mitarbeiter*innen Anweisungen für den praktischen Umgang mit Anträgen auf Unterbringung gibt. Mit dem *Beschluss des Sozialausschusses vom 09.07.2020* (Sozialreferat 2020b) justierte der Münchner Stadtrat die städtische Obdachlosenpolitik neu, allerdings steht die praktische Umsetzung des Beschlusses noch nicht fest.¹ Darüber hinaus erklärt der Kommentar in mehreren Fußnoten die Rechtslage und unterscheidet dabei scharf zwischen sozial-, ordnungs- und menschenrechtlichen Argumenten. Abschließend folgt eine sozialpolitische Bewertung.

¹ In der Analyse der Dienstanweisung klammert der Kommentar die Ansprüche von Nicht-EU-Bürger/innen auf Zuweisung einer Unterkunft (Sozialreferat 2020a, Punkt 1.5), die Voraussetzungen der Selbsthilfe (ebd. Punkt 1.3) und den Punkt ‚Härfälle und Ausnahmen‘ (ebd. Punkt 2.3) aus. Aus Platzgründen geht es hier auch nicht um die Verhältnisse in den Unterkünften und im Übernachtungsschutz und auch nicht um die faktische Entmündigung obdachloser Personen, die bei den sie betreffenden Entscheidungen in der Regel nicht selbst zu Rate gezogen werden. Siehe dazu beispielsweise die Statements obdachloser Personen, die auf der Webseite der Initiative Zivilcourage zu finden sind: inizivi.antira.info.

2. Ausschlüsse von den Angeboten der Obdachlosenhilfe

In München ist das Amt für Wohnen und Migration zuständig für die sicherheitsrechtliche Unterbringung bei Obdachlosigkeit, das humanitäre Angebot des Übernachtungsschutzes und für die Räumung von sogenannten ‚Wilden Camps‘ (in Zusammenarbeit mit anderen Referaten).

2.1. Ausschlusskriterien von regulären Unterkünften

München ist als Kommune entsprechend des Bayerischen Landesstraf- und Verordnungsgesetzes und der Bayerischen Gemeindeordnung dazu verpflichtet, obdachlosen Menschen eine Unterkunft zur Verfügung stellen, um die durch die Obdachlosigkeit entstehende Gefahr für Leib und Leben abzuwenden und Individualrechte zu schützen.² Das Recht auf Wohnen ist zudem als Menschenrecht verbrieft.³ Das Amt für Wohnen und Migration weist obdachlosen Menschen allerdings nur dann einen Platz im regulären, sicherheitsrechtlichen Unterbringungssystem zu, wenn diese nachweisen können,

- dass sie Anspruch auf Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern haben.
- dass sie am Herkunftsort auch obdachlos sind.
- dass sie versucht haben, sich selbst zu helfen.

Diese Kriterien sind in der Dienstanweisung vom 04.03.2020 (Sozialreferat 2020a) festgehalten. Ausgeschlossen werden im Umkehrschluss Personen, die entweder mindestens eines der Kriterien nicht erfüllen oder die Kriterien zwar real erfüllen, aber die verlangten Nachweise trotzdem nicht erbringen können. Das Amt für Wohnen und Migration hat die Zugangsvoraussetzungen in den letzten Jahren immer wieder grundlegend geändert (vgl. Riedner 2018).

² Wie die Bayerischen Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und des Innern (1997) erklären, stellt Obdachlosigkeit eine „Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ dar. Denn durch die Obdachlosigkeit sind mehrere Grund- und Menschenrechte gefährdet, u. a. die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und das Recht auf Leben, auf Gesundheit und auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Die kommunale Verpflichtung zur Unterbringung gilt unabhängig vom Verschulden des/r Antragsteller*in (vgl. u.a. BayVGh, B v. 9.10.2015 – 4 CE 15.2102-juris), vom Ort der melderechtlichen Anmeldung, des gewöhnlichen Aufenthalts oder des Eintritts der Obdachlosigkeit (VGh München, Beschluss v. 04.04.2017 – 4 CE 17.615) und auch unabhängig von Staatsangehörigkeit. Nicht von Belang ist auch, ob Anspruch auf soziale Leistungen besteht oder nicht. So erklärt der Jurist Karl-Heinz Ruder in einer Stellungnahme für die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe: „Bei ihrer Entscheidung, ob und wie sie die unfreiwillige Obdachlosigkeit beseitigt, hat die Polizei- und Ordnungsbehörde ausschließlich Gesichtspunkte der Gefahrenabwehr zu beachten. ‚Die Obdachloseneinweisung dient ausschließlich dazu, eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Sie stellt keine Maßnahme der Sozialhilfe dar‘ [VG Würzburg, B. v. 3.4.2013 – W 5 E 13.248, juris, Rn 22, L.R.]. Aus diesen Gründen kann und darf die Obdachlosenpolizei eine Einweisung nicht davon abhängig machen, ob der Aufenthalt des eingewiesenen Obdachlosen in finanzieller bzw. sozialhilferechtlicher Hinsicht abgesichert ist bzw. wer für die Kosten der Unterbringung aufzukommen hat. Derartige Ermessenserwägungen wären sachfremd und daher ermessensfehlerhaft“ (Ruder 2015, 55). Auch Eugen Ehmann verweist im Leitfadens für Kommunen zum Thema Obdachlosigkeit der Bayerischen Verwaltungsschule darauf, dass eine Unterbringung sofort und unabhängig von sozialen Leistungsansprüchen zu erfolgen hat: „Zwar gibt das Sicherheitsrecht einem Obdachlosen keinen Anspruch auf eine ‚wohnungsmäßige Versorgung‘. Er muss also teils deutliche Abstriche hinnehmen, was die Qualität einer Unterkunft anbetrifft. Dafür gibt ihm das Sicherheitsrecht aber einen Anspruch, ganz real eine Unterkunft zu erhalten und dies sofort, falls er sonst ‚auf der Straße‘ stünde“ (Ehmann 2019, 37).

³ Das „Recht auf Wohnen“, das unter anderem in dem von Deutschland ratifizierten UN-Sozialpakt von 1966 verbrieft ist, geht weit über die in Fußnote 2 dargelegte sicherheitsrechtliche Verpflichtung zur Unterbringung hinaus. Wohnungslosigkeit stellt in diesem Sinne selbst eine Menschenrechtsverletzung dar. Eine sichere, angemessene und finanzierbare Wohnung ist eine entscheidende Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben. Es umfasst die Verfügbarkeit und den Schutz angemessenen Wohnraums, einen diskriminierungsfreien und bezahlbaren Zugang zu Wohnraum und eine menschenwürdige Wohnqualität und Wohnlage.

2.1.1. Sozialleistungsanspruch als Voraussetzung zur sicherheitsrechtlichen Unterbringung?

Um die rechtliche Situation zu verstehen, muss klar zwischen Sozial- und Sicherheitsrecht unterschieden werden. Ein Leistungsanspruch nach dem SGB II oder XII beinhaltet Kosten der Unterkunft (§§ 22 SGB II, §§ 35 & 36 SGB XII). Sozialhilfeträger sind aber nicht für die Gefahrenabwehr im Falle von akuter Obdachlosigkeit zuständig und müssen auch keine Wohnung als Sachleistung zur Verfügung stellen, wie Eugen Ehmann (2019, 36) darstellt:

„Bedürftigkeit im Sinne des Sozialhilferechts führt nicht dazu, dass die Gemeinde einen Obdachlosen an den Sozialhilfeträger verweisen kann. Allerdings wird in solchen Fällen normalerweise eine Pflicht des Sozialhilfeträgers bestehen, die Kosten der Obdachlosenunterkunft der Gemeinde zu erstatten.“ (ebd. 27)

Hier wird wieder deutlich, dass nicht die Sozialbehörden, sondern die Gemeinden als Sicherheitsbehörden für die Unterbringung obdachloser Personen zuständig sind, wie auch Fußnote 2 erklärt.

Kann die Kommune als für die Unterbringung zuständige Sicherheitsbehörde dann aber den Sozialleistungsanspruch zur Voraussetzung zur sicherheitsrechtlichen Unterbringung machen? Unter dem Punkt ‚Ansprüche von EU-Bürger*innen auf Zuweisung einer Unterkunft‘ bestimmt die Münchner Dienstanweisung vom 04.03.2020 (Sozialreferat 2020a), dass „keine Unterbringung zu erfolgen hat“, wenn „der oder die Antragsteller*in nach Maßgabe des Freizügigkeits- und Sozialrechts von sozialrechtlichen Leistungen ausgeschlossen ist“. Diese Regelung widerspricht der herrschenden Rechtsauffassung, dass obdachlose Personen unabhängig von ihrem Anspruch auf soziale Leistungen sicherheitsrechtlich unterzubringen sind. Auf diese Unabhängigkeit zwischen der sicherheitsrechtlichen Verpflichtung zur Unterbringung und dem Sozialleistungsanspruch verwies auch das Bayerische Verwaltungsgericht München in einem Urteil aus dem Jahr 2017 (VG München, Beschluss vom 09.08.2017 -- M 22 E 17.3587). Die Verpflichtung zur Unterbringung gelte mit und ohne Leistungsanspruch, solange die Person obdachlos sei:

„Auch wenn Hilfeleistungen nach dem SGB II oder XII zustehen sollten, ändert diese nichts daran, dass, solange diese nicht gewährt werden und ggf. in deren Rahmen eine Unterkunft zur Verfügung gestellt wird, die Antragsgegnerin [die Landeshauptstadt München, Anm. d. Autorin], weiterhin zur Abwehr einer bestehenden oder drohenden Obdachlosigkeit verpflichtet bleibt.“ (ebd. 2.3)

Diese Formulierung setzt offenbar voraus, dass zweifelsfrei Anspruch auf Unterbringung bestehen kann, auch wenn kein Anspruch auf Sozialleistungen gegeben ist. Ausschlaggebend für den Anspruch sei die bestehende Obdachlosigkeit (ebd. 2) und dass er keine Möglichkeit habe, sich selbst zu helfen. Das Gericht verpflichtete die Stadt München dann auch zur Unterbringung des obdachlosen Antragstellers, der zu diesem Zeitpunkt keinen Anspruch auf Leistungen nachweisen konnte.

Die Dienstanweisung (Sozialreferat 2020a) sieht vor, dass Sachbearbeiter*innen den Leistungsanspruch nach folgenden Kriterien prüfen sollen. Sie sollen prüfen,

- ob sich der Haushalt melderechtlich nachgewiesen seit fünf oder mehr Jahren in der Bundesrepublik Deutschland aufhält.
- ob ein Mitglied des Haushalts einen gültigen Arbeitsvertrag vorlegen kann (hierunter fallen auch sog. Minijobs).
- ob ein Mitglied des Haushalts belegen kann, dass sie/er in den letzten 6 Monaten erwerbstätig war.

- ob der Haushalt aus einem EU-Land kommt, welches das europäische Fürsorgeabkommen unterzeichnet hat.

Diese vier Kriterien sind aber nicht ausreichend geeignet, um einen tatsächlichen Leistungsanspruch zu überprüfen. So können die fünf Jahre Aufenthalt, die für ein Daueraufenthaltsrecht als möglichen Grund für den Leistungsanspruch nötig sind, nicht nur durch die melderechtliche Anmeldung bestätigt werden. Nicht wenige Personen leben schon seit weit mehr als fünf Jahre in München ohne Obdach oder Anmeldung.

Nach der Prüfung sollen die Sachbearbeiter*innen folgendermaßen verfahren:

„Sollte eine Frage mit Ja beantwortet werden oder über eine Frage Unklarheiten bestehen, ist der Haushalt für drei Wochen befristet unterzubringen und darüber zu informieren, dass er sich zur Prüfung seiner Ansprüche an das Jobcenter / die SGB XII-Sachbearbeitung zu wenden hat.“ (Sozialreferat 2020a)

Neben der nach Einschätzung der Autorin rechtswidrigen Bindung der Unterbringung an den Sozialleistungsanspruch und die fehlerhafte Prüfung desselben, diskriminiert die aktuelle Regelung Unionsbürger*innen, weil nur bei diesen eine solche Prüfung vorgenommen wird.

2.1.2. Obdachlosigkeit andernorts als Voraussetzung zur sicherheitsrechtlichen Unterbringung?

Das Amt für Wohnen und Migration bringt darüber hinaus nur Personen unter, die nachweisen können, dass sie auch am ‚Herkunftsort‘⁴ bzw. ihrem letzten Wohnort obdachlos sind. Die Obdachlosigkeit andernorts ist unabhängig von der Staatsbürgerschaft – also auch bei Menschen mit deutschem Pass -- zu prüfen, nur anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte sind ausgenommen. Es stellt sich die Frage, ob das Recht auf Freizügigkeit innerhalb Deutschlands und der EU von den Kommunen ausgehebelt werden darf. Die Stadt München zwingt Personen, von denen sie annimmt, dass sie andernorts eine Unterkunft haben, ja faktisch, ihr Ortsgebiet zu verlassen.

Ob diese Politik mit geltendem Recht konform geht, ist umstritten.⁵ Unabhängig davon ist sie aber sozialpolitisch fatal. Sie führt dazu, dass in München mehr Menschen auf der Straße leben müssen. Viele Personen, die ihren Lebensmittelpunkt in München haben, die aber nicht nachweisen können, dass sie auch andernorts obdachlos sind, erhalten keine Unterstützung bei Obdachlosigkeit. Sie fallen durch alle Netze.

Desweiteren ist der Prüfungsvorgang, ob Antragstellende andernorts auch obdachlos sind, in weiten Teilen sachfremd und unverhältnismäßig, so dass Personen, die tatsächlich nirgendwo über eine Unterkunft verfügen, dies oft nicht (zeitnah) ausreichend nachweisen können. Als Indizien für Wohnraum zählen nach der Dienstanweisung (Sozialreferat 2020a):

⁴Die Definitionen der Begriffe ‚Herkunftsort‘, ‚Heimatsort‘ oder ‚Heimatland‘ bleibt unklar. Sie blenden transnationale Lebensentwürfe, Migrationsprojekte und Familienverhältnisse aus. Der Begriff ‚letzter Wohnort‘ ist deskriptiver und mit weniger Vorannahmen behaftet.

⁵ Ein Rechtsgutachten für die BAG Wohnungslosenhilfe e.V. hat bereits festgestellt: „Die Polizei- und Ordnungsbehörde kann nicht unter Berufung auf den Vorrang der Selbsthilfe die Einweisung des Obdachlosen in eine örtliche Notunterkunft ablehnen und von dem Antragsteller verlangen, dass er seine Obdachlosigkeit in der BRD dadurch beseitigt, dass er umgehend in sein Herkunftsland zurückkehrt“ (Ruder 2015, 29). Ein Urteil des Verwaltungsgerichts München bestätigt allerdings die Rechtsauslegung der Stadt München, wobei ein Urteil aus höherer Instanz meines Wissens nach noch fehlt. Es hält fest: „Die Gemeinde kann ihrer Verpflichtung zur Beseitigung der Obdachlosigkeit durch das Angebot der Kostenübernahme für eine Rückreise in den Heimatort des Antragstellers nach Bulgarien nachkommen, wenn er dort über eine Unterkunftsmöglichkeit verfügt. Das Recht auf Freizügigkeit als Unionsbürger steht dem nicht entgegen, weil sich hieraus kein Anspruch auf wohnungsmäßige Versorgung durch die Behörden am gewünschten Niederlassungsort ergibt.“ (VG München, Beschluss v. 18.04.2016 – M 22 E 16.1517)

- wenn eine Anschrift bzw. ein Wohnsitz im Personalausweis oder im ausländischen Nationalausweis vermerkt ist.
- wenn der/die Antragsteller*in einen Wohnsitz mündlich bestätigt.
- wenn Familienangehörige (der nicht getrennt lebende Ehepartner, Lebenspartner, minderjährige Kinder) sich noch an einem anderen Ort befinden.

Diese Indizien weisen nicht ausreichend auf nutzbaren Wohnraum hin. Eine Anschrift ist etwa in allen bulgarischen Personalausweisen eingetragen, also insbesondere auch in Personalausweisen von Personen, die in Bulgarien obdachlos sind. Die Adresse im Personalausweis entspricht in solchen Fällen keiner realen Wohn- bzw. Schlafmöglichkeit. Eine mündlich bestätigte Postadresse ist nicht mit einer Übernachtungsmöglichkeit gleichzusetzen. Und Familienangehörige sind nicht immer fähig oder bereit, einen Schlafplatz zur Verfügung zu stellen.

Als Nachweise dafür, dass antragstellende Personen auch am letzten Wohnort obdachlos sind, gelten dann Kündigungsbestätigungen von Vermieter*innen, Räumungsurteile und Bestätigungen Dritter (z.B. Wohlfahrtsorganisationen), wenn diese zweifelsfrei ergeben, dass „die ausstellende Stelle tatsächlich über selbst überprüfte Erkenntnisse über die Obdachlosigkeit verfügt“ (Sozialreferat 2020a). Augenscheinlich ist es nicht immer möglich, diese Nachweise zu erbringen, auch wenn – oder gerade, weil – Menschen tatsächlich obdach- und mittellos sind. Zudem kann die Beschaffung der Nachweise, falls überhaupt möglich, einige Zeit in Anspruch nehmen. Diese Nachweise erbringen zu müssen, um eine Unterkunft zu erhalten, kann also verhindern, dass die Obdachlosigkeit behoben wird. Durch diese Voraussetzung produziert das Amt für Wohnen und Migration Obdachlosigkeit in München. Ob das Kriterium der Obdachlosigkeit andernorts in rechtlicher Hinsicht auch vor höheren Instanzen und in anderen Fällen Bestand hat, wird sich zeigen müssen (siehe Fußnote 5).

2.2. Ausschlüsse vom ‚Übernachtungsschutz‘?

Neben den regulären Unterkünften bietet die Stadt München obdachlosen Personen einen Übernachtungsschutz (früher: Kälteschutz) als humanitäre Hilfeleistung an. In den Worten des Sozialreferats:

„Beim Übernachtungsschutz handelt es sich dezidiert nicht um eine Unterbringung im Rahmen der Obdachlosenfürsorge nach der gesetzlichen Verpflichtung aus Art. 6, 7 Abs. 2 Nr. 3 Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG) sondern um das freiwillige Angebot eines Schlafplatzes mit Sanitärräumen (Toiletten und Duschgelegenheiten).“ (Sozialreferat 2020b, 3)

Die Ausstattung des Übernachtungsschutzes genügt nicht den Mindeststandards für Obdachlosenunterkünfte (vgl. Ehmann 2019, 131ff.).

Der Verwaltungsgerichtshof stellte 2017 klar, dass das Angebot des Kälte- bzw. Übernachtungsschutzes die Stadt nicht von der sicherheitsrechtlichen Verpflichtung zur Unterbringung in regulären Unterkünften zu den geltenden Mindeststandards (u.a. ganztägige Unterbringung) entbindet:

„Obdachlose haben grundsätzlich einen Anspruch auf ganztägige Unterbringung, der durch das Angebot einer (bloßen) Nächtigungsmöglichkeit im Rahmen eines Kälteschutzprogramms nicht erfüllt wird.“ (VGH München, Beschluss v. 04.04.2017 – 4 CE 17.615)

Im Gegensatz zu regulären Unterkünften war der Zugang zum Übernachtungsschutz bisher voraussetzungsfrei. Ausgenommen waren nur Personen, die ein Hausverbot erhalten hatten. Am 09.07.2020 beschloss der Stadtrat aber:

„Haushalte mit Sozialleistungsansprüchen (auch aufzählende Leistungen) und Haushalte mit einem bedarfsdeckenden Einkommen werden im Übernachtungsschutz nicht mehr aufgenommen. Dieser Personenkreis kann bis zum nächsten Parteiverkehrstag des Amtes für Wohnen und Migration aufgenommen werden und muss dann an das Amt für Wohnen und Migration bzw. an das Haus an der Pilgersheimerstraße (Clearingstelle Sozialer Beratungsdienst) vermittelt werden.“ (Sozialreferat 2020a, 8)

Unklar bleibt, was geschieht, wenn Personen trotz Sozialleistungsanspruch nicht sofort oder gar keinen Zugang zum regulären Unterbringungssystem erhalten – etwa, weil sie nicht nachweisen können, andernorts auch obdachlos zu sein. Ihnen droht jede Unterkunft verwehrt zu bleiben.

2.3. Zerstörung von Camps von Obdachlosen

Die Behauptung, dass in München niemand auf der Straße schlafen muss, ist nicht korrekt. Neben den erläuterten Ausschlusskriterien und -mechanismen sprechen die einzelnen Einrichtungen Hausverbote aus. Manchen Personen sind die Verhältnisse in den Unterkünften auch unerträglich, so dass sie ‚lieber‘ auf der Straße schlafen. Mit der Begründung, dass alle obdachlosen Personen die Möglichkeit hätten, untergebracht zu werden, räumt die Stadt aber sogenannte ‚wilde Camps‘ in München – auch während der Pandemie (z.B. unter der Geyerbrücke am 07.07.20, nach Augenzeugenbericht). Selbst gebaute Strukturen werden zerstört und die Bewohner*innen, deren Obdachlosigkeit die Kommune teils selbst verantwortet, vertrieben.

3. Die Unterbringungspolitik ist nicht nur eine rechtliche, sondern zuallererst eine politische Frage

Dieser Kommentar argumentiert in erster Linie auf rechtlicher Ebene. Er betont aber auch: Wer in München auf der Straße schlafen muss, ist nicht nur eine rechtliche, sondern zuallererst eine politische Frage. Statt sich auf eine möglichst restriktive Auslegung der Rechtslage zurückzuziehen, sollten die Entscheidungsträger*innen auch im Bereich der Obdachlosenpolitik versuchen, eine sozial gerechte und vielfältige Stadtgesellschaft zu gestalten. Dazu gehört ein voraussetzungsfreier Zugang zu Unterkünften, die den Standards der Menschenwürde entsprechen, für alle Menschen, die in München obdachlos sind.

Derzeit legen die obdachlosenpolitischen Entscheidungen der Stadt München die rechtlichen Rahmenbedingungen aber restriktiv aus und überschreiten sie teils auch. Es stände der Landeshauptstadt offen, weniger Voraussetzungen für die sicherheitsrechtliche Unterbringung zu stellen und darüber hinaus mehr freiwillige Leistungen zu erbringen. Dass der kommunalpolitische Spielraum hier recht groß ist, zeigt sich auch daran, dass die Landeshauptstadt ihre Herangehensweise in den letzten Jahren immer wieder neu gestaltet wurde (vgl. Riedner 2018). Es ist eine politische Entscheidung, ob Menschen in München auf der Straße leben müssen oder nicht.

Derzeit liegen den obdachpolitischen Entscheidungen nicht zuletzt realitätsferne paternalistische, sozialchauvinistische und migrationspolitische Überlegungen zugrunde. Von Seiten der Stadt werden Ausschlüsse von Angeboten der Obdachlosenhilfe immer wieder gerechtfertigt mit der Annahme, dass manche obdachlose Menschen hier ‚keine Perspektive‘ hätten. Ihnen ein Dach über dem Kopf zu bieten, würde nur dazu führen, ihr Elend zu verfestigen. Die obdachlosenpolitische Leitlinie der Stadt sei aber ‚Wohnen statt Unterbringen‘ – d.h. niemand sollte im Unterbringungssystem verbleiben. Um ihr Verbleiben zu verhindern,

werden Menschen, die angeblich ‚ohne Perspektive‘ sind – etwa, weil sie keinen Leistungsanspruch haben – erst gar nicht untergebracht. Diese Argumentation hinkt zweifach: erstens ist die Stadt zuständig für den Schutz von Leib und Leben auch jener Personen, die wenig Aussicht haben, sich auf dem angespannten Wohnungs- und Arbeitsmarkt erfolgreich eine Wohnung leisten zu können. Zweitens ist es die erzwungene Obdachlosigkeit selbst, die das größte Hindernis darstellt, sich neu zu orientieren und einen Fuß auf den Boden zu bekommen. Nicht nur in Deutschland setzt sich diese Erkenntnis und damit der sogenannte „Housing First“-Ansatz immer weiter durch (vgl. Busch-Geertsema 2017). Menschen ihre Perspektive zu nehmen mit der Begründung, sie hätten keine Perspektive, ist aus dieser Perspektive kontraproduktiv. Das finanzielle Argument, dass die Stadt München die sicherheitsrechtliche Unterbringung für Menschen ohne Sozialleistungsanspruch gänzlich selbst zahlen muss ist sozialpolitisch gesehen eine Bankrotterklärung. Fiskalischer Streit zwischen Kommune und Bund sollte nicht auf dem Rücken obdachloser Personen ausgetragen werden.

Die restriktive Obdachlosenpolitik hat auch eine migrationspolitische Zielsetzung: Von Armut betroffene und/oder im Niedriglohnsektor beschäftigte Menschen sollen vertrieben bzw. abgeschreckt werden (vgl. Riedner 2018). Die zuständigen Stellen formulieren das häufig durch den Euphemismus des „Anreize Vermeidens“ (vgl. ebd.). Die skizzierte Obdachlosenpolitik verkennt nicht zuletzt die Lebensrealitäten in einer Einwanderungsgesellschaft. Viele Personen mögen zwar über irgendeine Unterkunftsmöglichkeit andernorts verfügen, sie haben aber in München ihren Lebensmittelpunkt. Wenn Schicksalsschläge, Arbeitsplatzverlust, Eigenbedarf, Trennung etc. zu Obdachlosigkeit führen, bleiben sie in dieser Notlage auf sich selbst gestellt, auch wenn sie schon länger in München leben. Für viele bleibt nur die Straße.

Aus finanziellen und migrationspolitischen Überlegungen heraus diskriminiert die Stadt München Unionsbürger*innen ohne deutschen Pass. Während manche Personen Zugang zum Regelsystem erhalten, werden andere in einer Notschlafstelle untergebracht, die den Mindeststandards nicht genügt oder sogar auf die Straße geschickt. Jeder Mensch hat aber das Recht auf menschenwürdigen Wohnraum und den Schutz der Grundrechte. Deswegen sollte der Zugang zu menschenwürdigen Obdachlosenunterkünften für alle Personen und ohne Voraussetzungen garantiert werden.

Wie unter anderem der vermehrte Bedarf an Plätzen im Übernachtungsschutz zeigt, steigen gerade zu Zeiten von Corona soziale Ungleichheit, Armut und Obdachlosigkeit -- auch in München. So stellen sich erneut und verschärft folgende Fragen: Wie geht die Stadt München mit den ärmsten Mitgliedern der Stadtgesellschaft um? Wohin führt ein obdachlosenpolitisches Zwei- bzw. Dreiklassensystem, das Menschen -- vor allem Migrant*innen -- in humanitären Einrichtungen kaserniert, die den Mindeststandards für Unterkünfte nicht genügen und andere auf die Straße schickt, ihre selbstgebauten Strukturen aber gleich wieder zerstört? Möchte die Stadt weiterhin Menschen, die in München leben und obdachlos sind, gänzlich von Unterkünften ausschließen? Wie rechtfertigen die Entscheidungsträger den Ausschluss von obdachlosen Personen, die keinen Anspruch auf Leistungen haben, aus dem regulären Unterbringungssystem?

Literatur

Bayerische Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und des Innern (1997): Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und des Innern über die Empfehlungen für das Obdachlosenwesen vom 4. Juli 1997 (AllMBI. S. 518). URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV96998-44> [1.11.2020].

Busch-Geertsema, Volker (2017): Housing First – innovativer Ansatz, gängige Praxis oder schöne Illusion? – Teil 1, in: Wohnungslos 1/2017, S. 17–23; Teil 2, in: Wohnungslos 2–3/2017, S. 75–80.

Ehmann, Eugen (2019): Obdachlosigkeit in Kommunen: Ratgeber mit Mustern, Beispielen und Rechtsprechungshinweisen (Vol. 7). Richard Boorberg Verlag.

Riedner, Lisa (2018): Arbeit! Wohnen! Urbane Auseinandersetzungen um EU-Migration. Münster. URL: <https://www.edition-assemblage.de/buecher/arbeit-wohnen/> [1.11.2020].

Ruder, Karl-Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger. Berlin, BAG W-Verlag, Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.

Sozialreferat (2020a): Dienstanweisung Sofortunterbringung bei Obdachlosigkeit vom 04.03.2020. Version: 1.2. URL: http://inizivi.antira.info/files/2020/08/2020-Dienstanweisung-DA-Sofortunterbringung-Version-1_2_mit_Datum.pdf [1.11.2020].

Sozialreferat (2020b): Beschluss des Sozialausschusses vom 09.07.2020 (VB). Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00847. Verfügbar unter: https://www.ris-muenchen.de/RII/RII/ris_vorlagen_dokumente.jsp?risid=6096873 [1.11.2020].