

**Beendigung Kälteschutzprogramm der  
Landeshauptstadt München 2015/2016**

**Kälteschutzprogramm auch außerhalb der  
Kälteperiode zur Verfügung stellen!**

Antrag Nr. 14-20 / A 01902 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN – Rosa Liste  
vom 10.03.2016

Produkt 60 4.1.4

Vorübergehende Unterbringung und ambulante Hilfen  
für akut Wohnungslose

**Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 06129**

1 Anlage

**Beschluss des Sozialausschusses vom 07.07.2016 (SB)**

Öffentliche Sitzung

**I. Vortrag der Referentin/des Referenten**

Das Kälteschutzprogramm der Landeshauptstadt München ist ein freiwilliges Angebot der Notunterbringung für Menschen ohne Rechtsanspruch auf Unterbringung im Rahmen der Obdachlosenfürsorge. Das Kälteschutzprogramm wird im Ost- und Südwestflügel des Hauses 12 auf dem Gelände der ehemaligen Bayernkaserne angeboten. Eine Aufnahme in das Kälteschutzprogramm erfolgt für drei Nächte und kann dann bei Bedarf verlängert werden.

Die Kälteschutzräume waren für Einzelpersonen und Paare von 17.00 bis 07.00 Uhr des darauffolgenden Tages - **ohne** Aufenthaltsangebot während des Tages - geöffnet. Für Familien mit Kindern waren die Kälteschutzräume von 16.00 bis 09.00 Uhr des darauffolgenden Tages - mit einem zusätzlichen Betreuungs- und Aufenthaltsangebot über die Migrationsberatung wohnungsloser Familien „FamAra“ zwischen 10.00 und 16.00 Uhr (siehe Punkt 6) - geöffnet.

Dieses freiwillige Angebot wird bereits im vierten Jahr in Folge seit dem Winter 2012/2013 durchgeführt: Der Bedarf an Übernachtungsplätzen stieg seither kontinuierlich an. Diese Tendenz hielt bis zur Winterperiode 2014/2015 an. In der letzten Kälteschutzperiode 2015/2016 schwächte sich diese Entwicklung aufgrund des milden Winters insgesamt etwas ab.

Im Haus 12 der Bayernkaserne standen im Winter 2015/2016 aufgrund großzügiger Um- und Ausbaumaßnahmen 822 Bettplätze für Einzelpersonen und Familien mit Kindern zur Verfügung.

Zu den Kapazitäten im Haus 12 der Bayernkaserne kommen noch 120 Not-Plätze im städtischen Tiefbunker Elisenhof. Insgesamt standen im Kälteschutz 2015/16 daher maximal 942 Plätze zur Verfügung. Auf die Plätze im sog. Elisenhofbunker musste nicht zurückgegriffen werden.

In der Kälteschutzperiode 2015/2016 sollten erstmalig alle Personengruppen (alleinstehende Männer, alleinstehende Frauen sowie Familien mit Kindern) in abgetrennten Bereichen im Haus 12 der Bayernkaserne untergebracht werden. Diese Vorgehensweise garantiert eine Gleichbehandlung der Personengruppen und erleichtert die Beratungsarbeit sowie das Bettplatzmanagement. Eine Belegung von zusätzlichen und teuren Pensionsplätzen – wie in den vergangenen Jahren – war nicht geplant.

Um dringend notwendige Plätze für die Flüchtlingsunterbringung zu schaffen, mussten jedoch vom 08.02.2016 bis 31.03.2016 die Kälteschutzplätze für Familien und Alleinerziehende mit Kindern vom Haus 12 in Beherbergungsbetriebe (Pension Central und Haus International) verlegt werden. In den beiden Pensionen wurden insgesamt 75 Bettplätze zusätzlich angemietet.

### **1. Auslastung der Kälteschutzräume**

Die Kälteschutzräume der Landeshauptstadt München waren im Winter 2015/2016 vom 01.11.2015 bis 31.03.2016 geöffnet. Zu Beginn der letzten Kälteschutzperiode war der Andrang auf die Bettplätze relativ gering. Dieser stieg dann bis Ende März kontinuierlich an. Zum Vergleich: Im November 2015 übernachteten insgesamt 8.149 Personen im Kälteschutz, im März 2016 waren es insgesamt 15.954 Personen (Dezember 2015: 9.811 Personen, Januar 2016: 11.796 Personen, Februar 2016: 13.013 Personen).

Hilfe und Zuflucht wurden in dieser Zeit in 152 Nächten (Vorjahr: 156 Nächte) für 2.918 Einzelpersonen (Vorjahr: 2.945) gewährt. Das entspricht einem Rückgang von 0,92 %.

In derselben Zeit wurde 125 Müttern/Vätern (Vorjahr: 120) mit insgesamt 193 Kindern der Aufenthalt im Kälteschutz ermöglicht. Das entspricht einer Steigerung von 4,2 %.

Die maximale Auslastung von Haus 12 der Bayernkaserne wurde bei den Alleinstehenden und Paaren ohne Kinder mit 474 Bettenbelegungen in der Nacht vom 08.03. auf 09.03.2016 erreicht. Im Vorjahr betrug diese Zahl 459 (Steigerung um 3,2 %).

Die durchschnittliche Bettenbelegung pro Nacht betrug 332 Personen. Im Vorjahr waren es 310 Personen. Die Steigerung beträgt hier 7 %.

Die absoluten Übernachtungszahlen betragen in dieser Winterperiode bei 152 Nächten 50.789 für alleinstehende Personen und 7.934 für Mütter mit Kindern. Dies entspricht einer Gesamtzahl von 58.723 Übernachtungen. Das bedeutet im Vergleich zum Vorjahr einen Rückgang um 9,46 %.

Im Winter 2014/2015 erhielten demgegenüber im Kälteschutz bei den absoluten Übernachtungszahlen 48.454 alleinstehende Personen und 16.404 Familien mit Kindern bei einer Gesamtzahl von 64.858 Übernachtungen in 156 Nächten ein Obdach.

Die durchschnittliche Verweildauer im Kälteschutz liegt bei 11,4 Nächten pro Person. Nachfolgend sind die Angaben in prozentualer Verteilung dargestellt:

	<b>2015/2016</b>	<b>Vorjahr (2014/2015)</b>
<b>1 Nacht</b>	5,5 %	3 %
<b>2–9 Nächte</b>	49,5 %	57 %
<b>10–19 Nächte</b>	13 %	12 %
<b>20–29 Nächte</b>	9 %	6 %
<b>30 Nächte und mehr</b>	13 %	10 %
<b>Über 60 Nächte</b>	10 %	10 %

Viele Personen der Zielgruppe des Kälteschutzes leben offensichtlich nicht andauernd in München. Gründe für Übernachtungen im Kälteschutz sind z.B. Gelegenheitsjobs, vorübergehende Übernachtung bis zur Heimreise oder Überbrückung, bis eine eigene Wohnung bzw. ein eigenes Zimmer gefunden wurde.

Von den im Winter 2015/2016 in das städtische Kälteschutzprogramm aufgenommenen Personen hatten 856 die rumänische Staatsangehörigkeit (29 %; Steigerung zum Vorjahr um 6 % von damals 704 Personen, die 23 % der Gesamtpersonenzahl ausmachten) und 716 die bulgarische Staatsangehörigkeit (24,5 %; Steigerung zum Vorjahr um 2,5 % von damals 674 Personen, die einen Anteil von 22 % stellten).

Zu diesen addieren sich die in der letzten Kälteschutzperiode aufgenommenen Personen mit folgenden Nationalitäten: 10 % deutsche (gleichbleibend), 5 % italienische (Rückgang 1 %), 4 % ungarische (gleichbleibend) und 3 % polnische (Rückgang um 0,5 %) Staatsangehörigkeit.

## **2. Null-Grad-Grenze**

Der Stadtrat hat im Oktober 2014 beschlossen, die Null-Grad-Grenze für alle Personen im Kälteschutz aufzuheben. Die Personen konnten deshalb auch im Winter 2015/2016 unabhängig von nächtlichen Minus- oder Plusgraden den Kälteschutz nutzen.

## **3. Betrieb der Kälteschutzräume und Beratungsdienst**

Das Evangelische Hilfswerk war auch im Winter 2015/2016 wieder mit dem Betrieb der Kälteschutzräume betraut worden. Zudem erfolgt - über die Kälteschutzperiode hinaus - eine ganzjährige Beratung („Schiller 25“) für Zuwanderinnen und Zuwanderer aus EU-Ländern, die in München keine Wohnung finden. Im Sommer wird dieses Angebot durch die Streetwork-Arbeit des Evangelischen Hilfswerks ergänzt.

Beratungsgespräche wurden während der Kälteschutzperiode in der Migrationsberatung Wohnungsloser „Schiller 25“ täglich bis 21.00 Uhr und vor Ort in der Bayernkaserne täglich bis 22.00 Uhr angeboten. Zudem gab es von der Migrationsberatung wohnungs-loser Familien „FamAra“ wieder ein gesondertes Beratungsangebot für alleinerziehende Mütter und Väter sowie Familien mit Kindern (siehe Punkt 6).

Nach einem Erstgespräch folgen eine umfassende Beratung und Unterstützung, spezielle Informationen zum Kälteschutzprogramm und dessen Hilfeangebote wie auch Rückkehrberatung für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger. Danach erfolgt die Einweisung in die Kälteschutzräume. Es nahmen in der Kälteperiode 2015/2016 insgesamt 1.435 Alleinstehende und Paare die Beratung in Anspruch (Vorjahr: 800 Personen, Steigerung 79,4 %).

## **4. Kosten**

Insgesamt wendete die Landeshauptstadt München in 2015/2016 für den Kälteschutz 2.151.094,90 € einschließlich der Angebote des ganzjährigen Beratungsdienstes der Schiller 25 und einer Zuschusserhöhung für FamAra (Bezuschussung durch das Stadtjugendamt) in Höhe von 65.856,00 € für den Ausbau des Beratungsangebotes für EU-Familien im Kälteschutz auf. In dem Gesamtbetrag ist außerdem der Ausgleich des Defizits der Unterbringung von EU-Familien in Beherbergungsbetrieben mit der Vermeidung von erheblich teureren Inobhutnahmemaßnahmen durch das Jugendamt und dem überproportionalen Anstieg der Fallzahlen mit ebensolchem Anstieg der Unterbringungsplätze in Beherbergungsbetrieben bei Einzelpersonen und Paaren aus 2014/2015 in Höhe von 286.238,90 € sowie die Ausstattungskosten der Kälteschutzräume in Höhe von 316.249,98 € aus Mitteln des Stabs-Budgets des Kommunalreferates enthalten.

Der von der Stadtkämmerei laut letztem Kälteschutzbeschluss bereitgestellte Puffer von 100.000,00 € für etwaige Mehrkosten in der Kälteschutzperiode 2015/2016 wurde nicht abgerufen.

Die Kosten in Höhe von 103.094,00 € für die Verlegung der Familien in private Pensionen werden aus dem Sondertopf Winterschutz beglichen.

## 5. Ausblick

Von April bis Oktober 2016 werden die Kälteschutzräume für die Unterbringung von Flüchtlingen genutzt. Ab 01.11.2016 werden die Plätze wieder für das Kälteschutzprogramm zur Verfügung stehen. Nach derzeitigem Planungsstand wird das Kälteschutzprogramm 2016/2017 wieder im Haus 12 der Bayernkaserne durchgeführt. Voraussichtlich stehen dann 868 Bettplätze statt bisher nur 822 zur Verfügung. Somit sind dann mit der Notreserve „Elisenhofbunker“ insgesamt 988 Bettplätze verfügbar.

Der Betrieb der Kälteschutzräume und die entsprechende Beratungsarbeit für den Erwachsenenbereich wird auch im Winter 2016/2017 dem Evangelischen Hilfswerk übertragen. Die Beratung der Familien sowie alleinerziehenden Mütter und Väter übernimmt wieder die Beratungsstelle FamAra. Träger ist ebenfalls das Evangelische Hilfswerk.

Im Übrigen bleibt es bei der vorgegebenen Linie, auch in der kommenden Kälteschutzperiode keine zusätzlichen Plätze in Beherbergungsbetrieben vorzuhalten.

## 6. Besonderheiten bei der Unterbringung von Familien und alleinerziehenden Müttern und Vätern mit Kindern im Kälteschutz

In der Kälteschutzperiode 01.11.2015 bis 31.03.2016 wurden 193 obdachlose Kinder im Kälteschutzprogramm untergebracht. Drei Viertel der Kinder sind unter 14 Jahren. Die Erfahrungen zeigen, dass trotz widriger Umstände viele der Mütter bzw. Väter entschlossen sind, sich selbst und ihren Kindern ein besseres Leben zu ermöglichen und sie auch mit Unterstützung keine Rückkehr in ihre Herkunftsländer anstreben.

Herkunftsland	November 2015 bis März 2016 ( n=193)
Deutschland	19 %
Bulgarien	18 %
Italien	11 %
Rumänien	9 %
Griechenland	7 %
Portugal	6 %
Syrien	6 %

Abb: Kinder im Kälteschutz (n=193 Kinder)

Für die in den Abend- und Nachtstunden in der Bayernkaserne untergebrachten Familien wird zusätzlich die Migrationsberatung FamAra eingesetzt. FamAra unterstützt die Sorgeberechtigten in ihrer Fürsorgepflicht und stärkt die Kinder bei der Inanspruchnahme ihrer Rechte auf Entwicklung, Förderung und Schule (UN Kinderrechtskonvention; § 1 SGB VIII u.ä.). Damit erhöhen sich deren Chancen im Leben.

Das Angebot von FamAra besteht dabei zunächst in der Beratung der Familien mit Kindern (ca. die Hälfte davon sind alleinerziehende Mütter) hinsichtlich ihrer Möglichkeiten bei Rückkehr, Weiterwanderung sowie der notwendigen Schritte um hier in München Fuß fassen zu können.

Ein weiteres Unterstützungsangebot von FamAra ist das tagesstrukturierende Angebot in eigenen Räumlichkeiten. Durchschnittlich 30 Personen (Mütter, Väter und deren Kinder) nutzten das Angebot u.a. für ein warmes Mittagessen, Wäschepflege, weitere Beratung sowie Beschäftigungs- und Lernangebote für die Kinder. FamAra und ein Kreis dort anhängiger Ehrenamtlicher ist auch für die Unterbringung der Kinder in Schulen oder Kindertagesstätten unterstützend tätig.

Zum Ende der Kälteschutzperiode hatten von rund 125 Familien zwölf keine Optionen bezüglich Heimreise oder Weiterwanderung, Erwerbstätigkeit und Unterbringung. Diesen Familien, die jedoch erhebliche Anstrengungen unternehmen, in München eine neue Heimat zu finden, stellen Caritas und Innere Mission auf freiwilliger, humanitärer Basis Unterkunftsmöglichkeiten zur Verfügung.

Weitere zwei Kinder wurden aufgrund ihres Jugendhilfebedarfs mit Ihren Müttern untergebracht. In vier Fällen zeigten die Sorgeberechtigten in keiner Weise Mitwirkungsbereitschaft. Deshalb prüft die Bezirkssozialarbeit im betreffenden Sozialbürgerhaus die Gewährleistung des Kinderschutzes, um eine möglichst zeitnahe und umfassende Verbesserung der Situation für die Kinder bzw. Jugendlichen zu sichern.

### **7. Kälteschutzprogramm auch außerhalb der Kälteperiode zur Verfügung stellen**

Mit dieser Vorlage wird der Antrag Nr. 14-20 / A 01902 vom 10.03.2016 (s. Anlage) behandelt, das bisherige Kälteschutzprogramm künftig das gesamte Jahr über aufrecht zu erhalten und den betroffenen Schutzbedürftigen (z. B. Familien mit Kindern und kranken Menschen) diese Schlafplätze ganzjährig zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus wird beantragt, dass alle in München lebenden Menschen sich ab dem ersten Tag beim Kreisverwaltungsreferat als in München lebend melden können.

Alle Menschen, die in der Kälteschutzeinrichtung für mehr als drei Tage am Stück schlafen, sollen eine Wohnungsgeberbestätigung ausgehändigt bekommen, mit der sie ihrer Meldepflicht bei der Einwohnermeldebehörde nachgehen können.

### **7.1. Aufrechterhaltung des ganzjährigen Übernachtungsangebots**

Die Landeshauptstadt München bringt im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Unterbringung von Obdachlosen nach dem Landesstraß- und Verordnungsgesetz (LStVG) Haushalte unter, die gemäß §§ 6 und 7 LStVG im Rahmen der Gefahrenabwehr einen Anspruch auf eine Unterbringung haben.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichts München werden Haushalte untergebracht

- wenn ihnen keine Wohnmöglichkeit und auch keine andere Unterkunft zur Verfügung stehen und
- es ihnen zudem nicht möglich ist, sich unter Ausschöpfung aller ihnen zu Gebote stehenden zumutbaren Eigenmaßnahmen, auch finanzieller Art, selber eine nur vorübergehende und den Mindestanforderungen genügende Bleibe zu verschaffen.

Diese Unterbringung erfolgt in einfachen aber menschenwürdigen Unterkünften bis eine dauerhafte Behebung des Wohnungsnotstands erfolgt.

Von dieser sicherheitsrechtlichen Verpflichtung zur Unterbringung ist das Kälteschutzprogramm als humanitäre und freiwillige Leistung der Stadt abzugrenzen. Im Kälteschutzprogramm werden in den Wintermonaten nachts auch die Haushalte untergebracht, welche die oben aufgeführten Voraussetzungen nicht erfüllen, sich also freiwillig einer Gefahr aussetzen. Dieses zusätzliche Angebot wird seit der Kälteperiode 2012/2013 regelmäßig neu aufgelegt. Seitdem wird es jedes Jahr durchgeführt und den aktuellen Bedarfen angepasst. Es handelt sich nicht um eine dauerhafte Unterbringung während der gesamten Wintermonate. Die Einweisung ins Kälteschutzprogramm erfolgt vielmehr jeweils nur für bis zu drei Nächte, jedoch ohne Beschränkung der Wiederholungseinweisungen und unabhängig von den Außentemperaturen.

Im Übrigen würde durch eine ganzjährige Ausweitung des Kälteschutzprogramms eine Abgrenzung zwischen einer freiwilligen Aufgabe zu den gesetzlichen Aufgaben der Obdachlosenbehörde erschwert oder verwischt. Angesichts der besonderen klimatischen Verhältnisse in den Wintermonaten ist der Aufwand für ein humanitäres Programm zu rechtfertigen. Eine Ausdehnung auf ein ganzjähriges Programm würde eine Kostenerhöhung um ca. 3.000.000 Euro bedeuten.

Es ist nicht Aufgabe der Landeshauptstadt München, Haushalten eine ganzjährige Unterkunft in München zu verschaffen, wenn sie sich aus freiem Entschluss nach München begeben, ohne die Folgen des Entschlusses vorher zu bedenken und sich selber um eine Bleibe zu kümmern. Insbesondere bei Antragstellerinnen und -stellern, die sich zum Zwecke der Arbeitssuche und -aufnahme nach München begeben, würde die Landeshauptstadt München Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von ihrer Verantwortung entbinden, für angeworbene Arbeitskräfte auch Wohn- und Unterkunftsmöglichkeiten zu schaffen. Im Übrigen erfolgen ganzjährig auch Unterbringungen für besondere Personengruppen (z.B. Schwangere) oder als Härtefälle. Für ein darüber hinausgehendes Programm sieht sich die Stadt nicht in der Verantwortung.

### **7.2. Meldemöglichkeit beim Kreisverwaltungsreferat**

Die Erfassung und Speicherung von Daten der in München lebenden Einwohnerinnen und Einwohner ist im Bundesmeldegesetz abschließend geregelt.

Nach § 2 Abs. 1 Bundesmeldegesetz (BMG) haben die Meldebehörden die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen (Einwohner) zu registrieren, um deren Identität und Wohnung festzustellen und nachweisen zu können. Eine Anmeldepflicht und -berechtigung besteht damit nur für Einwohnerinnen und Einwohner im Sinne des § 2 Abs. 1 BMG, also für Personen, die in München wohnen. Entscheidendes Kriterium für die Anmeldung nach § 17 Abs. 1 BMG ist das Beziehen einer Wohnung. Wer eine Wohnung bezieht, kann sich bereits jetzt ab dem ersten Tage anmelden. Wer keine Wohnung hat, kann insofern auch nicht angemeldet werden.

Nach den vorstehenden Ausführungen des Sozialreferates stellt die Unterbringung in einer Kälteschutzeinrichtung eine Notmaßnahme dar, die nur kurzzeitig erfolgt und nicht auf einen längeren Aufenthalt ausgelegt ist. Die Einweisung erfolgt nur für bis zu drei Nächte (Einzelpersonen/Paare). Familien mit Kindern werden für eine Woche eingewiesen.

Solange sich die Bedingungen für einen Aufenthalt in der Kälteschutzeinrichtung nicht ändern, kann nicht vom Bezug einer Wohnung ausgegangen werden.

Die rechtlichen Grundlagen für eine Anmeldung bei der Meldebehörde sind damit nicht gegeben, so dass eine Anmeldung nicht zulässig ist.

### **7.3. Wohnungsgeberbestätigung**

Wie vorstehend ausgeführt, ist die kurzzeitige und vorübergehende Aufnahme in einer Kälteschutzeinrichtung kein Bezug einer Wohnung und begründet keine Meldepflicht und -berechtigung. Die Ausstellung einer Wohnungsgeberbestätigung ist nach § 19 Abs. 6 BMG insoweit verboten.

### **Anhörung des Bezirksausschusses**

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung eines Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

### **Abstimmung mit anderen Referaten und Stellen**

Die Beschlussvorlage ist mit dem Kommunalreferat und dem Kreisverwaltungsreferat abgestimmt.

Eine rechtzeitige Übermittlung der Beschlussvorlage nach Nr. 2.7.2 der AGAM war aufgrund umfangreicher verwaltungsinterner Abstimmungen nicht möglich.

Eine Behandlung in der heutigen Sitzung ist jedoch erforderlich, weil zur Vorbereitung der nächsten Kälteschutzperiode 2016/2017 eine Behandlung der Beschlussvorlage noch vor der Sommerpause notwendig ist.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Müller, dem Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Offman, der Stadtkämmerei, der Frauengleichstellungsstelle, dem Kommunalreferat, dem Kreisverwaltungsreferat und dem Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

## **II. Antrag der Referentin/des Referenten**

1. Der Vortrag der Referentin zur Beendigung des Kälteschutzprogramms 2015/2016 wird zur Kenntnis genommen.
2. Der Antrag Nr. 14-20 / A 01902 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN – ROSA LISTE vom 10.03.2016 ist geschäftsordnungsgemäß behandelt.
3. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

**III. Beschluss**  
nach Antrag

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin/Der Referent

Christine Strobl  
Bürgermeisterin

Dorothee Schiwy  
Berufsm. Stadträtin

**IV. Abdruck von I. mit III.**  
über den Stenographischen Sitzungsdienst  
**an das Direktorium – Dokumentationsstelle**  
**an die Stadtkämmerei**  
**an das Revisionsamt**  
z.K.

**V. Wv. Sozialreferat**

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. **An das Sozialreferat, S-III-MI/IK**  
**An die Frauengleichstellungsstelle**  
**An das Sozialreferat, S-II-LV**  
**An das Kreisverwaltungsreferat**  
**An das Kommunalreferat**  
z.K.

Am

I.A.