



Ombudsstelle
für Flüchtlinge in Köln
Neue Maastrichter Str. 12-14
(Hinterhof), 50672 Köln
Tel. 0221/1686520-7/-8
Fax 0221/1686520-9
info@ombudsstelle.koeln
<https://ombudsstelle.koeln>

Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln

8. Tätigkeitsbericht

Stand: 31.12.2019

Abkürzungsverzeichnis

ABH	Ausländerbehörde Köln
AfW	Amt für Wohnungswesen der Stadt Köln
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AM	Auszugsmanagement
and	Andere_r
AsylR	Asylrecht
Asyl-/AufenthR	Asyl- und Aufenthaltsrecht
BA	Bundesagentur für Arbeit
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BZ	Berichtszeitraum
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte, unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands nach § 1 DIMRG
DJI	Deutsches Jugendinstitut e.V.
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung; eigentlich Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention; eigentlich Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
FI	Flüchtling, Geflüchtete_r
Fw	Freiwillige_r
GA	Gesundheitsamt Köln
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention; eigentlich Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951
GG	Grundgesetz
ICERD	UN-Anti-Rassismus-Konvention; eigentlich Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966
IFG NRW	Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen; eigentlich Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen
JA	Amt für Kinder, Jugend und Familie der Stadt Köln
JC	Jobcenter Köln
KRK	UN-Kinderrechtskonvention; eigentlich Übereinkommen über die Rechte des Kindes
NA	Notaufnahme
OS	Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln
Prof	beruflich im Feld tätige Person
RL 2013/33/EU	EU-Aufnahme-Richtlinie; eigentlich Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen
TH	Turnhalle
TzFo	Therapiezentrum für Folteropfer (Caritas Köln)
umF	unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
WH	Wohnheim

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	2
Kurzzusammenfassung	4
1. Organisatorische Aspekte der Tätigkeit im Berichtszeitraum	5
2. Auswertung der Beschwerdefälle im Berichtszeitraum	5
2.1 Übersichtsdarstellung.....	5
2.2 Ergebnisse und Bewertungen im Berichtszeitraum.....	6
2.2.1 Gewalt.....	6
2.2.2 Diskriminierung	7
2.2.3 Sexueller Übergriff	8
2.2.4 Verletzung der Menschenwürde.....	10
2.2.5 Induktive Kategorien: Auffälligkeiten und Besonderheiten aus den Beschwerdeverfahren	10
2.2.5.1 Unabhängige Beschwerdebearbeitung	13
2.2.5.2 Gewaltschutzkonzept der Stadt Köln: Systematische Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen	15
3. Empfehlungen	16
4. Anhang.....	20
4.1 Termine der Ombudsstelle im Berichtszeitraum.....	20
4.2 Tabellen und Diagramme der quantitativen Auswertung	21
4.3 Vollmacht ab 19.12.2019	24

Kurzzusammenfassung

Dass die Ombudsstelle für das Jahr 2019 einen umfangreichen Jahresbericht vorlegt, ist zum einen internen organisatorischen Herausforderungen geschuldet, aufgrund derer die Quartalsberichte zurückgestellt wurden. Zum anderen entspricht der Jahresturnus einer neuen Übereinkunft mit dem Amt für Integration und Vielfalt, dass die Ombudsstelle künftig quartalsweise Statistik und Kurzbericht erstellt und jährlich einen ausführlichen Jahresbericht.

Ungeachtet der weiterhin hohen Unterbringungszahlen in den Systemen des Amtes für Wohnungswesen und des Amtes für Soziales und Senioren gelingt der Verwaltung der Stadt Köln regelmäßig, die Unterbringung und Versorgung zu gewährleisten.

Aufgrund von Hinweisen und Beschwerden zur Flüchtlingsunterbringung und -betreuung in Köln wurden hier 205 Beschwerdeverfahren im Jahr 2019 bearbeitet. Die Zahl der neu aufgenommen Beschwerdefälle stieg gegenüber dem Vorjahr um +33 % an. Den vom Rat vorgegebenen Kategorien *Gewalt, sexueller Übergriff, Diskriminierung und Verstoß gegen die Menschenwürde* wurde etwa die Hälfte der Beschwerden zugeordnet, häufiger aber waren andere Kategorien angesprochen. Nach Feststellung der Ombudsstelle bestanden insb. durch lange Aufenthaltszeiten in Formen der ordnungsrechtlichen Unterbringung weiterhin Probleme, die teils erheblich waren.

Empfohlen (vgl. S. 16ff.) wird,

- die Anstrengungen weiterhin darauf auszurichten, das Recht auf angemessenes Wohnen schrittweise vollständig zu verwirklichen,
- besonderes Augenmerk auf die angemessene Unterbringung vulnerabler Bewohner_innen sowie Rückzugsmöglichkeiten in den Unterbringungseinrichtungen zu legen,
- für die systematische Identifizierung von schutzbedürftigen Personen und die Beurteilung ihrer besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme eine interdisziplinäre Zusammenarbeit vorzusehen und zu fördern,
- eine Auswertung vorzunehmen, wie sich Meldungen vermutlicher Kindeswohlgefährdung im Bereich des Amtes für Wohnungswesen quantitativ und qualitativ entwickeln,
- Sensibilisierungsmaßnahmen hinsichtlich der Bedeutung (menschenrechtlicher) Diskriminierungskategorien und -verbote zu entwickeln,
- die Möglichkeiten anonymisierter Auswertungen bei Diskriminierungsbeschwerden ergebnisoffen zu prüfen,
- Unklarheiten bzgl. der Verantwortung für die Auswahl von Mieter_innen für Objekte von Wohnungsunternehmen auszuräumen und ausdrücklich eine Nulltoleranzstrategie gegenüber diskriminierenden Auswahlpraxen vorzugeben,
- Mängel an Briefkastenanlagen in Flüchtlingsunterkünften dringend zu beheben,
- die Reichweite der Hotspots (WLAN) in allen Unterbringungseinrichtungen so zu erweitern, dass die Abdeckung in allen Unterkunftseinheiten sichergestellt ist,
- untergebrachte Personen frühzeitig auf Benutzungsgebührenrückstände und diesbezügliche Beratungsmöglichkeiten hinzuweisen und solche Rückstände grundsätzlich nicht auf Bescheinigungen zur externen Vorlage einzutragen,
- in datenschutzkonformer Weise zu prüfen, ob besondere Schwierigkeiten bei der OGS-Platzvergabe für Kinder aus Flüchtlingswohnheimen auftreten,
- den Schutz der Daten untergebrachter Personen vorrangig zu berücksichtigen sowie
- verwaltungsseitig durch effektive Kooperation die Wirksamkeit von Beschwerden sicherzustellen.

1. Organisatorische Aspekte der Tätigkeit im Berichtszeitraum

Am 07.11.2019 (Vorlagen-Nr. 3188/2019) beschloss der Rat der Stadt Köln dankenswerterweise die Weiterführung der Ombudsstelle für zwei weitere Jahre bis zum 31.12.2021. Der Beschluss reduzierte zugleich den Zuschuss an den Rechtsträger Kölner Flüchtlingsrat e.V. Verbunden damit war der Wegfall des Stellenanteils Verwaltung.¹

Als Ergebnis eines Abstimmungsprozesses mit der Stadtverwaltung über die Einholung des Einverständnisses zur Datenweitergabe an die Ombudspersonen bzw. das Akteneinsichtsrecht verwendete die Ombudsstelle ab 19.12.2019 ein ergänztes Vollmachtsformular (s. Anhang 4.3).

Ebenfalls am 19.12.2019 schrieb der Rechtsträger in enger Abstimmung mit dem Amt für Integration und Vielfalt der Stadt Köln die Teilzeitstelle der Ombudsfrau (50 % Stellenumfang) zum 01.04.2020 öffentlich neu aus, nachdem die Stelleninhaberin Frau Lange die Absicht bekundet hatte, die Funktion mit Ablauf des 31.03.2020 aufzugeben und eine neue Aufgabe zu übernehmen.

2. Auswertung der Beschwerdefälle im Berichtszeitraum

2.1 Übersichtsdarstellung

Im Jahr 2019 bearbeitete die Ombudsstelle insgesamt 205 Beschwerdeverfahren, darunter 173 Fälle, die neu aufgenommen wurden; dies ist ein deutlicher Anstieg (+33 %) im Vergleich zum Jahr 2018 (130 neue Fälle). Der Trend bei den Beschwerdeverfahren war damit gegenläufig zu den abnehmenden Unterbringungszahlen im System des Wohnungsamtes.² Im Vergleich zum 7. Berichtszeitraum war der Anteil der Hinweise von Flüchtlingen besonders hoch (45 %). Von den 205 Beschwerdeverfahren waren 56 % dem Aufgabenbereich der Ombudsstelle zuzuordnen.³ Abgeschlossen werden konnten 87 % der Beschwerden. Jede vierte Beschwerde wurde von den Ombudspersonen vor Ort aufgenommen oder betrachtet, in 88 % der Fälle wurden Befragungen durchgeführt. Wie bereits in den Vorberichtszeiträumen wurde am häufigsten das Amt für Wohnungswesen um Auskunft ersucht (32 %). Anfragen an andere Ämter und Akteure ergingen in 11 % der Fälle. Bei fast jeder zweiten Beschwerde erfolgte, mindestens für einen Teilaspekt, ein Verweis an andere Akteure, meist zur weiteren Beratung, und in einem von elf Fällen wurde zusätzliche Unterstützung vermittelt.

Die Beschwerden richteten sich auf vielfältige, als problematisch beklagte Umstände der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln. Die Ombudsstelle ordnete die Beschwerden dabei häufiger anderen Kategorien (60 %) zu als den vier aus den Ratsbeschlüssen abgeleiteten, deduktiven Kategorien (51 % bei möglichen Mehrfachzuordnungen).⁴ Bezogen auf

¹ eingerichtet als Teilzeitstelle Verwaltung mit 19,5 h/W. und zuletzt im Umfang von 11 h/W. wahrgenommen durch den Ombudsmann

² Die Gesamtzahl der (im System des Amtes für Wohnungswesen) untergebrachten Personen lag zum 31.12.2019 (7.460) deutlich unter dem Vorjahresniveau (10.216), so der 27. Bericht zur Situation Geflüchteter. Der Rückgang beträgt demnach 27 %.

³ Aufgrund ihrer Kenntnisse und Vernetzung werden die Ombudspersonen auch ungewollt quasi in einer Lotsenfunktion angefragt.

⁴ Die Ombudsstelle ging davon ab, bzgl. des Vorbringens der Hinweisgebenden oder Beschwerdeführenden zwingend zunächst eine Zuordnung zu den deduktiv gebildeten Beschwerdekategorien vorzu-

die deduktiven Kategorien wurde wie in den Vorberichtszeiträumen am häufigsten ein „Verstoß gegen die Menschenwürde“ beklagt (23 %), gefolgt von „Diskriminierung“ (16 %), „Gewalt“ (11 %) und der Kategorie „sexueller Übergriff“ (1 %).

Die Wohnsituation wurde in 59 % der Fälle erfasst. Der Anteil der Beschwerden aus Notunterkünften betrug nur noch 5 %. Eine Wohnheimunterbringung wurde für 43 % angegeben und eine gewerbliche Unterkunft für 11 % der Fälle.

Eine Schutzbedürftigkeit von betroffenen Personen wurde für 53 % der Beschwerden erfasst. Eine quantitativ auszuwertende Beurteilung hinsichtlich der Rechtfertigung der Beschwerde und evtl. erfolgter Abhilfe wurde in 68 Fällen (33 %) vorgenommen. In 24 % der Fälle wurden Beschwerden zurückgezogen und in 42 % war eine Bewertung nicht möglich oder musste entfallen.⁵ Der Anteil (voll oder teilweise) gerechtfertigter Beschwerden betrug demnach 18 % (20 % im Vorberichtszeitraum). Der Anteil der Beschwerdefälle, bei denen eine (volle oder teilweise) Abhilfe auf individueller Ebene festzustellen war, stieg auf 16 % (12 % im Vorberichtszeitraum). Eine (volle oder teilweise) Abhilfe im Grundsatz wurde für 3 % der Fälle festgestellt.

2.2 Ergebnisse und Bewertungen im Berichtszeitraum

Ungeachtet der weiterhin hohen Unterbringungszahlen in den Systemen des Amtes für Wohnungswesen und des Amtes für Soziales und Senioren gelingt der Verwaltung der Stadt Köln regelmäßig, die Unterbringung und Versorgung zu gewährleisten.

Auftragsgemäß beschäftigt sich diese Übersichtsdarstellung mit Hinweisen auf gravierende Probleme im Kontext der Flüchtlingsunterbringung und -betreuung in Köln sowie mit weiteren Fragestellungen, die sich im Berichtszeitraum ergaben.

2.2.1 Gewalt

Zahlreiche Beschwerden thematisierten erneut Gewalt zwischen Bewohner_innen. Als betroffen wurden sowohl Erwachsene als auch Kinder angegeben.

Die Gefahr einer Retraumatisierung für Jugendliche (=> Kinderschutz/Gewaltschutz) durch das Miterleben von Gewalttätigkeiten in der Unterkunft war laut kinder- und jugendpsychiatrischem Attest ernst zu nehmen.

Positiv hervorzuheben sind z.B. Schutzmaßnahmen, die das Amt für Wohnungswesen in einem Fall zur Abwendung einer Bedrohung von Bewohner_innen durch eine psychisch erkrankte, ehemalige Mitbewohnerin ergriff.

Zu erhobenen Vorwürfen einer Gewaltanwendung durch städtische Bedienstete oder Beauftragte, insb. aus den Wachdiensten, lagen im Berichtszeitraum keine belastbaren Erkenntnisse vor.

nehmen. Hinweise und Beschwerden über gravierende Probleme wurden grundsätzlich auch unabhängig von diesen Kategorien erfasst. Dieser Aspekt wurde u.a. in der Besprechung mit dem Leiter des Amtes für Integration und Vielfalt am 27.08.2019 thematisiert. In diesem Bericht werden die aus den Ratsbeschlüssen abgeleiteten Kategorien zwar vorrangig, jedoch nur insoweit angesprochen, wie eine entsprechende Zuordnung erfolgte und besondere Aspekte berichtenswert erscheinen.

⁵ Wie bereits dargestellt, nimmt die Ombudsstelle seit dem 6. Berichtszeitraum grundsätzlich keine Bewertung mehr vor für Beschwerden, die a) zurückgezogen werden, b) nicht in ihren Aufgabenbereich fallen oder c) zu denen abschließend nicht genügend Informationen vorliegen.

Eine von Bewohner_innen angegebene Bedrohung städtischer Mitarbeiter_innen durch andere Bewohner_innen konnte ebenfalls nicht belegt werden.

2.2.2 Diskriminierung

Diskriminierungsvorwürfe wurden häufig im Kontext Unterbringung und Wohnen erhoben. Zwei Verfahren verdeutlichen, dass Ermittlungen aufgrund von Vorwürfen einer rassistischen Diskriminierung auf Hindernisse stießen.¹

(Rassistische) Diskriminierung

Der Begriff der rassistischen Diskriminierung umfasst nach menschenrechtlicher Definition (Art. 1 Abs. 1 UN-Anti-Rassismus-Konvention ICERD) Ungleichbehandlungen, die an bestimmte Kategorien, Zuschreibungen bzw. Merkmale anknüpfen, nämlich „Rasse“, Hautfarbe, Abstammung, nationaler Ursprung oder ethnische Zugehörigkeit. Nach Artikel 2 und 6 ICERD ist Deutschland als Vertragsstaat zu wirksamem (Rechts)Schutz gegen jede rassistische Diskriminierung verpflichtet.

Die Verwendung des Diskriminierungsmerkmals „Rasse“ im rechtlichen Kontext, etwa auch in Art. 3 Abs. 3 GG, verweist auf die mit der Herausbildung des Rassismus verbundene soziale Konstruktion von Menschengruppen („Rassifizierung“). Die Ombudsstelle teilt die Forderung des DIMR, durch Streichung des Begriffs „Rasse“ auch gesetzessprachlich den Fokus auf die Bekämpfung des Rassismus zu verdeutlichen.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) zählt darüber hinaus Geschlecht, Religion, Behinderung, Alter oder sexuelle Identität als Diskriminierungskategorien auf. Die Benachteiligungsverbote des AGG bieten nur dort einen Bezugsrahmen zur Prüfung von Beschwerden bzgl. der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen, wo nicht öffentlich-rechtliche, sondern zivilrechtliche Fragen (Beschäftigung und Massengeschäfte) berührt werden.

Die Verwaltung lehnte in einem dieser Beschwerdeverfahren⁶ eine von der Ombudsstelle erbetene anonymisierte Auswertung der Aus- und Umzüge aus einer Unterkunft nach dem Merkmal Staatsangehörigkeit (vgl. 7. Bericht, S. 6) als datenschutzrechtlich unzulässig ab. Zudem bestritt die Verwaltung grundsätzlich die Eignung des Merkmals Staatsangehörigkeit für die Prüfung einer rassistischen Diskriminierung. Aufgrund datenschutzrechtlicher Beratung hielt die Ombudsstelle hingegen eine rechtskonforme Auswertung entsprechend DSGVO und IFG NRW für möglich, ggf. auch bei Berücksichtigung grobgliederiger Auswertungsoptionen. Die Ombudsstelle wies zudem darauf hin, dass die Anti-Rassismus-Konvention ICERD eine auf „dem nationalen Ursprung ... beruhende“ Diskriminierung ausdrücklich als rassistische Diskriminierung fasst.

Eine zweite Beschwerde beklagte eine Diskriminierung bei der Belegung einer Wohnung, die das Wohnungsunternehmen GAG Immobilien AG, an dem die Stadt Köln beteiligt ist, nach der Richtlinie Flüchtlinge errichtet hatte. Die Ablehnung als Mieterin war gegenüber der Beschwerdeführenden mit ihren angeblich unzureichenden Deutsch-Kenntnissen begründet

⁶ Der von einer Bewohnerin erhobene und von der Verwaltung zurückgewiesene Vorwurf einer rassistischen Diskriminierung durch ungerechtfertigte Benachteiligung Schwarzer Menschen bei der Verlegung aus ihrem Wohnheim konnte durch die Ombudsstelle im individuellen Beschwerdeverfahren nicht aufgeklärt werden. Das Verfahren musste infolge einer persönlichen Krise der Beschwerdefühlerin eingestellt werden. Zudem war die Verwaltung nicht zur Erteilung der erbetenen Auskünfte bereit (s.o.).

worden. Gegenüber der Ombudsstelle wies die GAG die Verantwortung für die Auswahl dem Amt für Wohnungswesen zu, das wiederum das Wohnungsunternehmen in der Verantwortung sah. Die Ombudsstelle behielt sich - bei Abschluss des Beschwerdeverfahrens nach einer individuellen Abhilfe - weitere Ermittlungen vor, zumal die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) in einem ähnlich gelagerten Fall Anforderungen an Deutschkenntnisse der Mietinteressentin als mittelbare Benachteiligung wegen der Herkunft (§§ 3 II u. 19 AGG) untersuchte.

In beiden Fällen wurde jeweils ein Vorwurf rassistischer Diskriminierung erhoben, der im Beschwerdeverfahren nicht aufgeklärt werden konnte. Hindernisse, wie sie in diesen Verfahren auftraten, können aus Sicht der Ombudsstelle auf Abwehrreaktionen hindeuten.

2.2.3 Sexueller Übergriff

Die geringe Zahl der bei der Ombudsstelle eingehenden Hinweise und Beschwerden zu sexualisierter Gewalt lässt verallgemeinernde Aussagen nicht zu.⁷

Allerdings kann aus Sicht der Ombudsstelle ein Fall sexualisierter Gewalt gegenüber Kindern in einer Flüchtlingsunterkunft auf aufgetretene Verfahrensmängel bzgl. der Nachsorge und der Aufarbeitung hinweisen.

Nachsorge bei begründetem / erwiesenem Verdacht

In der Expertise „Sexualisierte Gewalt gegen Kinder in Institutionen: Nationaler und internationaler Forschungsstand“ (Deutsches Jugendinstitut 2010) weist C. Bundschuh darauf hin, dass „[f]ür alle Expert/innen außer Frage (steht), dass betroffenen Kindern und anderen Mädchen und Jungen der Einrichtung professionelle Unterstützung zur Verarbeitung der Geschehnisse bereitgestellt werden muss“ (S. 70). Damit verbunden wird die Bedeutung der Aufarbeitung für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Einrichtung und die Festigung des Kinderschutzes betont.

Die 2019 erhobene Beschwerde der Eltern eines Flüchtlingskindes richtete sich auf eine unzureichende Hilfestellung nach Aufdeckung sexualisierter Gewalt gegenüber Kindern durch einen (in der Folge verlegten) erwachsenen Bewohner der Unterkunft im Jahre 2017. Das Amt für Wohnungswesen hatte zunächst u.a. angegeben, dass eine Meldung nach § 8a SGB VIII (Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung) und die Anbindung der Familie bei einer Fachberatungsstelle erfolgt seien. Zudem sei ein Strafantrag gestellt worden. Nach Vorhalt entgegenstehender Angaben des Bezirksjugendamtes, der Fachberatungsstelle und der Familie räumte das Amt für Wohnungswesen in einer Besprechung ein, dass keine überprüfbaren Nachweise für seine Darstellung vorlagen. Eine Veranlassung für eine nachträgliche Aufklärung der Abläufe wurde jedoch verneint und auf eine Änderung amtsinterner Verfahrensabläufe bei möglicher Kindeswohlgefährdung in den Jahren 2018 und 2019 verwiesen,¹⁰

⁷ In vier Beschwerdeverfahren gaben Hinweisgebende oder Beschwerdeführende an, dass sie selbst oder Minderjährige in der Vergangenheit Opfer von sexuellen Übergriffen waren. In drei Fällen war eine weitergehende Bearbeitung nicht möglich aufgrund des Wunsches einer Betroffenen, aufgrund ausbleibender Rückmeldung der Eltern eines mutmaßlichen Opfers und aufgrund fehlender Zuständigkeit.

¹⁰ 2018 wurde demnach klargestellt, dass bei Übergriffen von Minderjährigen auf andere Minderjährige bei beiden Beteiligten eine Kindeswohlgefährdung zu vermuten ist und dass eine Anzeigenerstattung bei der Polizei durch Betroffene bzw. deren Erziehungsberechtigte kein Ersatz für eine Meldung über

ohne dass ein ursächlicher Zusammenhang zum konkreten Beschwerdefall hergestellt wurde.

Aus Sicht der Ombudsstelle bestanden Zweifel, ob das Vorgehen im Einzelfall den „Aufgaben des Amtes für Wohnungswesen und der Betreuungsträger in Unterbringungseinrichtungen für Flüchtlinge zum Kinderschutz“ entsprach, wie sie in der „Kooperations- und Kinderschutzvereinbarung für die Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge“ beschrieben werden.¹¹

In Köln wurde die „Kooperations- und Kinderschutzvereinbarung für die Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge zwischen dem Amt für Wohnungswesen, den beauftragten Betreuungsträgern und dem Amt für Kinder, Jugend und Familie“ zum 01.10.2016 abgeschlossen. Sie „dient den Vertragspartnern als Basis eines gemeinsamen Grundverständnisses bezogen auf die Sicherstellung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen, deren Betreuung im Rahmen des jeweiligen beruflichen Kontextes und Arbeitsauftrages erfolgt.“ Definiert werden insbesondere 1. Aufgaben des Amtes für Kinder, Jugend und Familie (ASD und IKD) im Einzelfall, 2. Aufgaben des Amtes für Kinder, Jugend und Familie im Rahmen des Minderjährigenschutzes (GSD/ASD) sowie Aufgaben des Amtes für Wohnungswesen und der Betreuungsträger in Unterbringungseinrichtungen für Flüchtlinge zum Kinderschutz.

Nach Punkt 3.8 der Vereinbarung war das Fachpersonal der Unterbringungseinrichtung bei Einschätzung des Falles als Kindeswohlgefährdung zu einer detaillierten Dokumentation verpflichtet. Anscheinend war die Aktenführung beim Amt für Wohnungswesen unvollständig, sodass Unklarheit bestand, ob diese Dokumentation erstellt wurde.

Soweit nach Einschätzung des Fachpersonals der Unterbringungseinrichtung zur Abwendung einer drohenden Kindeswohlgefährdung weiterer Beratungs- und Unterstützungsbedarf auf Seiten der Familie vorlag, bestand zudem die Verpflichtung, mit dem Vordruck „Mitteilung über eine vermutliche Kindeswohlgefährdung“ das Amt für Kinder, Jugend und Familie zu informieren (3.9). Dies geschah nach Auskunft des Bezirksjugendamtes nicht.

Die mangelnde Bereitschaft des Amtes für Wohnungswesen, auf die Beschwerde hin die konkreten Abläufe nachvollziehbar aufzuklären, war kritisch zu beurteilen. Die Aufklärung wäre geboten gewesen, um sowohl problematische Aspekte als auch Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren, und sie wäre damit auch im Interesse der Beschwerdeführenden gewesen. Bei verständiger Auslegung des Ratsbeschlusses zur Einrichtung der Ombudsstelle ist zu folgern, dass – zumal bei so konkret begründeten Hinweisen auf problematische Abläufe – eine nachvollziehbare Aufklärung durch die Verwaltung für das Beschwerdeverfahren erforderlich ist. Andernfalls wäre die Wirksamkeit der Beschwerde nicht gewährleistet.¹² Unbeschadet dieser Rüge bewertete die Ombudsstelle die mitgeteilten Änderungen für Fälle einer Kindeswohlgefährdung im Bereich des Amtes für Wohnungswesen und seiner Beauftragten positiv. Gerade vor dem Hintergrund des geschilderten Einzelfalls erschien es sinn-

eine vermutliche Kindeswohlgefährdung an das Jugendamt durch eine soziale Fachkraft darstellt. Seit 2019 sind demnach sog. 8a-Meldungen zudem der Teamleitung und der Sachgebietsleitung zur Kenntnis zu geben.

¹¹ Für den Bereich der Jugendhilfe besteht entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip eine gesetzliche Verpflichtung des öffentlichen Trägers zur vertraglichen Verpflichtung der freien Träger bzw. privatgewerblichen Anbieter (vgl. § 8a Abs. 4 SGB VIII).

¹² Die Möglichkeit einer wirksamen Beschwerde ist nach Beurteilung des Deutschen Instituts für Menschenrechte ein wesentliches Element zur Gewährleistung der Rechte der Bewohner_innen (s. DIMR 2017: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, S. 57ff.; vgl. a. Art. 17 u. 19 Abs. 4 GG).

voll, die Verpflichtung der sozialen Fachkräfte zur Meldung einer vermutlichen Kindeswohlgefährdung an das Jugendamt herauszustellen und damit eine Informationspflicht an Team- und Sachgebietsleitung zu verbinden.

2.2.4 Verletzung der Menschenwürde

Der Kategorie „Verletzung der Menschenwürde“ wurden, wie in den vorhergehenden Berichtszeiträumen, häufig Beschwerden über die Unterbringungsbedingungen schutzbedürftiger Personen zugeordnet (vgl. 2.2.5.).

„Menschenrechtskonforme Ausgestaltung des Alltags in Gemeinschaftsunterkünften“ und „Geflüchtete Menschen mit Behinderung: Identifikation, Unterbringung und Versorgung“ waren Schwerpunktes des Berichts 2017 des Deutschen Instituts für Menschenrechte an den Deutschen Bundestag. Behandelt wurde u.a., wie Grund- und Menschenrechte durch die Unterbringungs- und Betreuungspraxis tangiert werden können.

2.2.5 Induktive Kategorien: Auffälligkeiten und Besonderheiten aus den Beschwerdeverfahren

Die Ombudsstelle bearbeitete zahlreiche Beschwerden zur Situation schutzbedürftiger Personen¹³.

Bzgl. der Beschwerden zur Situation von Personen mit psychischen Störungen stellte die Ombudsstelle in Einzelfällen fest, dass die anfängliche Unterbringungssituation nicht den gesundheitlichen Anforderungen entsprach; dieser Mangel betraf Erwachsene und Minderjährige. Auch bei Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen stellte die Ombudsstelle im Einzelfall Mängel der Unterbringung fest.

Zur Wohnsituation von Menschen mit Behinderung gingen eine Reihe Beschwerden ein. Unter anderem beschäftigte die Ombudsstelle eine Beschwerde bzgl. der barrierefreien Bedienung einer Brandschutztür.

Die Berücksichtigung gesundheitlich begründeter Bedürfnisse bei der Aufnahme (Anforderungen an die Unterbringungssituation) war wiederholt Gegenstand von Beschwerden. In Einzelfällen vergingen mehrere Monate bis Jahre, bis Empfehlungen des Gesundheitsamtes zur Veränderung der Unterbringung umgesetzt wurden. Weiter ließen sich Einzelfälle identifizieren, in den die Empfehlungen des Gesundheitsamtes durch einen Transfer nicht oder nur teilweise erfüllt wurden. Im aktuellen Berichtszeitraum konnte eine Beschwerde aus dem Jahr 2017 abgeschlossen werden. Hier lag seit November 2017 ein positives Wohnattest vor, ein Umzug der Empfehlung entsprechend erfolgte im Oktober 2019.

Erneut wurden Vorwürfe bzgl. der Unterbringung und Betreuung (ehemaliger) unbegleiteter Minderjähriger in einer sozialpädagogischen Wohneinrichtung erhoben, die in der vorgebrachten Form nicht überprüfbar waren.¹⁴

¹³ i.S. der Artikel 21ff. EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU vom 26.06.2013 und der Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln, S. 7, beschlossen durch den Rat der Stadt Köln am 20.12.2016,

¹⁴ Dies findet Erwähnung, da ähnliche Vorwürfe (repressives Klima und Gewalt) bereits früher (vgl. 4. Bericht, 3.2.11, S. 20) erhoben worden waren.

Veränderungen der Unterbringungsressourcen und ihre Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der untergebrachten Personen spiegelten sich im Beschwerdeaufkommen und in den Inhalten wider (vgl. 7. Bericht, 2.2.4.1, S. 8).

Insgesamt betrachtet setzte sich der Trend eines Rückgangs des Anteils der Beschwerden mit Bezug zu Notaufnahmeeinrichtungen und gewerblichen Unterkünften fort (vgl. 2.1). Allerdings beklagten einzelne Betroffene den Verlust des jahrelang gewohnten Sozialraums. So monierten Eltern in drei Fällen bevorstehende Verlegungen aus gewerblichen Unterkünften in Wohnheime mit der Begründung, dass der Schul- und Kitawechsel (im laufenden Schuljahr) eine hohe Belastung für die Betroffenen (Kinder und zum Teil alleinerziehende Elternteile) darstelle. Die Kinder hätten aufgrund der Fluchtbiographie bereits häufig die Schule wechseln müssen und seien inzwischen in der jeweiligen Schule gut integriert, sodass ein Wechsel aus Sicht von Eltern, Lehrer_innen und/oder Schulsozialarbeiter_innen zu vermeiden sei.

Eine ganze Reihe von Beschwerden, darunter eine Sammelbeschwerde von 20 Parteien, bezog sich auf die Verlegung der Bewohner_innen eines aufzugebenden Wohnheims (Container/mobile Wohneinheiten). Fast durchgängig beklagt wurden Informationsmängel bzw. eine fehlende Transparenz bzgl. der künftigen Unterbringung und das Gefühl, durch eine dann angekündigte provisorische Rückverlegung in eine Notaufnahmeeinrichtung ungerechtfertigt benachteiligt zu werden. Der Ombudsstelle lagen keine Nachweise vor über von der Verwaltung nicht genutzte Unterbringungsalternativen oder über eine Unzumutbarkeit einer Zwischenlösung im Einzelfall. Nichtsdestotrotz erschienen die Klagen verständlich angesichts langer Aufenthaltszeiten in Formen der ordnungsrechtlichen Unterbringung und der staatlichen Verpflichtung, „alle verfügbaren Ressourcen für das Ziel ein(zu)setzen, das Recht auf angemessenes Wohnen schrittweise vollständig zu verwirklichen“ (Deutsches Institut für Menschenrechte: Jahresbericht 2019, S. 62).

Einen anderen Aspekt der Veränderung von Wohnsituationen betraf erneute Unterbringungen bei Beendigung privatrechtlicher Mietverhältnisse. In einem Fall war der Abschluss des befristeten Mietverhältnisses auf den Aufruf der Stadtverwaltung zurückgegangen, an Flüchtlinge zu vermieten. Bei Vorsprache zwecks erneuter Unterbringung stießen die Betroffenen anfänglich auf eine ablehnende Reaktion. Auf Hinweis korrigierte die Fachstelle Wohnen die Einzelfallentscheidung (durch ein Unterbringungsangebot) und veranlasste eine Sensibilisierung des Personals für die Fallkonstellation.¹⁵

In einem Fall musste die Ombudsstelle die Nichtunterbringung einer obdachlosen Person über eine Nacht feststellen.¹⁶

Im Kontext eines erzwungenen Zusammenlebens auf engem Raum beschwerten sich Geflüchtete immer wieder über Ruhestörungen bzw. Lärmbelästigungen durch andere Bewohner_innen der Unterkünfte.

Dabei waren in einigen Fällen unterschiedliche Lebensführungen und -stile von Bedeutung, z.B. bzgl. Berufstätigkeit (insb. Schichtarbeit) und Schulbesuch. Die Ermittlungen wurden meist eingestellt; in einem Fall stellte die Ombudsstelle jedoch die Berechtigung der Beschwerde fest aufgrund vorgelegter Nachweise.

Fehlende Rückzugsmöglichkeiten für Mädchen und Frauen wurde als geschlechtsspezifischer Aspekt des erzwungenen Zusammenlebens auf beengtem Raum benannt.

¹⁵ In einem anderen Fall entsprach die nach Ende des Mietverhältnisses erfolgte Unterbringung nicht den gesundheitlichen Anforderungen.

¹⁶ Eine nach Hausverbot obdachlose Person wurde vom Wachdienst der zur Notaufnahme bestimmten Unterkunft abgewiesen und verbrachte die Nacht im März 2019 (lt. <http://www.niederschlagsradar.de> bei Temperaturen von 6 ° bis 8 °) ohne Obdach. Der Soziale Dienst teilte mit, dass der Wachdienst versäumt hatte, den Bereitschaftsdienst des Amtes für Wohnungswesen zu kontaktieren, und daher ausdrücklich „auf seine Pflicht ... aufgeklärt“ worden sei. Zudem wies der Soziale Dienst auf alternative Anlaufstellen hin.

Erneut waren Mängel bei der Postzustellung Gegenstand von Beschwerden. Bzgl. der Briefkastenanlage eines Wohnheims wurden in zwei Beschwerdeverfahren Mängel festgestellt. Nicht abgeschlossen werden konnte zudem ein noch aus 2018 anhängiges Verfahren wg. Nicht-Zustellung eines Bundesamtsbescheids in einer städtischen Notaufnahmeeinrichtung. Durch nicht zugestellte bzw. abhanden gekommene Sendungen entstehen für Bewohner_innen erhebliche Rechtsrisiken (vgl. Zustellungsvorschriften § 10 AsylG und Rechtsfolgen sowie Nichterreichbarkeit nach den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II).

Die digitale Teilhabe betrafen eine Reihe von Beschwerden über Mängel beim Internetzugang in Flüchtlingsunterkünften.

Bzgl. der Einrichtung privater Festnetzzugänge in Unterkünften - beklagt wurde u.a. Diskriminierung durch willkürliches Verbot²⁰ - verneinte die Verwaltung ein grundsätzliches Verbot. Ein solches wäre nach Auffassung der Ombudsstelle auch nicht durch die Satzungen für Übergangswohnheime und Notunterkünfte zu begründen. Voraussetzung für eine Duldung der Einrichtung privater Festnetzanschlüsse ist nach Mitteilung der Verwaltung die Übernahme aller anfallenden Kosten durch die jeweilige Partei; bei absehbaren Gebäudeschäden durch die Einrichtung (z.B. an Containern) behält sich die Verwaltung demnach vor, die Verlegung zu versagen.

Bzgl. der Internetverbindung via Hotspot (WLAN) bestätigte das Wohnungsamt in Einzelfällen eine technische Störung sowie ein Abschalten in einem Beherbergungsbetrieb (jeweils behoben), räumte auch mögliche Verbindungsmängel (schwaches Funksignal) ein, sah aber grundsätzlich durch den Hotspot-Zugang in Unterkunftsbereichen, die für alle Bewohner_innen zugänglichen sind, die Teilhabemöglichkeit am gesellschaftlichen Leben in digitaler Ausprägung gewährleistet. Bzgl. einer angekündigten Wirtschaftlichkeitsprüfung für die Signalverstärkung (Nachrüstung mit WLAN-Repeater) wurde kein Ergebnis mitgeteilt.

Die Benutzungsgebühren für Flüchtlingsunterkünfte waren Gegenstand in wiederaufgegriffenen und neuen Beschwerdefällen. Zu Zahlungsrückständen aufgrund von (geänderten) Benutzungsgebührenbescheiden räumte die Verwaltung im Februar 2019 ein, „dass Wohnheimbewohner, die ihrer originären Zahlungsverpflichtung im Jahr 2017 nicht nachgekommen sind, erst nach knapp einem Jahr gemahnt wurden.“ Grundsätzliche Abhilfe versprach die Verwaltung sich von der Einführung eines automatisierten Mahnverfahrens mit monatlichem Turnus. Ein Eintrag von Zahlungsrückständen auf Mietbescheinigungen für den beabsichtigten Umzug in eine Privatwohnung erfolgte der Auskunft zufolge in der Regel nicht.

Fehlender Zugang zur Tagesbetreuung für Kinder (§ 24 Abs. 4 SGB VIII) wurde in zwei Beschwerdeverfahren thematisiert. Ein Hinweis thematisierte Probleme von Jobcenter-Kund_innen mit Fluchterfahrung bei der Aufnahme ihrer Kinder in eine Offene Ganztagschule (OGS) oder ein Angebot der Mittagsbetreuung. Die Sprachkurs-Teilnahme werde bei der OGS-Platzvergabe nicht als gleichrangige Verpflichtung gegenüber einer Berufstätigkeit berücksichtigt, lautete ein Vorwurf. Leider konnte dieser Hinweis mangels überprüfbarer Detailauskünfte nicht weiterbearbeitet werden. In einem Einzelfall wurde jedoch der Beschwerde über eine fehlende Mittagsbetreuung abgeholfen, ohne dass konkrete Indizien für eine Diskriminierung vorlagen (vgl. Empfehlungen).

Das Kopieren der Aufenthaltspapiere von Bewohner_innen durch Beherbergungsbetreiber (19/09/11) stieß bei der Ombudsstelle auf datenschutzrechtliche Bedenken. Das Amt für Wohnungswesen verwies im Dezember 2019 auf das Flüchtlingsaufnahmegesetz NRW

²⁰ Diesbezüglich wurde seitens der Verwaltung eingeräumt, dass in der Vergangenheit in einer Unterkunft Internetanschlüsse ohne Absprache mit den zuständigen Stellen ermöglicht wurden.

(FlüAG) als Rechtsgrundlage, die seine Unterbringungs-, Feststellungs- und Nachweispflichten begründet. Für das (regelmäßige) Anfertigen von Kopien durch den Beherbergungsbetrieb zwecks Weiterleitung an das Wohnungsamt wurde allerdings keine Rechtsgrundlage angegeben, sondern es wurde als Erleichterung für Bewohner_innen (Ersparen von unnötigen Amtswegen) dargestellt. Die Ombudsstelle prüfte die Angaben der Stadtverwaltung zum Ende des Berichtszeitraumes noch.²¹

Die Ombudsstelle bearbeitete wiederum einige Beschwerden über das Verhalten von Angestellten und Beauftragten der Stadtverwaltung. Ein Fehlverhalten wurde nicht festgestellt. Eine Einzelbeschwerde über mangelnde sozialarbeiterische Unterstützung erschien ungerechtfertigt. In anderen Fällen (unangekündigtes Betreten, Benachteiligung durch Sozialarbeit oder Security) konnte keine Aufklärung erfolgen.

Meldungen technischer Defekte wurden regelmäßig an die Stadtverwaltung verwiesen. Eine Bearbeitung durch die Ombudsstelle erfolgte ausnahmsweise, z.B. wenn die Beschwerdeführenden gravierende Einschränkungen²² schilderten, monierten, dass über Monate keine Instandsetzung erfolge, oder eine Verknüpfung zwischen beklagten technischen Mängeln und anderen Beschwerdeaspekten bestand.

Bzgl. des immer wieder beklagten Schimmelbefalls, erwies sich aus Sicht der Ombudsstelle ein Teil der Beschwerden als insofern berechtigt.

Als unzureichend oder gesundheitsschädlich beklagt wurden mitunter Maßnahmen bei Ungeziefer- oder Schädlingsbefall sowie bei (parasitären) Hauterkrankungen. Eine beklagte Gesundheitsschädigung durch Bekämpfungsmaßnahmen gegen Mäuse wurde nicht nachgewiesen, jedoch wurde das Wohnheim wegen des nicht zu kontrollierenden Befalls später geschlossen. Auch im Hinblick auf Schabenbefall und Bekämpfungsmaßnahmen wurden konkrete Gesundheitsbeeinträchtigungen nicht nachgewiesen; bejaht wurde von der Verwaltung in diesem Kontext „grundsätzlich eine latent abstrakte Gefahr der Keimverschleppung sowie der Auslösung von Asthma oder Allergien.“ Eine Beschwerde über unzureichende Maßnahmen gegen Scabies wurde zurückgezogen; allerdings stand die Argumentation des Gesundheitsamtes in Teilen nicht im Einklang mit den Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts. Bei mit Hauterkrankungen begründeten Beschwerden bzgl. der gemeinschaftlichen Waschmaschinennutzung konnte eine Rechtfertigung nicht nachgewiesen werden. Als gerechtfertigt bewertete die Ombudsstelle jedoch eine Beschwerde bzgl. der gemeinsamen Waschmaschinennutzung im Falle einer schweren körperlichen Erkrankung, bei dem das Wohnungsamt eine Auskunft schuldig blieb.

Weitere Themen von Beschwerdeverfahren waren etwa Drogenkonsum, Besuchsverbote und Antisemitismus.

2.2.5.1 Unabhängige Beschwerdebearbeitung

²¹ In einem Folgeverfahren erklärte die Verwaltung, dass eine Revision der Praxis aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken vorgenommen wurde.

²² So monierte eine Beschwerdeführerin ein undichtes Dachfenster in einer gewerblichen Unterkunft, bei stärkerem Niederschlag sei ihr Bett regelmäßig stark durchnässt. Trotz Schadensmeldung an den Eigentümer durch die Stadt Köln erfolgte die Reparatur erst nach mehreren Wochen. Die Ombudsstelle wies zwischenzeitlich erneut auf den technischen Defekt hin.

Die unabhängige Beschwerdebearbeitung war im Berichtszeitraum erneut Gegenstand von Auseinandersetzungen mit der Stadtverwaltung. Zeitweise dominierte dieser Konflikt die gesamte Tätigkeit.

In einem Fall (vgl. 2.2.2.) wurde seitens des Amtes für Wohnungswesen die Ermittlungsbefugnis der Ombudsstelle in Frage gestellt. Ungeachtet der Formulierung als Bitte, war eine vom Amt für Wohnungswesen an die Ombudsstelle gerichtete Aufforderung zur „Beachtung des vom Rat beschlossenen Rahmens“ schwerlich anders denn als Maßregelungsversuch des Beschwerdegegners zu begreifen. Demgegenüber betonte die Ombudsstelle, dass die Entscheidungsbefugnis über geeignete Ermittlungsschritte im Beschwerdeverfahren allein bei den Ombudspersonen liegt und die Auffassung des Amtes für Wohnungswesen als einer beteiligten Partei von den Ombudspersonen bei der Beurteilung berücksichtigt wird.

Im Berichtszeitraum beklagte die Ombudsstelle mehrfach fallbezogen eine mangelnde Information durch die Verwaltung und damit verbunden eine Behinderung unabhängiger Tatsachenermittlung und Bewertung. Moniert wurden insbesondere verzögerte und unvollständige Anfragenbeantwortungen.²⁵

Im Zeitraum September bis Dezember 2019 ergab sich in dieser Hinsicht eine Zuspitzung durch einen Konflikt um die Bevollmächtigung der Ombudspersonen und ihr Auskunftsrecht. In Gesprächen am 03.09.2019 (Quartalsgespräch) und 23.09.2019 (Sondertermin) konnte keine Klärung erreicht werden. Das Amt für Wohnungswesen führte rechtliche Bedenken gegenüber der Übermittlung von Gesundheitsdaten an die Ombudsstelle an. Auch das Akteneinsichtsrecht war demnach strittig. In einem Schreiben vom 23.10.2019 erläuterte die Ombudsstelle umfassend ihren vom Rat der Stadt Köln erteilten Auftrag als zentrale und unabhängige Anlaufstelle für Hinweise und Beschwerden zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen außerhalb der Stadtverwaltung. Dargelegt wurde, dass die Befugnisse der Ombudsstelle der Auftragslage entsprechen müssen und dass insbesondere die Aufgaben zur Tatsachenermittlung und Bewertung Kontrollaspekte beinhalten und ein Einsichtsrecht in Verwaltungsakten erfordern. Deutlich abgegrenzt wurde das Beschwerdeverfahren von einer Interessenvertretung der jeweils betroffenen Person in einem Verwaltungsverfahren. Die Ombudsstelle wies auch das Ansinnen zurück, den Kommunikationsweg mit städtischen Dienststellen auf eine Anfragestellung an das Amt für Wohnungswesen zu begrenzen.

Feinkonzept zur Einrichtung und Umsetzung einer Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln (Auszug)

„Zur Sicherstellung einer neutralen und einrichtungsunabhängigen Beratung und Bewertung von Problemlagen, die im Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen entstehen, ist gemäß Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 10.05.2016 die Einrichtung einer zentralen und unabhängigen Anlaufstelle (Ombudsstelle) vorgesehen, an die sich alle Betroffenen und alle anderen unmittelbar wenden können. (...) Ob und in welchen Fällen die Ombudsstelle aktiv wird, entscheidet diese unabhängig und einzelfallbezogen. Dies bezieht sich auch auf den Zeitpunkt der Einbindung städtischer Stellen. (...) Sofern es sich um einen Hinweis bzw. eine Beschwerde handelt, die in den Aufgabenbereich der Ombudsstelle fällt, wird eine Tatsachenermittlung sowie eine Bewertung des Anliegens vorgenommen.“

²⁵ Stellungnahmen des Gesundheitsamtes (zur Frage des Vorliegens gesundheitlich begründeter besonderer Anforderungen an die Unterbringung) wurden nicht vorgelegt, sondern nur indirekt und auszugsweise wiedergegeben, sodass die (vollständige) Umsetzung der Empfehlungen nicht überprüfbar war.

Hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einwände der Verwaltung wies die Ombudsstelle darauf hin, dass die ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person eine Ausnahme vom Verarbeitungsverbot des Art. 9 Abs. 1 DSGVO für Gesundheitsdaten begründet. Bei entsprechender Einzelfallbevollmächtigung der Ombudspersonen stehen auch Regelungen des BDSG sowie des GDSG NRW der Datenübermittlung nicht entgegen.

Art. 9 DSGVO (Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten)

(1) Die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie die Verarbeitung von genetischen Daten, biometrischen Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer natürlichen Person ist untersagt.

(2) Absatz 1 gilt nicht in folgenden Fällen:

(a) Die betroffene Person hat in die Verarbeitung der genannten personenbezogenen Daten für einen oder mehrere festgelegte Zwecke ausdrücklich eingewilligt, es sei denn, nach Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten kann das Verbot nach Absatz 1 durch die Einwilligung der betroffenen Person nicht aufgehoben werden, (...)

Die Ombudsstelle schlug vor, im Sinne einer einvernehmlichen und eindeutigen Regelung das Vollmachtsformular zwischen den beteiligten Ämtern und der Ombudsstelle neu abzustimmen und zu ergänzen und legte einen Vorschlag vor. Mit Schreiben vom 13.12.2019 bestätigte der Leiter des Amtes für Wohnungswesen eine Einigung auf Grundlage der von der Ombudsstelle vorgeschlagenen Ergänzungen des Formulars zur Bevollmächtigung der Ombudspersonen (s. Anlage 4.3). Diese Einigung wurde von Seiten der Ombudsstelle sehr begrüßt.

Als weiterer, eher positiver Aspekt erschien, dass in unterschiedlichen Fallkonstellationen, die Kollektivinteressen berührten (wie digitale Teilhabe, Auflösung einer Unterkunft oder Waschmaschinennutzung), jeweils Bewohner_innen einer Unterkunft ihr Beschwerderecht gemeinsam wahrnahmen (Sammelbeschwerden) oder die Beschwerde einzelner Bewohner unterstützten.

2.2.5.2 Gewaltschutzkonzept der Stadt Köln: Systematische Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen

Im Konzept „Gewaltschutz in Unterbringungseinrichtungen für Geflüchtete der Stadt Köln“ (Stand Dezember 2019) werden die Erkennung besonderer Unterbringungsbedarfe sowie insbesondere auch die Herstellung eines Vertrauensverhältnisses als Aufgabenbereich der Fachkräfte der Sozialen Arbeit beschrieben. Grundsätzlich ist die Einbindung der Fachkräfte der Sozialen Arbeit vor Ort in die Beurteilung der besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen bei der Aufnahme (Art. 22 Richtlinie 2013/33/EU) zu begrüßen, allerdings wies die

Ombudsstelle bereits in der Vergangenheit auf die Notwendigkeit einer interdisziplinären Zusammenarbeit zur systematischen Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Personen hin.

Nicht nachvollziehbar erschien die Auskunft der Stadtverwaltung bzgl. Gewalt- und Opferchutz, dass Beauftragte der Stadt Köln (Wachdienst) in eigener Zuständigkeit handelten. Wie bereits im Vorbericht dargestellt, erschienen Angaben zum Gewalt- und Opferchutz teilweise nicht befriedigend.

3. Empfehlungen

Notunterbringung

Das System der Notunterbringung muss gewährleisten, dass jederzeit und in jedem Fall Obdachlosigkeit vermieden werden kann.

Zugleich sollte die Unterbringung in Notunterkünften auf ein Minimum reduziert werden. Auch vorübergehende Rückverlegungen in Notunterkünfte sollten möglichst vermieden werden – zumal viele Flüchtlinge bereits (sehr) lange Aufenthaltszeiten in Formen der ordnungsrechtlichen Unterbringung hinter sich haben und die Anstrengungen darauf ausgerichtet werden sollten, das Recht auf angemessenes Wohnen schrittweise vollständig zu verwirklichen.

Weitere Verbesserung der Unterbringungsbedingungen in städtischen und gewerblichen Unterkünften und transparente Belegungssteuerung

Bei weiterhin hohen Unterbringungszahlen und langen Aufenthaltszeiten in ordnungsrechtlicher Unterbringung wird empfohlen, das Augenmerk besonders auf Angemessenheit der Unterbringung bei besonderen Bedürfnissen sowie Rückzugsmöglichkeiten und Privatsphäre der Bewohner_innen zu richten. Dies käme insbesondere, aber nicht ausschließlich Angehörigen vulnerabler Gruppen zu Gute und würde auch geschlechtsspezifischer Benachteiligung vorbeugen.

Empfohlen wird, bei Verlegungsentscheidungen die Bedeutung der sozialräumlichen Anbindung angemessen zu berücksichtigen (Schule, Kinderbetreuung etc.) und Veränderungen möglichst frühzeitig und transparent zu kommunizieren.

Umsetzung der Aufnahmerichtlinie

Die Ombudsstelle hält ihre Empfehlung aufrecht, dass die Verwaltung im Dialog mit weiterem Akteur_innen ausreichend konkret bestimmte individuelle Rechte aus den Regelungen identifiziert und geeignete Verfahren und Maßnahmen zu ihrer Berücksichtigung entwickelt.

Gewaltschutz

Mit Blick auf das Gewaltschutzkonzept wird empfohlen, eine interdisziplinäre Zusammenarbeit zur systematischen Identifizierung von schutzbedürftigen Personen und der Beurteilung ihrer besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme vorzusehen und zu fördern.

In Fällen sexualisierter Gewalt sollte außer Frage stehen, dass Betroffenen, insb. direkt betroffenen Kindern und ggf. auch anderen Minderjährigen im Umfeld, professionelle Unterstützung zur Verarbeitung der Geschehnisse bereitgestellt und eine Aufarbeitung in der Einrichtung geleistet werden muss.

Empfohlen wird, eine Auswertung vorzunehmen, wie sich die Meldungen vermutlicher Kindeswohlgefährdung durch soziale Fachkräfte der Betreuungsträger oder durch Personal des Amtes für Wohnungswesen quantitativ und qualitativ entwickeln.

Schutz vor Diskriminierung

Hinsichtlich der Bedeutung (menschenrechtlicher) Diskriminierungskategorien und -verbote sieht die Ombudsstelle einen Sensibilisierungsbedarf im Unterbringungs- und Betreuungssystem. Zu empfehlen ist die Entwicklung geeigneter Maßnahmen.

Empfohlen wird zudem, die Möglichkeiten anonymisierter Auswertungen bei Diskriminierungsbeschwerden ergebnisoffen zu prüfen und dazu ggf. auch externen Rat einzuholen, etwa durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes oder das Netzwerk Datenschutzexpertise. Ferner sollte Sorge getragen werden, dass bei der Auswahl von Mieter_innen kein Raum für diskriminierende Kriterien besteht. Diese dürfen weder in Vorauswahlprozessen (der Verwaltung) angewendet, noch als Vorgabe von Wohnungsunternehmen akzeptiert werden. Unklarheiten bzgl. der Verantwortung für Auswahlprozesse sollten ausgeräumt und die Ergebnisse transparent dargelegt werden.

Postzustellung

Wegen der Rechtsrisiken für ordnungsrechtlich untergebrachte Personen bei postalischer Nichterreichbarkeit sollten Mängel an Briefkastenanlagen dringend behoben werden.

Digitale Teilhabe

Soweit die Verwaltung auf einen Internetzugang via Hotspot verweist, sollte die Reichweite des WLAN in allen Unterkünften so erweitert werden, dass die Abdeckung in allen Unterkunftseinheiten sichergestellt ist. Dies ist zur Gewährleistung grundlegender Rechte (Bildung, Teilhabe) erforderlich. Ein Verweis auf Hotspot-Zonen im Foyer von Unterbringungseinrichtungen ist zudem aus Gesundheitsgründen nicht vertretbar.

Benutzungsgebühren

Die Ombudsstelle empfiehlt, untergebrachte Personen frühzeitig auf Benutzungsgebührenrückstände hinzuweisen und, wenn eine Lösung über die sozialarbeiterische Betreuung in der Unterkunft nicht erreicht werden kann, auch auf Möglichkeiten der Sozialberatung aufmerksam zu machen. Grundsätzlich sollten Benutzungsgebührenrückstände nicht auf Bescheinigungen für den beabsichtigten Umzug in eine Privatwohnung eingetragen werden.

Tagesbetreuung

Empfehlenswert erscheint, in datenschutzkonformer Weise zu prüfen, ob besondere Schwierigkeiten bei der OGS-Platzvergabe für Kinder aus Flüchtlingswohnheimen auftreten sowie eine Überprüfung der Platzvergabekriterien der OGS-Träger anzuregen.

Datenschutz

Empfohlen wird, den Umgang mit den Daten untergebrachter Personen zu prüfen, um den Datenschutz zu gewährleisten, der nach Rechtsprechung des EGMR menschenrechtlich im Rahmen von Art. 8 EMRK geschützt ist.

Sicherstellung der unabhängigen Beschwerdebearbeitung durch die Ombudsstelle

Um in einem unabhängigen Beschwerdeverfahren Schwächen und Fehler im System der Unterbringung und Betreuung untersuchen und Verbesserungen anregen zu können, ist die Ombudsstelle auf die Kooperation der Verwaltung angewiesen. Wirksam kann eine Beschwerde nur sein, wenn eine im Bereich der Verwaltung erforderliche Aufklärung tatsächlich

geleistet und die Ombudsstelle nachvollziehbar und transparent informiert wird. Ein Abtun des unabhängigen Beschwerdeverfahrens würde der Kooperation die Grundlage entziehen.

4. Anhang

4.1 Termine der Ombudsstelle im Berichtszeitraum

21.01.2019	Besuch der Sitzung des Integrationsrates: Mitteilung zum 5. Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln
12.04.2019	Teilnahme der Ombudspersonen an der Fortbildung „AMBA Fortbildung: Leben in Flüchtlingsunterkünften“
30.04.2019	Besuch der Sitzung des Integrationsrates: Mitteilung zum 6. Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln
02.05.2019	Besuch der Sitzung des Ausschusses Soziales und Senioren: Mitteilung zum 6. Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln
20.05.2019	Quartalsgespräch mit dem Amt für Wohnungswesen sowie dem Amt für Integration und Vielfalt
27.08.2019	Gespräch mit der Leitung des Amtes für Integration und Vielfalt
02.09.2019	Besuch der Sitzung des Integrationsrates: Mitteilung zum 7. Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln
03.09.2019	Quartalsgespräch mit dem Amt für Wohnungswesen
05.09.2019	Besuch der Sitzung des Ausschusses Soziales und Senioren: Mitteilung zum 7. Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln
23.09.2019	Gespräch mit dem Amt für Wohnungswesen (Sondertermin)
27.09.2019	Gespräch mit dem Amt für Wohnungswesen (Sondertermin)
05.12.2019	Teilnahme der Ombudsfrau an der internationalen Konferenz „Refugees and migrants between everyday conflict and peace process“ (BICC Bonn)
19.12.2019	Ausschreibung zur Neubesetzung der Stelle der Ombudsfrau

4.2 Tabellen und Diagramme der quantitativen Auswertung

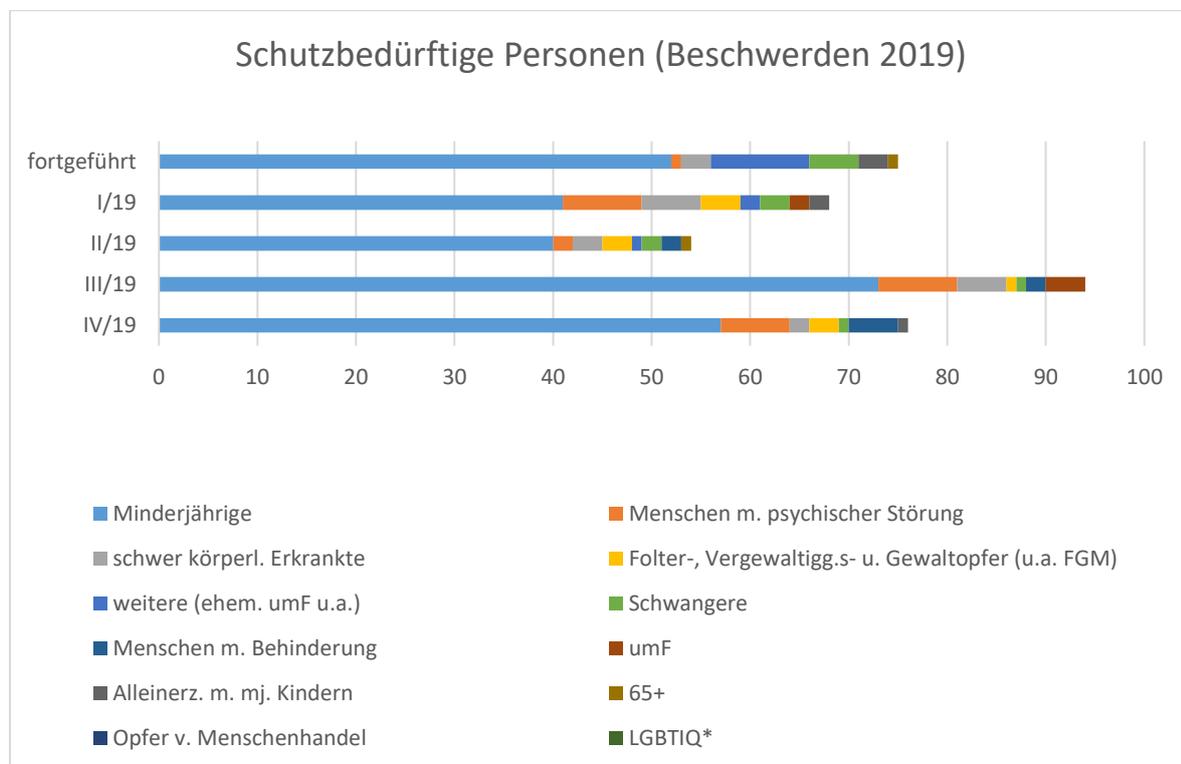
		8. Berichtszeitraum (Stand 31.12.2019)					
		gesamt		neu im 8. Berichtszeitraum		aus vorherigen Berichtszeiträumen	
		absolut	Prozent	absolut	Prozent	absolut	Prozent
Beschwerdefälle		205	100 %	173	100 %	32	100 %
namentlich / anonym	namentlich	150	73 %	118	68 %	32	100 %
	anonym	55	27 %	55	32 %	0	0 %
Hinweisgebende ¹	Flüchtlinge	93	45 %	78	45 %	15	47 %
	Freiwillige	30	14 %	25	14 %	5	16 %
	Professionelle	60	29 %	48	27 %	12	38 %
	Andere	24	12 %	24	14 %	0	0 %
Vorermittlung	ja	62	30 %	51	29 %	11	34 %
	nein	143	70 %	122	71 %	21	66 %
Aufgabenbereich ²	ja	114	56 %	83	48 %	31	97 %
	nein	91	44 %	90	52 %	1	3 %
vor Ort	ja	56	27 %	42	24 %	14	44 %
	nein	149	73 %	131	76 %	18	56 %
Befragung	ja	180	88 %	150	87 %	30	94 %
	nein	25	12 %	23	13 %	2	6 %
Auskunftersuchen ¹⁰	AfW	65	32 %	38	22 %	27	84 %
	GA	4	2 %	1	1 %	3	9 %
	and. Ämter	5	2 %	4	2 %	1	3 %
	and. Akteure	14	7 %	9	5 %	5	16 %
Abgabe/Verweis		98	48 %	92	53 %	6	19 %
Vermittlung		19	9 %	13	8 %	6	19 %
Bearbeitungsstand	offen	27	13 %	25	14 %	2	6 %
	geschlossen	178	87 %	148	86 %	30	94 %
Kategorisierung der Beschwerde	Gewalt	23	11 %	18	10 %	5	16 %
	sex. Übergriff	4	2 %	3	2 %	1	3 %
	Diskriminierung	32	16 %	26	15 %	6	19 %
	MW-Verstoß	47	23 %	22	13 %	25	78 %
	andere	122	60 %	111	64 %	11	34 %
	Notaufnahme	11	5 %	8	5 %	3	9 %
	Wohnheim	89	43 %	68	39 %	21	66 %
	gewerbliche Unterkunft	23	11 %	15	9 %	8	25 %
Rechtfertigung der Beschwerde	Fälle mit schutzbed. Pers.	109	53 %	85	49 %	24	75 %
	ja	16	8 %	7	4 %	9	28 %
	teilweise	21	10 %	11	6 %	10	31 %
	nein	5	2 %	5	3 %	0	0 %
Indiv. Abhilfe	ungeklärt ³	26	13 %	22	13 %	4	13 %
	voll	20	10 %	7	4 %	13	41 %
	teilweise	13	6 %	9	5 %	4	13 %
	nicht	7	3 %	5	3 %	2	6 %
Grds. Abhilfe	ungeklärt	28	14 %	24	14 %	4	13 %
	voll	2	1 %	1	1 %	1	3 %
	teilweise	5	2 %	2	1 %	3	9 %
	nicht	24	12 %	16	9 %	8	25 %
zurückgezogene Beschwerden		50	24 %	42	24 %	8	25 %
Bewertung nicht möglich / entfällt		87	42 %	86	50 %	1	3 %

Anm. 1: Mehrfachnennungen möglich

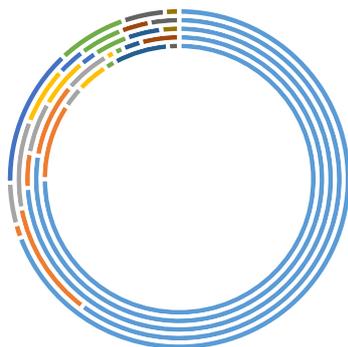
Anm. 2: In einem Fall ist zum Berichtszeitpunkt noch keine Kategorisierung möglich

Anm. 3: Als „ungeklärt“ werden Rechtfertigung und Abhilfe gewertet, wenn die Bewertung in un abgeschlossenen Verfahren noch aussteht oder wenn eine Klärung bis zum Abschluss des Beschwerdeverfahrens nicht zu erreichen war.

Schutzbedürftige Personen (Beschwerden 2019)													
Erfassung	Minderjährige	Menschen m. psychischer Störung	schwer körperl. Erkrankte	Folter-, Vergewaltigg.s- u. Gewaltopfer (u.a. FGM)	weitere (ehem. umF u.a.)	Schwangere	Menschen m. Behinderung	umF	Alleinerz. m. mj. Kindern	65+	Opfer v. Menschenhandel	LGBTIQ*	gesamt
fortgeführt	52	1	3	0	10	5	0	0	3	1	0	0	75
I/19	41	8	6	4	2	3	0	2	2	0	0	0	68
II/19	40	2	3	3	1	2	2	0	0	1	0	0	54
III/19	73	8	5	1	0	1	2	4	0	0	0	0	94
IV/19	57	7	2	3	0	1	5	0	1	0	0	0	76
Summe	263	26	19	11	13	12	9	6	6	2	0	0	367



Schutzbedürftige Personen (Beschwerden 2019)



- | | |
|-----------------------------|--|
| ■ Minderjährige | ■ Menschen m. psychischer Störung |
| ■ schwer körperl. Erkrankte | ■ Folter-, Vergewaltigg.s- u. Gewaltopfer (u.a. FGM) |
| ■ weitere (ehem. umF u.a.) | ■ Schwangere |
| ■ Menschen m. Behinderung | ■ umF |
| ■ Alleinerz. m. mj. Kindern | ■ 65+ |
| ■ Opfer v. Menschenhandel | ■ LGBTIQ* |

4.3 Vollmacht ab 19.12.2019



Ombudsstelle
für Flüchtlinge in Köln
Neue Maastrichter Str. 12-14
(Hinterhof), 50672 Köln
Tel. 0221/1686520-7/-8
Fax 0221/1686520-9
<http://ombudsstelle.koeln>

Vollmacht

Ich

(Vorname Name)
(Anschrift)
(PLZ, Ort)

erteile hiermit

Frau Birte Lange (Ombudsfrau) und Herrn Thomas Zitzmann (Ombudsmann), Postanschrift:
Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln, Neue Maastrichter Str. 12-14 (HH), 50672 Köln, Tel.
0221/1686520-7/-8, Fax 0221/1686520-9

in Sachen: (Name, Vorname) / . Stadt Köln

wegen: Beschwerdeverfahren

Vollmacht, Auskünfte einzuholen bei Ämtern und Behörden, Ärzt(inn)en, Psychotherapeut(inn)en und anderen Stellen.

Den vorgenannten Institutionen und Personen erteile ich mein Einverständnis zur Datenweitergabe an die Ombudspersonen.

Ich erkläre mich ausdrücklich damit einverstanden, dass die Stadt Köln den Ombudspersonen Auskunft über die dort vorliegenden Sozialdaten sowie Gesundheitsdaten bzgl. meiner Person und die meiner Kinder

(Name, Vorname) (geb.)

(Name, Vorname) (geb.)

(Name, Vorname) (geb.)

erteilt. Dies schließt die direkte Auskunft des Gesundheitsamtes gegenüber der Ombudsstelle ein.

Soweit gesundheitliche Fragen und die medizinisch bzw. therapeutisch erforderliche Behandlung Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sind, entbinde ich insbesondere behandelnde Ärzt(inn)en, behandelnde Psychotherapeut(inn)en und Ärzt(inn)en des Gesundheitsamts Köln von der Schweigepflicht.

Die Vollmacht umfasst insbesondere die Befugnis, mich zu Terminen zu begleiten und Auskünfte von den oben Bezeichneten einzuholen sowie Akteneinsicht zu nehmen.

Mir ist bekannt, dass ich die Erklärung jederzeit – auch ohne Angaben von Gründen – ganz oder teilweise für die Zukunft widerrufen kann.

Seite 2 von 2

Ich wurde durch die Ombudsstelle ausführlich über den Sinn und Zweck dieser Vollmacht, des Einverständnisses zur Datenweitergabe an die Ombudspersonen und der Schweigepflichtentbindung informiert.

.....
(Ort, Datum)

.....
(Unterschrift) (ggf. Unterschrift d. gesetzl. Vertreters/-in)