



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>

Jahresbericht 2020
der Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln

Stand: 31.12.2020

Abkürzungsverzeichnis

ABH	Ausländerbehörde Köln
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AfW	Amt für Wohnungswesen der Stadt Köln
AM	Auszugsmanagement
and	Andere_r
AsylR	Asylrecht
AufenthR	Aufenthaltsrecht
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BZ	Berichtszeitraum
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
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention; eigentlich Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
Fl	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
GSD	Gefährdungsmeldungs-Sofort-Dienst (GSD) des Amtes für Kinder, Jugend und Familie der Stadt Köln
ICERD	UN-Anti-Rassismus-Konvention; eigentlich Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966
IfSG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten bei Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG)
JA	Amt für Kinder, Jugend und Familie der Stadt Köln
JC	Jobcenter Köln
KonvBehSchG	Gesetz zum Schutz vor Konversionsbehandlungen
NA	Notaufnahme
NRW	Nordrhein-Westfalen
OS	Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln
OVG	Oberverwaltungsgericht
Prof	beruflich im Feld tätige Person
RL 2000/43/EG	Antirassismus-Richtlinie; eigentlich Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft
RKI	Robert Koch-Institut
SGB	Sozialgesetzbuch
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	6
2.1 Übersichtsdarstellung.....	6
2.2 Ergebnisse und Bewertungen im Berichtszeitraum.....	11
2.2.1 Gewalt.....	11
2.2.2 Diskriminierung	12
2.2.3 Sexueller Übergriff	12
2.2.4 Verletzung der Menschenwürde.....	13
2.2.5 Corona	14
2.2.6 Schutzbedürftige Personen	18
2.2.7 Sonstige Auffälligkeiten und Besonderheiten aus den Beschwerdeverfahren..	19
3. Empfehlungen	20
4. Anhang.....	22
4.1 Tabellen der quantitativen Auswertung	22
4.2 Termine der Ombudsstelle im Berichtszeitraum.....	25

Kurzzusammenfassung

Für das Jahr 2020 legt die Ombudsstelle erneut einen ausführlichen Jahresbericht vor. Die Corona-Pandemie war auch im Blick auf die Arbeit der Ombudsstelle das herausragende Thema 2020.

Aufgrund von Hinweisen und Beschwerden zur Flüchtlingsunterbringung und -betreuung in Köln wurden hier 174 Beschwerdeverfahren im Jahr 2020 bearbeitet. Die Zahl der neu aufgenommen Beschwerdefälle ging gegenüber dem Vorjahr um 15 % zurück. Den vom Rat vorgegebenen Kategorien *Gewalt, sexueller Übergriff, Diskriminierung* und *Verstoß gegen die Menschenwürde* wurden, bei möglichen Mehrfachzuordnungen, 36 % der Beschwerden zugeordnet, häufiger aber waren andere Kategorien angesprochen (82 %).

Empfohlen wird (vgl. 3),

- eine Entzerrung der Belegung, um weiteren Corona-Ausbrüchen in Unterkünften nach Möglichkeit vorzubeugen,
- eine Umsetzung der Hinweise des Oberverwaltungsgerichts NRW im Beschluss vom 06.03.2020 hinsichtlich der einzelfallbezogenen Prüfung der Zumutbarkeit einer Obdachlosen- bzw. Flüchtlingsunterkunft bei besonderen Umständen, der Wahrung schutzwürdiger Belange von minderjährigen Kindern, der Rückzugsmöglichkeit für einzelne Familienangehörige sowie der Zugrundelegung der wohnungsaufsichtsrechtlichen Anforderungen von 9 m² je Bewohner_in über 6 Jahren (§ 9 Abs. 1 WAG NRW),
- die Deckung des Bedarfs an barrierefreien Unterkünften und die unverzügliche Umsetzung psychotherapeutisch bzw. ärztlich festgestellter und gesundheitsamtlich bestätigter Anforderungen an die Unterbringung aus gesundheitlichen Gründen,
- den weiteren Ausbau der Internetanbindung an allen Standorten, einschließlich der gewerblichen Unterkünfte,
- die Beendigung gemeinschaftlicher Waschmaschinen- und Trocknernutzung,
- die Umsetzung einer guten Kommunikation zum und im Ausbruchsgeschehen gemäß den RKI-Empfehlungen,
- die Sicherstellung des Zugangs zur Unterbringung (Vermeidung von Obdachlosigkeit) auch unter Pandemiebedingungen und die sozialarbeiterische Begleitung von Umzügen aus Quarantäne- in Flüchtlings- bzw. Obdachlosenunterbringung,
- die Berücksichtigung der psychosozialen und materiellen Auswirkungen der pandemiebedingten Einschränkungen für Bewohner_innen von Flüchtlingsunterkünften, u.a. in Bezug auf Bildungsangebote, Arbeitsplatzprobleme und Postversand,
- die Aufnahme einer Nachsorgeverpflichtung in das Gewaltschutzkonzept der Stadt Köln sowie eine externe Evaluierung der Umsetzung des Konzepts,
- eine umfassendere Aufarbeitungs- und Kooperationsbereitschaft zu Beschwerden über gewalttätiges und/oder sexuell übergriffiges Verhalten und
- die Sicherstellung der Wirksamkeit von Beschwerden durch zeitnahe und umfassende Aufklärung.

1. Organisatorische Aspekte der Tätigkeit im Berichtszeitraum

Infolge des Ratsbeschlusses vom 07.11.2019 zur weiteren Finanzierung der Ombudsstelle für die Jahre 2020 und 2021 (Vorlagen-Nr. 3188/2019) standen ab 01.01.2020 weiterhin zwei halbe Fachkraftstellen (0,5 Stellenanteil je Ombudsperson) zur Verfügung, der Verwaltungsstellenanteil entfiel jedoch aufgrund der Zuschussreduzierung.

Frau Lange beendete ihre Tätigkeit in der Ombudsstelle mit Ablauf des 31.03.2020. Trotz frühzeitiger Ausschreibung der Nachfolge entstand eine einmonatige Vakanz.

Zum 01.05.2020 übernahm Frau Elena Spiekermann die Funktion der Ombudsfrau. Sie verfügt über einen Masterabschluss Pädagogik und Management in der Sozialen Arbeit sowie die staatliche Anerkennung als Sozialarbeiterin. Frau Spiekermann war zuvor bei einem freien Träger als Heimleitung und Sozialarbeiterin eines Übergangwohnheims für Geflüchtete tätig.¹

Im Zuge der Corona-Pandemie musste aus Gründen des Arbeitsschutzes der Zugang zum Büro der Ombudsstelle beschränkt werden, sodass zu Präsenzterminen (etwa zur Beschwerdeaufnahme) regelmäßig nur jeweils eine Person eingeladen wurde. Besprechungen mit Dritten fanden ab März 2020 regelmäßig nicht als Präsenztermine statt. Die Ombudsstelle nutzte datenschutzkonforme Softwarelösungen für die Zuschaltung von Dolmetschenden, die Durchführung von Onlinebesprechungen bzw. Videogruppentelefonaten und die verschlüsselte Kommunikation. Zwei Besprechungen mit dem Amt für Wohnungswesen und dem Amt für Integration und Vielfalt fanden als Telefonkonferenzen statt.

Klärungsbedarf bzgl. der Zutrittsmöglichkeit der Ombudspersonen zu Einrichtungen, in denen Flüchtlinge untergebracht und betreut werden, bestand jeweils zu Beginn der Lockdown-Maßnahmen im März und im November 2020. Anlass waren Besuchsverbote für Flüchtlingsunterkünfte bzw. Quarantänemaßnahmen für Bewohner_innen bestimmter Unterkünfte. Im Ergebnis bestätigte die Verwaltung jeweils grundsätzlich den ungehinderten Zugang der Ombudspersonen. Am 16.11.2020 wies das Amt für Wohnungswesen darauf hin, dass Bewohner_innen im Falle einer Quarantäne-Anordnung direkten Kontakt auch zu den Ombudspersonen vermeiden müssen.

¹ In Übereinstimmung mit dem vom Rat der Stadt Köln beschlossenen Feinkonzept waren am Auswahlverfahren der Kölner Flüchtlingsrat e.V. als Rechtsträger der Ombudsstelle und die Stadtverwaltung (Amt für Integration und Vielfalt) beteiligt.

2. Auswertung der Beschwerdefälle im Berichtszeitraum

2.1 Übersichtsdarstellung

Diese Übersichtsdarstellung nimmt vorrangig Bezug auf die Tabellen *Fallstatistik 2020* sowie *Statistikvergleich 2019 und 2020* (4.1 Tabellen der quantitativen Auswertung).

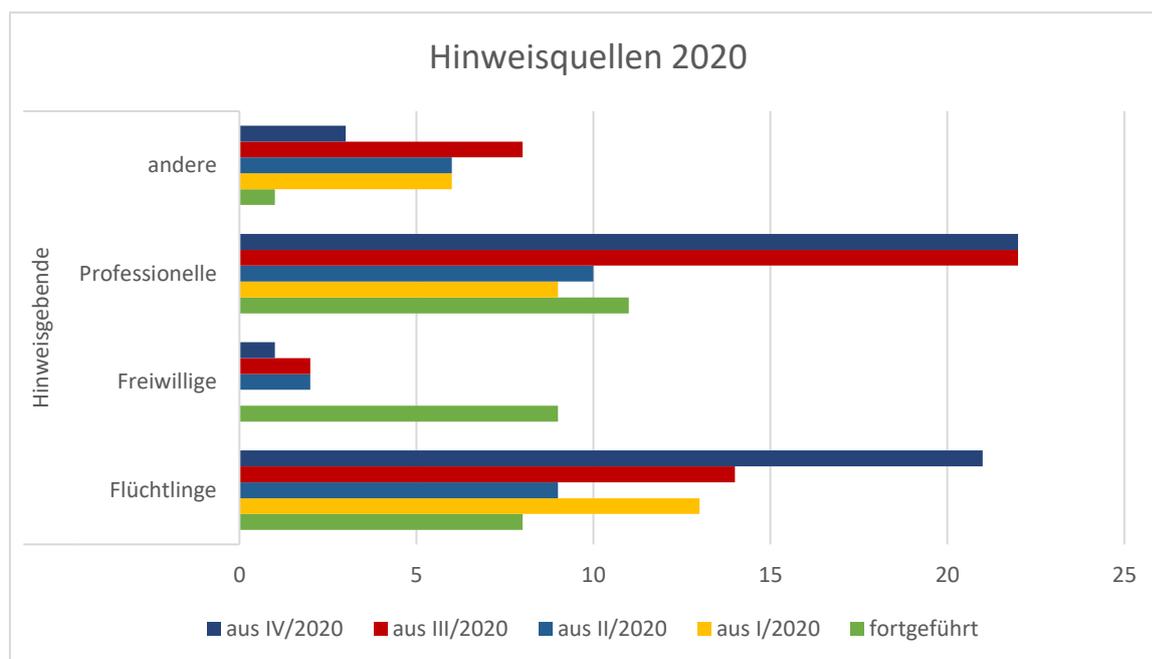
Im Berichtszeitraum bearbeitete die Ombudsstelle insgesamt 174 Beschwerdeverfahren. Dies bedeutete einen Rückgang des Fallaufkommens um 15 % im Corona-Jahr 2020 im Vergleich zu 2019. Im gleichen Verhältnis sank auch die Zahl der neu aufgenommenen Beschwerdefälle gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Ein Zusammenhang zum Rückgang der Unterbringungszahlen des Amtes für Wohnungswesen² erscheint plausibel, es dürften jedoch (auch) andere Effekte bedeutsam sein, die im Weiteren diskutiert werden.

Im Jahresverlauf zeigt sich in der Fallstatistik ein ungleichmäßiger Hinweiszugang: Der Großteil der neuen Beschwerden (63 %) wurde im zweiten Halbjahr aufgenommen. Ins erste Halbjahr fielen der erste Lockdown (März bis Juni 2020) sowie der Personalwechsel (einschließlich Vakanz der Position der Ombudsfrau im April 2020), sodass Nachholeffekte im zweiten Halbjahr plausibel erscheinen können.

Aus dem Statistikvergleich 2019 und 2020 sind auch Veränderungen der Hinweisquellen ersichtlich. So gingen die Hinweiszahlen aus dem Bereich der Geflüchteten (-30 %) und Freiwilligen (-53 %) insgesamt deutlich zurück. Es erscheint plausibel, dass sich eine Verstärkung sozialer Ungleichheit während der Corona-Krise³ und speziell die Auswirkungen der Beschränkungen bemerkbar machten, denen Bewohner_innen der Unterkünfte in besonderem Maße unterlagen und die auch das Freiwilligenengagement betrafen (vgl. 2.2.5). Ein Anstieg war hingegen bei den Hinweiszahlen aus dem Bereich der beruflich in dem Kontext Tätigen zu verzeichnen (+23 %); diese Gruppe wurde 2020 die Hauptquelle der Hinweise (43 %).

² Die Gesamtzahl der im System des Amtes für Wohnungswesen untergebrachten Personen ging vom 31.12.2019 (7.460 Personen) bis zum 30.09.2020 (6.505 Personen) um 13 % zurück (Situation Geflüchteter in Köln, 30. Bericht, S. 3).

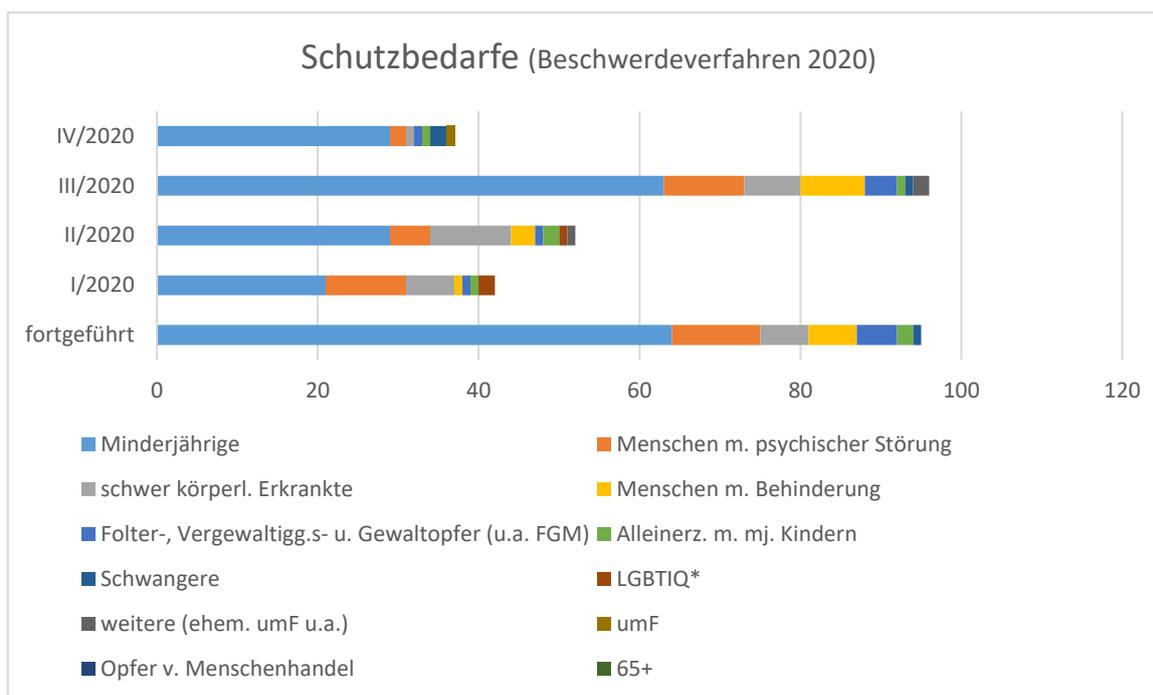
³ Hinweise etwa bei Möhring, K. et al. (2020): Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zu Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung. Online unter: https://madoc.bib.uni-mannheim.de/55139/1/2020-04-05_Schwerpunktbericht_Erwerbstaetigkeit_und_Kinderbetreuung.pdf (03.03.2021)



Die quartalsmäßige Differenzierung verdeutlicht, dass nach einem Einbruch im zweiten Quartal die Hinweise und Beschwerden von Flüchtlingen wieder stark zunahmen, wenn auch nicht in dem gleichen Maße wie die Hinweise von beruflich im Feld Tätigen.

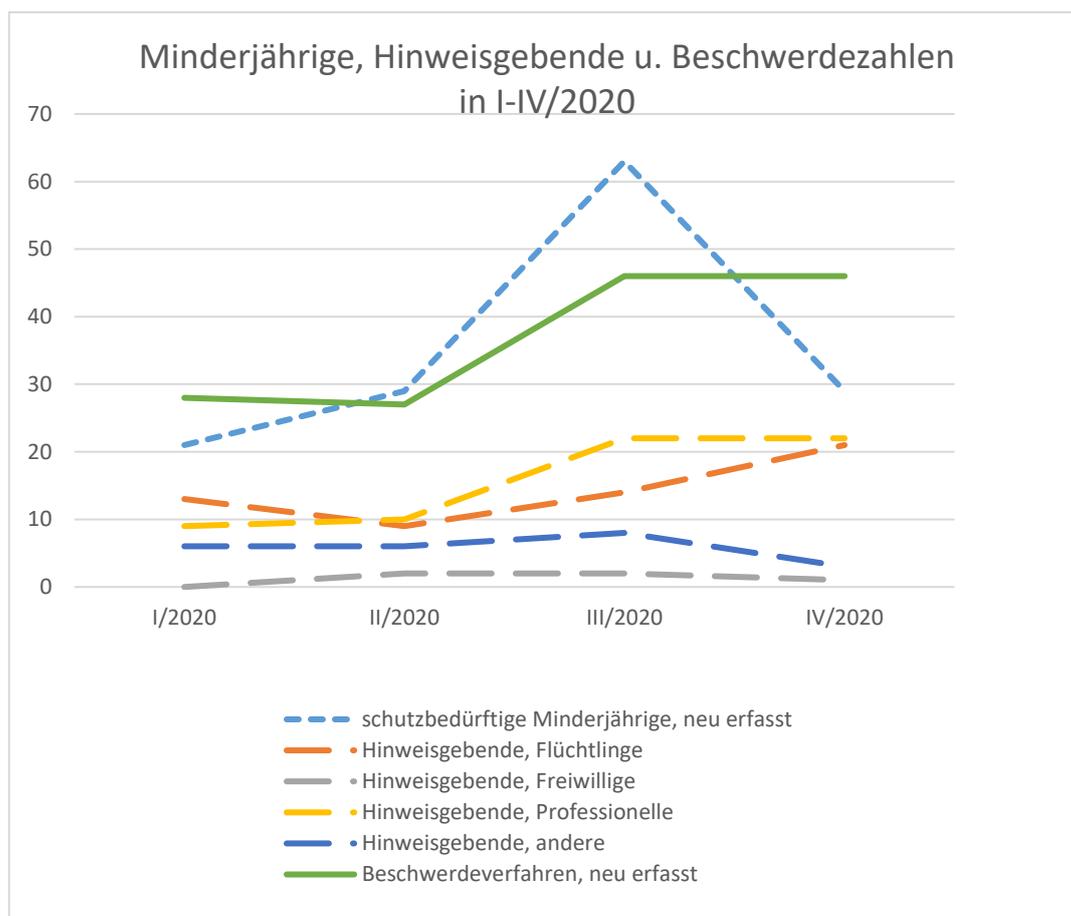
Die Zahl der Beschwerdeverfahren mit schutzbedürftigen Personen blieb konstant (2019: 108, 2020: 107), sodass (bei rückläufiger Gesamtzahl der Beschwerdeverfahren) der Anteil der Verfahren mit Beteiligung Schutzbedürftiger auf 61 % anstieg. Hingegen ging die Zahl einzelner erfasster Schutzbedarfe absolut zurück (von 367 auf 322).

Schutzbedarfe (Beschwerdeverfahren 2020)													
Erfassung	Minderjährige	Menschen m. psychischer Störung	schwer körperl. Erkrankte	Menschen m. Behinderung	Folter-, Vergewaltigungs- u. Gewaltaopfer (u.a.)	Alleinerz. m. mj. Kindern	Schwangere	LGBTIQ*	weitere (ehem. umF u.a.)	umF	Opfer v. Menschenhandel	65+	gesamt
fortgeführt	64	11	6	6	5	2	1	0	0	0	0	0	95
I/2020	21	10	6	1	1	1	0	2	0	0	0	0	42
II/2020	29	5	10	3	1	2	0	1	1	0	0	0	52
III/2020	63	10	7	8	4	1	1	0	2	0	0	0	96
IV/2020	29	2	1	0	1	1	2	0	0	1	0	0	37
Summe	206	38	30	18	12	7	4	3	3	1	0	0	322



Ein näherer Vergleich zeigt, dass nach dem ersten Lockdown die Verfahren mit Beteiligung Minderjähriger deutlich zunahm. Dies lässt sich als Nachholbedarf in dem Sinne interpretieren, dass Familien mit Kindern in besonderem Maße durch coronabedingte Einschränkungen betroffen und auch in der Ausübung ihres Beschwerderechts behindert waren. Dazu passt, dass im vierten Quartal, in dem erneut ein Besuchsverbot für die Unterkünfte für Geflüchtete ab 06.11.2020 galt, sich viele Beschwerden auf psychosoziale und materielle Folgen der Quarantänemaßnahmen richteten und die Zahl der Hinweise über dem Jahresdurchschnitt lag. Die Zahl der neuen Beschwerden von Familien mit Kindern brach in diesem Zeitraum erneut ein; es stieg der Anteil alleinlebender Beschwerdeführender.

Hier die Entwicklungen in einer Zusammenschau:



Von den 174 in 2020 bearbeiteten Hinweisen und Beschwerden waren ausweislich der Fallstatistik 134 (77 %) dem Aufgabenbereich der Ombudspersonen zuzuordnen. Abgeschlossen werden konnten 78 % der Verfahren im Berichtszeitraum. In 30 % der Fälle waren die Ombudspersonen mindestens einmal vor Ort und führten in den meisten Fällen (87 %) Befragungen durch.

Die Zahl der Verfahren, in denen das Amt für Wohnungswesen um Auskunft ersucht wurde, stieg laut Statistikvergleich gegenüber dem Vorjahr auf 73 (42 %). Zudem wurden häufiger als im Vorjahr andere Akteur_innen (wie Ärzt_innen oder Beratungsstellen) um Auskunft ersucht (15 %).

Die Beschwerden richteten sich auf vielfältige Umstände der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln. Die Ombudsstelle ordnete die Beschwerden wesentlich häufiger anderen Kategorien (82 %) zu als den vier aus den Ratsbeschlüssen abgeleiteten, deduktiven Kategorien (36 %, bei möglichen Mehrfachzuordnungen). Bezogen auf die deduktiven Kategorien wurde am häufigsten ein „Verstoß gegen die Menschenwürde“ beklagt (16 %), gefolgt von „Gewalt“ (11 %), „Diskriminierung“ (6 %) und der Kategorie „sexueller Übergriff“ (3 %).

Entsprechend der Belegung der Unterkunftsarten⁴ dominierten Hinweise aus Wohnheimen (64 %); Hinweise mit Bezug zu gewerblichen Unterkünften (11 %) und Notunterbringungseinrichtungen (6 %) waren jedoch überrepräsentiert. Letzteres erscheint angesichts der mit der Notaufnahme verbundenen Einschränkungen unmittelbar eingängig.

Eine quantitativ auszuwertende Beurteilung hinsichtlich der Rechtfertigung der Beschwerden und evtl. erfolgter Abhilfe wurde zu 41 % vorgenommen; jede dritte Beschwerde wurde als zurückgezogen erfasst und für jede vierte war eine Bewertung nicht möglich oder musste entfallen.⁵ Der Anteil (voll oder teilweise) gerechtfertigter Beschwerden betrug demnach 16 % (18 % im Vorjahr). Der Anteil der Beschwerdefälle, bei denen eine (volle oder teilweise) Abhilfe auf individueller Ebene festzustellen war, betrug konstant 16 %. Eine (volle oder teilweise) Abhilfe im Grundsatz wurde wiederum nur für 3 % der Fälle festgestellt.

⁴ Das Amt für Wohnungswesen wählt je nach Kontext unterschiedliche Bezeichnungen der Unterbringungsarten. Während der Soziale Dienst hinsichtlich der Unterbringungseinrichtungen Hotels von Wohnheimen unterscheidet und unter den Wohnheimen Notaufnahme und Sonderbelegung hervorhebt, wird an anderer Stelle explizit zwischen Notaufnahmen, Notunterkünften, mobilen Wohneinheiten (= Containern), Systembauten, Wohnungen und Wohnheimen differenziert. Aus dem 30. Bericht zur Situation Geflüchteter in Köln (S. 4) ergibt sich, dass zum 30.09.2020 aufaddiert 89 % der 6.505 vom Amt für Wohnungswesen untergebrachten Geflüchteten in wohnheimartigen Unterkünften lebten, 8 % in Beherbergungsbetrieben und 3 % in Notaufnahmen/Notunterkünften.

⁵ Keine Bewertung erfolgt für Beschwerden, die a) zurückgezogen werden, b) nicht in ihren Aufgabenbereich fallen oder c) zu denen abschließend nicht genügend Informationen vorliegen.

2.2 Ergebnisse und Bewertungen im Berichtszeitraum

Es werden zunächst Erkenntnisse zu den vier aus den Ratsbeschlüssen abgeleiteten Beschwerdekategorien vorgestellt und anschließend der Stand bzgl. weiterer gravierender Probleme und Fragestellungen, die sich im Berichtszeitraum ergaben.

2.2.1 Gewalt

Wie im Vorjahr behandelte jedes neunte Beschwerdeverfahren gewalttätige Vorfälle, regelmäßig Übergriffe und Konflikte unter Bewohner_innen.⁶

Gewalt durch Minderjährige wurde mehrfach (20/08/04, 20/08/17, 20/10/02) beklagt. Kinder seien regelmäßig körperlichen Angriffen durch andere Kinder aus derselben Unterkunft ausgesetzt.

Vulnerable Personen als Gewaltopfer: U.a. in zwei der vorgenannten Fälle wurde angegeben, dass besonders verletzte Minderjährige Opfer der Gewalt (von Minderjährigen und Erwachsenen) wurden. Als betroffen wurden eine an einer posttraumatischen Belastungsstörung und Angstzuständen leidende Minderjährige (20/08/04) und Kinder im frühkindlichen⁷ Alter (20/08/17) genannt.

Aufklärungshindernisse und Lösungshemmnisse: Kritisch sieht die Ombudsstelle, dass gerade in den zuletzt genannten Fällen das Amt für Wohnungswesen eine Antwort bis zum Jahresende schuldig blieb (120 bzw. 119 Tage).⁸ Auch in Beschwerdeverfahren über eskalierende oder fortbestehende Gewalt unter Erwachsenen traten Aufklärungshindernisse auf. In einem solchen Beschwerdeverfahren ging die Auskunft der Verwaltung nach 145 Tagen (20/07/09) ein. In Reaktion auf eine Beschwerde über eine Bedrohung (20/06/06) kündigte die Verwaltung eine Verlegung des Verursachers an, die nach Auskunft der Beschwerdeführenden jedoch auch sechs Wochen nach dem Vorfall nicht erfolgte; ein erneutes Auskunftersuchen blieb unbeantwortet (113 Tage).

Gewalt gegen Frauen: Im Beschwerdeverfahren 20/12/02 erfolgte eine Abgabe und Weiterleitung an eine Gewaltschutzeinrichtung.

⁶ Eine Reihe der Beschwerden über Gewalt wurde zurückgezogen, fiel nicht in den Aufgabenbereich der Ombudsstelle oder war aus anderen Gründen nicht zu bewerten (19/11/11, 19/11/13, 20/05/11, 20/07/02, 20/09/14, 20/11/19a, 20/12/02). In Einzelfällen erfolgten Verweise und/oder Weiterleitungen an Polizei, Rettungsdienst, ärztliche Behandlung, Beratungs- und sozialarbeiterische Angebote sowie Gewaltschutzeinrichtungen. Zudem wurden mehrere Fälle aus dem Vorberichtszeitraum fortgeführt (19/01/13, 19/06/03, 19/09/08, 19/11/05).

⁷ Vgl. 20/09/14

⁸ Im Fall 20/10/02 erfolgte die Beantwortung des Auskunftersuchens hingegen sehr zeitnah.

2.2.2 Diskriminierung

Eine ungerechtfertigte Benachteiligung sah die Ombudsstelle in einem Fall bestätigt.⁹ Den Hinweis, dass entgegen der gesetzlichen Regelung des § 7 Abs. 1 SGB II die Zugehörigkeit einer subsidiär Geschützten (Aufenthaltsbescheinigung § 25 Abs. 2 S. 1 2. Alt. AufenthG) zum Kreis der Leistungsberechtigten durch eine Mitarbeiterin des Jobcenters negiert und die Leistungsgewährung rd. ein Jahr verzögert wurde (20/07/05), wertete die Ombudsstelle als Meldung einer unmittelbaren Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft (Benachteiligungsverbot, § 33c S. 1 SGB I i.V.m. Art. 2 Richtlinie 2000/43/EG; vgl. KassKomm/Schifferdecker, 112. EL Dezember 2020, SGB I § 33c Rn. 9-10).

2.2.3 Sexueller Übergriff

Die Zahl der Hinweise und Beschwerden an die Ombudsstelle zu sexualisierter Gewalt ist weiterhin niedrig.

In einem bereits im Jahresbericht 2019 dargestellten Fall (19/04/04) beurteilte die Ombudsstelle die Beschwerde über unzureichende Hilfen nach erfahrener sexualisierter Gewalt gegenüber einem Kind in einer Unterbringungseinrichtung abschließend als gerechtfertigt. Das Amt für Wohnungswesen war weder in der Lage, seine den Auskünften des Jugendamtes, des Kinderschutzbundes und der Beschwerdeführenden widersprechenden Angaben über eine erfolgte Nachsorge zu belegen, noch ermittelte es die als un schlüssig zu Tage tretenden Vorgänge aus. Hier sieht die Ombudsstelle eine mangelnde Umsetzung der Vorgaben der Kooperations- und Kinderschutzvereinbarung als gegeben an. Gerügt wird insofern eine Vernachlässigung der Nachsorgeverpflichtung. Positiv gewertet werden hingegen die in der Folgezeit für den Sozialen Dienst eingeführten Verpflichtungen, bei vermutlicher Kindeswohlgefährdung – unabhängig von einer Anzeigenerstattung - eine Meldung nach § 8a SGB VIII an das Jugendamt vorzunehmen und die vorgesetzten Ebenen über diese Meldungen zu informieren.¹⁰

Fragen zur Umsetzung der Kooperations- und Kinderschutzvereinbarung stellten sich auch in einem weiteren, noch anhängigen Beschwerdeverfahren (20/08/17), in dem u.a. am 03.09.2020 ein sexuell übergriffiges Verhalten eines Jugendlichen thematisiert wurde.¹¹ Bzgl. der Schilderung des sexuell übergriffigen Verhaltens unterrichtete die Ombudsstelle umgehend den Gefährdungsmeldungs-Sofort-Dienst (GSD) des Amtes für Kinder, Jugend und Familie und erhielt die Auskunft, dass keine Meldung durch Betreuungsträger oder Amt für Wohnungswesen vorlag. An das Amt für Wohnungswesen richtete die Ombudsstelle noch am gleichen Tag eine Anfrage und zudem am 09.09.2020 ein Auskunftersuchen zu angege-

⁹ Die Mehrheit der im Berichtszeitraum bearbeiteten Diskriminierungshinweise und -beschwerden wurde zurückgezogen (19/11/11, 20/01/15, 20/06/08, 20/09/01, 20/11/19a) oder lag nicht im Aufgabenbereich (20/04/01). Andere waren noch ungeklärt (20/11/04, 20/12/04, 20/12/05).

¹⁰ Fallbezogen konnte bzgl. weiterer Beschwerdeaspekte aus 2020 mangels Rückmeldungen keine Beurteilung vorgenommen werden.

¹¹ Der Beschwerdeführer beklagte vorrangig, dass es regelmäßig zu gewalttätigen Übergriffe gegenüber einem seiner Kinder im frühkindlichen Alter komme und dass konflikthafte Situationen zwischen den Familien bereits seit einem Jahr anhielten (vgl. 2.2.1).

benen gewalttätigen Konflikten. Beide Anfragen und mehrere Nachfragen blieben unbeantwortet. Nach Angaben des Beschwerdeführers kündigte der Soziale Dienst an, ein gemeinsames Gespräch mit beiden Familien führen zu wollen; dieses sei zwei Monate nach dem sexuell übergriffigen Verhalten noch nicht erfolgt. Im Quartalsgespräch am 05.11.2020 sagte das Amt für Wohnungswesen der Ombudsstelle eine schriftliche Auskunft zu, die jedoch im Berichtszeitraum nicht einging, ohne dass Gründe genannt worden wären. Es besteht weiterhin Unklarheit, ob Verfahrensstandards eingehalten wurden und ob den Betroffenen fachlich qualifizierte Hilfe angeboten wurde.¹²

Abschließend nicht geklärt werden konnten weitere Beschwerden über ein sexuell übergriffiges Verhalten eines Minderjährigen (20/09/04, zurückgezogen, Parallelen zu 20/08/17) sowie über sexuelle Belästigung, Erpressung und Cybermobbing (20/05/02, nicht im Aufgabebereich der Ombudsstelle). Zurückgezogen wurde zudem die Beschwerde eines Wohnheimbewohners, der bestritt, eine sexuelle Belästigung im strafrechtlichen Sinne (§ 184i StGB) begangen zu haben (20/01/15).

2.2.4 Verletzung der Menschenwürde

Der Kategorie „Verletzung der Menschenwürde“ wurden öfters Beschwerden über die Unterbringungsbedingungen schutzbedürftiger Personen zugeordnet (vgl. 2.2.5.).

Anknüpfungspunkt ist u.a. die Rechtsprechung im Hinblick auf eine menschenwürdige Unterkunft. Diese verdeutlichte der 9. Senat des Oberverwaltungsgerichts NRW im März 2020 auch in einem Beschluss gegenüber der Stadt Köln¹³ und zog die wohnungsaufsichtsrechtlichen Anforderungen (§ 9 Abs. 1 WAG NRW) von 9 m² je Bewohner_in über 6 Jahren als Ausgangspunkt für die einzelfallbezogene Würdigung heran.¹⁴

Eine unten näher geschilderte Beschwerde über mangelnde Barrierefreiheit (20/01/13) ist verfassungs- und europarechtlich ebenfalls unter dem Aspekt der Menschenwürde zu betrachten.

Auch Beschwerden zum Recht auf Bildung, zur digitalen Teilhabe usw. (vgl. 2.2.5) verweisen jeweils auf menschenrechtliche Aspekte und das Menschenwürdegebot.

Ebenso wurde ein Hinweis auf eine Drangsalierung eines jungen homosexuellen Flüchtlings, eine Konversionsbehandlung durchführen zu lassen (20/06/08), der Kategorie Verletzung der Menschenwürde zugeordnet.¹⁵ Allerdings konnte mangels Rückmeldung des Betroffenen keine weitere Beschwerdebearbeitung erfolgen.

¹² In Fachkreisen besteht Konsens darüber, dass die Folgen sexueller Gewalterfahrungen von verschiedenen Faktoren abhängig sind und u.a. die Verantwortungsübernahme der involvierten Institutionen sowie das Angebot fachlich qualifizierter Hilfe während der Aufarbeitung bedeutsam sind (vgl. Enders, U.: Begleitung von Betroffenen(-gruppen) in der Aufarbeitung von sexuellem Missbrauch in Institutionen. Online unter: https://www.zartbitter.de/gegen_sexuellen_missbrauch/images/Begleitung_von_Betroffenen_Aufarbeitung.pdf [26.02.2021]).

¹³ „Der Senat geht in ständiger Rechtsprechung ferner davon aus, dass zur menschenwürdigen Unterbringung auch gehört, dass dem Unterzubringenden eine gewisse Mindestfläche zur Verfügung steht, wenngleich die Anschauungen hierüber nach den Zeitumständen Wandlungen unterworfen sein mögen“ (Beschluss v. 06.03.2020 - 9 B 187/20).

¹⁴ In dem der Ombudsstelle nicht bekannten Einzelfall wurden einer Antragstellerin und ihren zwei minderjährigen Töchtern zudem jeweils getrennte Räume zugesprochen.

¹⁵ Nach § 2 des am 13.06.2020 in Kraft getretenen Gesetzes zum Schutz vor Konversionsbehandlungen (KonvBehSchG) ist die Durchführung einer Konversionsbehandlung untersagt bei Minderjährigen

2.2.5 Corona

Die mit der Bekämpfung der Corona-Pandemie einhergehenden Einschränkungen waren auch für die Beschwerdeverfahren das herausragende Thema im Jahre 2020. Beschwerden drehten sich häufig um den Infektionsschutz, Informations- und Bildungszugang sowie um psychosoziale und materielle Folgen von ordnungs- oder infektionsschutzrechtlichen Anordnungen gegenüber den Bewohner_innen von Unterbringungseinrichtungen.

Einige Beschwerdeführende machten geltend, dass ungünstige Unterbringungsbedingungen - wie Gemeinschaftseinrichtungen, Mehrfachbelegung und geringe Reichweite des Hotspots - die Einhaltung von Infektionsschutzmaßnahmen erschwerten oder verunmöglichten und für Risikogruppen eine besondere Gefährdung darstellten. So gab ein Beschwerdeführender (20/11/14) an, nach einer Quarantänemaßnahme die Anschlussunterbringung in der Notaufnahmeeinrichtung Herkulesstr. abgelehnt zu haben wegen eines erhöhten Infektionsrisikos bei Doppelbelegung des Zimmers, Gemeinschaftssanitäreinrichtungen und Kantine. Ein Aspekt des Beschwerdeverfahrens 20/03/05 betraf die Schwierigkeit, den Mindestabstand von 1,5 Metern im WLAN-Empfangsbereich im Foyer und Treppenhaus einer Unterkunft einzuhalten. Für zwei pflegebedürftige Kinder mit Entwicklungsstörungen war laut kinderärztlichem Attest die beengte Wohnheimsituation unter Pandemiebedingungen nicht angemessen und zumutbar (19/04/04).¹⁶

Eine fehlende Transparenz für Betroffene wurde mehrfach beklagt in Bezug auf Zugang zu Behörden, Besuchsverbot, Quarantäneanordnung, Ermittlung von Kontaktpersonen, Testergebnis, Verlegung in Quarantänestandorte, Information am Quarantänestandort, Versorgung mit Lebensmitteln sowie Ansprechpersonen und Zuständigkeiten vor Ort (20/04/04, 20/06/02, 20/10/01, 20/10/06, 20/11/17). Bestätigt sah die Ombudsstelle eine mangelnde Information (fehlender Hinweis auf die Ombudsstelle) an einem neuen Quarantänestandort (20/04/04); Abhilfe erfolgte. Für eine mangelnde Transparenz bei Regelungen zur Aufhebung des Besuchsverbots für Flüchtlingsunterkünfte (20/06/02) fand sich kein Beleg. Zum Ende des Berichtszeitraums unbeantwortet war eine Anfrage zu einer Beschwerde (20/11/17) über ein seit Wochen ausstehendes Testergebnis, mangelnde Erreichbarkeit des Amtes für Wohnungswesen und Schlechterstellung durch verlängerte Quarantäne.

und bei Personen, deren Einwilligung auf einem Willensmangel beruht. Als Wissensmängel nennt das BMG beispielhaft Zwang, Drohung, Täuschung und Irrtum. Das dem Gesetz vorausgehende verfassungsrechtliche Gutachten betont den Schutz des intimen Sexualbereichs des Menschen als Teil seiner „engeren persönlichen Lebenssphäre“ durch das allgemeine Persönlichkeitsgrundrecht i.V.m. dem Menschenwürdegebot (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Ausgehend vom geschilderten Setting hätte ggf. auch eine strafrechtliche Prüfung des Handelns von Mitbewohnern und Betreuer in Betracht kommen können.

¹⁶ Als Gründe wurden eine fehlende Einsichtsfähigkeit der Kinder hinsichtlich des erforderlichen Aufenthaltes in den Wohnräumen, eine fehlende Möglichkeit zur Einhaltung von Hygienevorschriften sowie ein nicht auszuschließendes erhöhtes Risiko für einen schweren Krankheitsverlaufes (COVID 19) bei beiden Kindern genannt. Aus kinderärztlicher Sicht sei es zwingend notwendig, dass der Familie eine Wohnung mit behindertengerechtem Badezimmer und zwei Kinderzimmern zugewiesen werde. Das Amt für Wohnungswesen blieb eine Antwort auf die Anfrage der Ombudsstelle schuldig; das Verfahren wurde mangels weiterer Rückmeldung der Betroffenen insoweit nicht fortgeführt.

Die schon wiederholt thematisierten Probleme des Internetzugangs gewannen angesichts von Lockdown, Distanzlernen und Besuchsverboten nochmals an Bedeutung. In drei von vier abgeschlossenen Verfahren beurteilte die Ombudsstelle die Beschwerden über Internetzugangsprobleme als mindestens teilweise gerechtfertigt, auch wenn aus Sicht der Verwaltung an allen Standorten grundsätzlich eine Internetanbindung verfügbar und die Basisversorgung sichergestellt war. War in einem Fall (19/11/10) in der Vorpandemiezeit die Information über das Verfahren zur Herstellung eines Festnetzzugangs unzureichend,¹⁷ so war in zwei Fällen während des ersten Lockdowns der Hotspot-Zugang in einem Beherbergungsbetrieb unzureichend (20/03/05) bzw. bei Erstbelegung einer Quarantäneeinrichtung nicht gegeben (20/04/04).¹⁸ In dem Beherbergungsbetrieb war die Reichweite des WLAN-Hotspots auf Eingangsbereich / Treppenhaus beschränkt bei einer Belegung mit 131 Personen, darunter 32 schulpflichtigen Kindern. In diesem Fall liefen konkret Schüler_innen Gefahr, entweder Anforderungen des Gesundheitsschutzes nicht einhalten oder schulische Anforderungen (E-Learning) nicht erfüllen und damit ihr Recht auf Bildung (Art. 26 AEMR) nicht verwirklichen zu können. Die Ausweitung des WLANs auf alle Etagen wurde zum Ende des ersten Lockdowns zugesagt. Ein im Berichtszeitraum noch nicht abgeschlossenes Beschwerdeverfahren aus dem November 2020 (20/11/03) wies auf Internetzugangsprobleme an einem Standort hin, dessen Klassifizierung seitens der Verwaltung zunächst mit „Prio 0 - kein Handlungsbedarf“ erfolgte und dann in „Prio 1b – Handlungsbedarf“ geändert wurde. In diesem Fall wurde das Fehlen einer für die Teilnahme am Distanzlernen erforderlichen, stabilen Internetverbindung beklagt und eine Verwirklichung des Rechts auf Bildung angesprochen.¹⁹

Besuchsverbote wurden mehrfach in Beschwerdeverfahren thematisiert. Im Hinblick auf grund- und menschenrechtliche Aspekte maß die Ombudsstelle diesen Beschwerden grundsätzliche Bedeutung zu. So beklagte ein Beschwerdeführer (20/05/08) im Mai 2020 u.a., dass in Folge des generellen Besuchsverbots sein Umgangsrecht mit seinen minderjährigen Kindern (§ 1684 BGB, Art. 6 GG, Art. 8 EMRK) beschnitten sei. Bezirksjugendamt und Amt für Wohnungswesen verwiesen hingegen auf die Umgangsmöglichkeit außerhalb der Unterkunft. Die abschließende Bewertung durch die Ombudsstelle stand zum Jahresende noch aus. Die Einschränkung bzw. Untersagung von außerschulischen Bildungsangeboten in den Flüchtlingsunterkünften thematisierte die Beschwerde einer Freiwilligen (20/11/07). Sie beklagte im November 2020, dass in Folge des Besuchsverbots die Nachhilfe in einer Flüchtlingsunterkunft unterbunden wurde und verwies u.a. auf den Einzelförderungsbedarf der betroffenen Kinder und Jugendlichen in der Unterkunft. Das Amt für Wohnungswesen gab an,

¹⁷ Allerdings ging zu dem Standort, der laut Verwaltungsvorlage (Anlage Standorte Internetanbindung, priorisiert, Stand 30.09.2020) mit „Prio 0“ versehen und zum 31.12.2020 leergezogen werden soll, eine weitere Beschwerde ein (20/08/06).

¹⁸ Zurückgezogen wurde die Beschwerde 20/08/06. Noch offen waren die Verfahren 20/11/03 und 20/11/24.

¹⁹ Irreführend erscheint in diesem Kontext die Argumentation der Verwaltung im 29. Bericht zur Situation Geflüchteter (S. 13), dass der Zugang zum Internet vom UN-Menschenrechtsrat zum Menschenrecht erklärt worden sei, dies jedoch keinen individuellen Rechtsanspruch auf einen eigenen kostenlosen Internetzugang und auf ein erforderliches Endgerät begründe. Zum einen ist die Resolution des Menschenrechtsrates, wie der Titel „The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet“ schon sagt, eher darauf ausgerichtet, dass Menschenrechte auch online gelten. Zum anderen können Leistungsbezieher durchaus erfolgreich Rechtsansprüche auf Kostenübernahme bzw. Zuschuss für Endgeräte geltend machen.

dass etwa 25 Kinder an diesem Standort von den mit dem Besuchsverbot verbundenen Einschränkungen von Förderangeboten betroffen waren. Eine Nachhilfe in der Unterkunft aufgrund eines „besonderen Betreuungsbedarfs“ wurde jedoch abgelehnt und auf die Wahrnehmung von Angeboten „außerhalb oder in anderer Form“ verwiesen. Ende November teilte das Amt für Integration und Vielfalt u.a. mit, dass nach Entscheidung des Krisenstabes der Stadt Köln (auch ehrenamtliche) Maßnahmen zu außerschulischen Bildungsangeboten in den Unterkünften gestattet werden. Am 17.12.2020 wurde die Besuchsregelung in den Unterkünften wiederum verschärft und außerschulische Bildungsangebote in Präsenzform wurden (erneut) untersagt.

So sehr Schutzmaßnahmen gegen Corona-Ausbrüche in Flüchtlingsunterkünften erforderlich erschienen, so sehr erfüllt es die Ombudspersonen mit Sorge, dass der Bildungszugang von Flüchtlingskindern wiederholt noch über das allgemeine Maß eingeschränkt wurde.

Auf Quarantänemaßnahmen bezogen sich 29 Beschwerden.

Im Falle einer Anordnung häuslicher Quarantäne für alle Bewohner_innen einer Einrichtung (Allgemeinverfügung) war häufig die Einordnung als Kontaktperson der Kategorie 1 (höheres Infektionsrisiko) umstritten.²⁰ Entsprechende Anfragen der Ombudsstelle blieben in drei Fällen im Berichtszeitraum unbeantwortet (19/04/04: Anfrage v. 18.05.2020; 20/11/04: Anfrage v. 06.11.2020, 20/11/21: Anfrage v. 27.11.2020²¹). In einem Fall (20/01/13) wies das Gesundheitsamt auf enge Spielkontakte von Kindern in der Einrichtung hin und auf das enge räumliche Zusammenleben und den regen Kontakt der Bewohner_innen. Dem widersprachen die Beschwerdeführenden.

Mehrere Beschwerden, darunter eine Sammelbeschwerde (20/11/28), betrafen eine Unterkunft, für die die Allgemeinverfügung (Quarantäneanordnung) zweimal verlängert worden war. Laut Heimleitung war die Kontaktdichte der Bewohner untereinander eher gering. Das Amt für Wohnungswesen vertrat den Standpunkt, dass „[e]ine Beurteilung der Kontaktdichte ... völlig unerheblich“ sei.²² Jedoch befragte das Gesundheitsamt den Sozialen Dienst, ob enge Kontakte zu anderen Bewohnern bekannt seien, sowie die unmittelbar Betroffenen.

Anhörungen im Verwaltungsverfahren (Ordnungswidrigkeiten-Anzeige) wegen (vermeintlicher) Verstöße gegen eine Allgemeinverfügung wurden in zwei Beschwerden (20/10/04, 20/11/01) thematisiert; es erfolgte der Verweis auf anwaltliche Hilfe.

Postversand: Von Quarantäneanordnungen betroffene Wohnheimbewohner_innen waren in der Kommunikation mit der Außenwelt z.T. auf Unterstützung durch Betreuungspersonal angewiesen, insbesondere zur Aufgabe von Briefsendungen (vgl. 20/11/04: verzögerte Briefweiterleitung).

Häufig beklagten Betroffene eine Ungewissheit über die Fortdauer der Quarantäneanordnung und daraus resultierende psychische Belastungen. Hinzu kamen in einigen Fällen (befürchtete) materielle Nachteile durch Schwierigkeiten mit Arbeitgebern (erfolgter oder drohender Arbeitsplatzverlust) und Schwierigkeiten beim Umzug in eine eigene Wohnung (befürchteter Verlust der neuen Wohnung). Bzgl. der Sammelbeschwerde 20/11/28 bestätigte das Amt für Wohnungswesen, dass Probleme mit Arbeitgebern mitgeteilt wurden. Kündigungen oder

²⁰ Nach § 25 IfSG stellt das Gesundheitsamt die erforderlichen Ermittlungen über Art, Ursache, Ansteckungsquelle und Ausbreitung der Krankheit an.

²¹ Auskunft v. 18.01.2021 liegt inzwischen vor.

²² Hingegen äußerte sich das Gesundheitsamt außerhalb des Berichtszeitraums (18.01.2021) durchaus zur Kontaktdichte in der Unterkunft.

Schwierigkeiten in Bezug auf Auszüge in einen eigenen Wohnraum waren demnach nicht bekannt.

Fünf Beschwerdeverfahren wurden eröffnet nach Hinweisen auf (drohenden) Arbeitsplatzverlust im Zusammenhang mit Quarantäneanordnungen.

In drei Fällen befürchteten die Betroffenen einen Arbeitsplatzverlust (20/11/07, 20/11/31, 20/12/03). Im ersten Fall gab ein Flüchtling an, dass sein Arbeitgeber die Allgemeinverfügung des Gesundheitsamtes nicht als ausreichenden Grund akzeptiere, der Arbeit fernzubleiben, und Druck auf ihn ausübe. Im zweiten Fall gab der Beschwerdeführer an, schulungsbedingt bereits vor der Quarantäne nicht mehr in der Unterkunft gewesen zu sein und infolge der zwischenzeitlichen Anordnung seit einem Monat nicht dorthin zurückkehren zu können. Es drohe ihm andernfalls die fristlose Kündigung durch den Arbeitgeber. Im dritten Fall wurden ähnliche Konstellationen von einer Wohnheimleitung geschildert.

In zwei weiteren Fällen lagen fristlose Kündigungen vor. Zum einen (20/12/05) handelte es sich um eine außerordentliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses aus nicht näher bezeichneten personenbedingten Gründen während einer mehrwöchigen Quarantäneanordnung des Gesundheitsamtes Köln für die Bewohner der Unterkunftseinrichtung. Zum anderen (20/11/04) beklagte ein Wohnheimbewohner, an dem auf die Quarantäneanordnung (Allgemeinverfügung) folgenden Tag wegen Nichterscheinens auf der Arbeitsstelle abgemahnt und fristlos gekündigt worden zu sein. Auf eine Kündigungsschutzklage hin fand eine Güteverhandlung vor dem Arbeitsgericht Köln statt. Aufgrund der vereinbarten ordentlichen Beendigung des Arbeitsverhältnisses stand dem Beschwerdeführenden der entsprechende Arbeitslohn zu. Fragen zur Durchführung und den Ergebnissen der Ermittlungen gem. § 25 IfSG, zum Datum der Anordnung der häuslichen Quarantäne, zu den Gründen, die schriftlichen Quarantäneanordnungen nicht namentlich zu adressieren, und zur Berücksichtigung der Verpflichtung des Beschwerdeführenden, die Quarantäne gegenüber Dritten, etwa seinem Arbeitgeber, nachzuweisen, beantwortete das Gesundheitsamt im Berichtszeitraum nicht.

Die Fallkonstellationen weisen darauf hin, dass Risikofaktoren wie eine Wohnsituation in Flüchtlingsunterkünften und eine prekäre Beschäftigungssituation kumulieren.

Bestätigt sah die Ombudsstelle eine Einschränkung der Hilfen bzw. der Zugangsmöglichkeiten für von Obdachlosigkeit bedrohte Flüchtlinge während des ersten Lockdowns (eingeschränkte Erreichbarkeit der Stadtverwaltung, Einschränkung des frei zugänglichen Notdienstes der Bahnhofsmission, Verweis auf Meldung bei der Polizei; 20/04/03).

In einem Einzelfall war nach Beurteilung der Ombudsstelle der Übergang einer Familie aus einer Absonderungsunterbringung in die Unterbringung zur Vermeidung von Obdachlosigkeit zum Zeitpunkt der Beschwerde praktisch nicht sichergestellt (20/11/30); es erfolgte Abhilfe.

2.2.6 Schutzbedürftige Personen

Die Ombudsstelle bearbeitete zahlreiche Beschwerden zur Situation schutzbedürftiger Personen²³.

Ein Schutzbedarf aufgrund einer psychischen Störung war im Jahr 2020 nach Minderjährigkeit der am zweihäufigsten erfasste Schutzbedarf. 38 Angaben zu psychischen Störungen wurden in Bezug auf 33 Beschwerdeverfahren erfasst. 21 Verfahren, also die Mehrzahl, war zum Jahresende abgeschlossen, davon ein Großteil als zurückgezogen oder nicht bewertbar. Drei abgeschlossene Beschwerden wurden als voll oder teilweise gerechtfertigt bewertet, da die beklagten Unterbringungsbedingungen nicht den Anforderungen entsprachen, die von Seiten behandelnder Psychotherapeut_innen, Fachärzt_innen bzw. des Gesundheitsamtes festgestellt wurden (19/05/01, 19/11/04, 20/01/12). In zwei weiteren Verfahren war aufgrund anderer Umstände (19/09/11: Ausstattung der Unterkunft, 20/01/13: körperliche Erkrankung) eine Rechtfertigung der Beschwerde festzustellen. Zudem verdichteten sich in einigen noch offenen Beschwerdeverfahren (19/01/13, 19/11/05, 20/03/01, 20/05/04, 20/05/05, 20/06/06) entsprechende Hinweise, etwa im Falle einer psychisch und körperlich erkrankten Alleinerziehenden mit sechs minderjährigen Kindern: Den vom Gesundheitsamt bestätigten Anforderungen an die Unterbringung (abgeschlossene Wohneinheit mit separaten Zimmern für Mutter und Kinder) entsprach nach bisheriger Kenntnis weder die Unterkunft mit separaten, über den Containerflur erreichbaren Sanitärkabinen, in die die Familie im Mai 2020 verlegt wurde, noch ein späteres Unterbringungsangebot mit reduzierter Zimmerzahl (19/01/13). Vielfach beurteilte die Ombudsstelle das Auskunftsverhalten der Verwaltung kritisch; dies betraf auch mehrere zurückgezogene Beschwerden mit Beteiligung psychisch Erkrankter (19/09/05, 20/01/09, 20/01/11).

Schwere körperlichen Erkrankungen wurden in 30 Fällen als Merkmal schutzbedürftiger Personen erfasst und in 23 Beschwerdeverfahren berücksichtigt, von denen fünf mit einer Bewertung als (teilweise) gerechtfertigt beendet wurden (19/04/04, 19/11/04, 20/01/12, 20/01/13, 20/06/05).²⁴ Dazu zählte ein Beschwerdeverfahren in Bezug auf ein minderjähriges Gewaltopfer mit schweren körperlichen Beeinträchtigungen. Die Beurteilung als gerechtfertigt gilt jedenfalls für einen achtwöchigen Zeitraum von der Krankenhausentlassung bis zur Abhilfe durch Umzug (20/01/13). Eine grundsätzliche Abhilfe, etwa i.S. eines ausreichenden Kontingents barrierefreier Unterkünfte, war weder im Kontext des Verfahrens noch anderweitig feststellbar. – Entsprechendes galt für die Beschwerden von Menschen mit Behinderung. – Auch im Kontext der Verfahren schwer körperlich Erkrankter moniert die Ombudsstelle in einem Fall (20/08/08) das überlange Ausstehen einer Auskunft des Amtes für Wohnungswesen (seit 115 Tagen).

²³ 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

²⁴ Weiter sieben Verfahren wurden als zurückgezogen und fünf als nicht bewertbar beendet. Sechs Fälle waren noch offen zum Jahresende.

Wie in 2019 wurden erneut Vorwürfe bzgl. der Unterbringung und Betreuung (ehemaliger) unbegleiteter Minderjähriger in einer sozialpädagogischen Wohneinrichtung erhoben, die in der vorgebrachten Form nicht überprüfbar waren.²⁵

2.2.7 Sonstige Auffälligkeiten und Besonderheiten aus den Beschwerdeverfahren

Datenschutzrechtliche Bedenken in Bezug auf das Kopieren der Aufenthaltspapiere von Bewohner_innen durch einen Beherbergungsbetreiber wurden bereits im Jahresbericht 2019 thematisiert. Nach Abschluss des Einzelbeschwerdeverfahren (19/09/11) wurden in einem separaten Verfahren (20/02/07) grundsätzliche Fragen aufgeworfen zum Zugriff auf das Original der ausländerbehördlichen Bescheinigung im Zuge des Kopiervorgangs sowie der Hoheit über die Kopie während der Aufbewahrung und Weitergabe an das Amt für Wohnungswesen, zum Vorliegen einer Auftragsverarbeitungsvereinbarung sowie zur Delegation hoheitlicher Aufgaben an den Beherbergungsbetreiber. Das Amt für Wohnungswesen verwies hinsichtlich der Fragen zur Anfertigung und Aufbewahrung der Kopien an den Beherbergungsbetreiber und teilte mit, dass weder eine Auftragsverarbeitungsvereinbarung noch eine Übertragung hoheitlicher Aufgaben vorlag. Es erfolgte die - wenn auch etwas verklausulierte - Zusage, angesichts der datenschutzrechtlichen Bedenken die Anfertigung und Weiterleitung von Kopien aufenthaltsrechtlicher Dokumente durch den Beherbergungsbetreiber zu beenden.

Die gemeinschaftliche Waschmaschinen- und Trocknernutzung wurde im Berichtszeitraum in zwölf Beschwerdeverfahren thematisiert, so in einer fortgeführten Sammelbeschwerde (19/12/06a) bzgl. unzureichender Wasch- und Trockenkapazitäten (Waschmaschinenschlüssel 1:20) bei hohem Waschaufwand (große Familien mit körperlich schwer erkrankten Haushaltsangehörigen). Im Rahmen einer Einzelbeschwerde (19/12/16) wurde vorgetragen, dass die Umsetzung der im ärztlichen Attest empfohlenen Hygienemaßnahmen bei einem an Darmwürmern erkrankten Kind aufgrund des eingeschränkten Zugangs zu den Waschmaschinen unzureichend ausfiel und trotz mehrfacher Wurmkur keine Heilung herbeigeführt werden konnte.²⁶ Nach ca. einem Jahr stimmte die Verwaltung dem anfänglich abgelehnten Vorschlag der Bewohner_innen zu, die einzelnen Wohneinheiten mit eigenen Geräten auszustatten, und leitete entsprechende Baumaßnahmen in die Wege. Die Ombudsstelle begrüßt diese Entscheidung, da das wiederholte Auftreten von Defekten zu starken Einschränkungen in der Waschmaschinen- und Trocknernutzung führte und für Konfliktpotential sorgte.

²⁵ Dies findet Erwähnung, da ähnliche Vorwürfe (repressives Klima und Gewalt) bereits früher (vgl. 4. Bericht, 3.2.11, S. 20) erhoben worden waren.

²⁶ Eine Aufstockung der Waschmaschinenanzahl war offenbar nicht nachhaltig, da Defekte erneut zu starken Einschränkungen in der Waschmaschinen- und Trocknernutzung führten. Moniert wurde auch, dass die Trocknung der Wäsche in den räumlich beengten Wohneinheiten die Schimmelbildung in den Containerbauten beförderte.

3. Empfehlungen

Entzerrung der Unterbringung

Die häufige Anordnung von kollektiven Quarantänemaßnahmen, z.T. auch bei Auftreten einzelner Corona-Infektionen, und der dargestellte Zusammenhang auch zu den räumlichen Bedingungen in den Unterbringungseinrichtungen für Geflüchtete, sollten Anlass zur Prüfung von kurzfristig wirksamen Verbesserungsmöglichkeiten und einer Entzerrung der Belegung geben. Diese Maßnahmen sollten vorrangig Angehörige von Risikogruppen und schutzbedürftige Personen berücksichtigen. Dies dürfte im Einklang mit der beschlossenen Auflösung der Gemeinschaftsunterkünfte mit Gemeinschaftsverpflegung, -küchen, und -sanitäranlagen stehen.

Weitere Verbesserung der Unterbringungsbedingungen in städtischen und gewerblichen Unterkünften

Die Ombudsstelle empfiehlt, den Hinweisen des Oberverwaltungsgerichts NRW im Beschluss vom 06.03.2020 zum Eilverfahren 9 B 187/20 zu folgen hinsichtlich der einzelfallbezogenen Prüfung der Zumutbarkeit einer Obdachlosen- bzw. Flüchtlingsunterkunft bei besonderen Umständen, der Wahrung schutzwürdiger Belange von minderjährigen Kindern, der Rückzugsmöglichkeit für einzelne Familienangehörige sowie der Zugrundelegung der wohnungsaufsichtsrechtlichen Anforderungen von 9 m² je Bewohner_in über 6 Jahren (§ 9 Abs. 1 WAG NRW).

Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie

Der Bedarf an barrierefreien Unterkünften sollte dringend gedeckt werden.

Psychotherapeutisch bzw. ärztlich festgestellte und gesundheitsamtlich bestätigte Anforderungen an die Unterbringung aus gesundheitlichen Gründen sollten ohne Verzögerung umgesetzt werden.

Digitale Teilhabe

Dem weiteren Ausbau der Internetanbindung an allen Standorten, einschließlich der gewerblichen Unterkünfte, sollte hohe Priorität beigemessen werden.

Beendigung von gemeinschaftlicher Waschmaschinen- und Trocknernutzung

Angesichts von Einschränkungen in der Waschmaschinen- und Trocknernutzung, zu denen es besonders bei erhöhtem Waschbedarf infolge von Defekten an gemeinschaftlich genutzten Geräten kommt, und angesichts des daraus entstehende Streitpotentials unter Bewohner_innen empfiehlt die Ombudsstelle die Ausstattung der einzelnen Unterbringungseinheiten mit eigenen Geräten.

Transparenz und Kommunikation zum und im Ausbruchsgeschehen von SARS-CoV-2

Im Einklang mit den RKI-Empfehlungen²⁷ wird die Umsetzung einer guten Kommunikation zum und im Ausbruchsgeschehen empfohlen. Hierzu zählen neben dem Informationsaustausch in

²⁷ Robert-Koch-Institut: Empfehlungen für Gesundheitsämter zu Prävention und Management von COVID-19-Erkrankungen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Schutzsuchende, Stand: 1.12.2020; aktuellste Version verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/AE-GU/Aufnahmeeinrichtungen.html

den notwendigen Sprachen auch Ansprechpersonen (z.B. der Sozialarbeit, der Einrichtungsleitung oder des Gesundheitsamtes) vor Ort, die für Fragen der BewohnerInnen und des Personals zur Verfügung stehen und Unsicherheiten und Ängsten niedrigschwellig begegnen können. erinnert sei an dieser Stelle an die Empfehlung aus dem 5. Bericht, bei belastenden Behördenentscheidungen gegenüber Personen, die der deutschen Sprache nicht hinreichend kundig sind, regelmäßig Dolmetscher_innen hinzuzuziehen.

Sicherstellung des Zugangs zur Unterbringung (Vermeidung von Obdachlosigkeit)

Auch unter Pandemiebedingungen sollte eine transparente Regelung kommuniziert werden, die Geflüchteten bei drohender Obdachlosigkeit jederzeit eine Alternative zur oft mit Ängsten verbundenen Meldung bei der Polizei bietet.

Bei Bedarf sollte der Umzug aus einer Quarantänewohnung in eine Unterkunft zur Vermeidung von Obdachlosigkeit sozialarbeiterisch begleitet werden können – unabhängig davon, ob das Amt für Wohnungswesen oder die Fachstelle Wohnen zuständig ist.

Berücksichtigung der psychosozialen und materiellen Auswirkungen der pandemiebedingten Einschränkungen für Bewohner_innen von Flüchtlingsunterkünften

Empfohlen wird, bei allen Maßnahmen die psychosozialen Auswirkungen der pandemiebedingten Einschränkungen für Bewohner_innen von Flüchtlingsunterkünften zu berücksichtigen.

Dazu gehört u.a., dass dem Zugang zu schulischen und außerschulischen Bildungsangeboten hohe Priorität eingeräumt wird.

Um den Nachweis einer Quarantäneanordnung gegenüber Dritten, etwa dem Arbeitgeber, zu erleichtern, sollte ggf. ein personalisierender Vermerk zur Allgemeinverfügung erstellt werden.

Bei arbeitsrechtlichen Problemen im Kontext von Quarantänemaßnahmen sollten die Betreuung vor Ort und der Soziale Dienst des Amtes für Wohnungswesen eine Weiterleitung an Fachberatungsangebote durchführen.

Im Falle von Quarantänemaßnahmen sollte der Zugang der betroffenen Bewohner_innen zum Postversand durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden.

Gewaltschutz

Eine Nachsorgeverpflichtung, wie sie im Landesgewaltschutzkonzept für Flüchtlingseinrichtungen des Landes NRW formuliert ist, sollte in das Gewaltschutzkonzept der Stadt Köln aufgenommen werden. Zudem wird eine externe Evaluierung der Umsetzung des Konzepts empfohlen.

Angesichts unzureichender Fallaufklärungen in Beschwerdefällen zu gewalttätigen und sexuell übergriffigen Verhalten hält die Ombudsstelle eine umfassendere Aufarbeitungs- und Kooperationsbereitschaft für notwendig.

Dies beinhaltet sowohl den zeitlichen Faktor (zeitnahe Reaktion) als auch den Umfang (Auskunft zu Dokumentationen wie Wachbucheinträgen).

Sicherstellung der unabhängigen Beschwerdebearbeitung durch die Ombudsstelle

Angesichts z.T. stark verzögerter Auskunftserteilung von Seiten der Verwaltung mahnt die Ombudsstelle erneut, die Wirksamkeit von Beschwerden durch zeitnahe und umfassende Aufklärung sicherzustellen.

4. Anhang

4.1 Tabellen der quantitativen Auswertung

Ombudsstelle: Fallstatistik 2020

		gesamt		fortgeführt		aus I/2020		aus II/2020		aus III/2020		aus IV/2020	
		absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Fallzahlen		174	100%	27	16%	28	16%	27	16%	46	26%	46	26%
namentlich / anonym	namentlich	163	94%	27	100%	20	71%	27	100%	45	98%	44	96%
	anonym	11	6%	0	0%	8	29%	0	0%	1	2%	2	4%
Hinweisgebende ¹	Flüchtlinge	65	37%	8	30%	13	46%	9	33%	14	30%	21	46%
	Freiwillige	14	8%	9	33%	0	0%	2	7%	2	4%	1	2%
	Professionelle	74	43%	11	41%	9	32%	10	37%	22	48%	22	48%
	andere	24	14%	1	4%	6	21%	6	22%	8	17%	3	7%
Vorermittlung	ja	73	42%	14	52%	7	25%	20	74%	16	35%	16	35%
	nein	101	58%	13	48%	21	75%	7	26%	30	65%	30	65%
Aufgabenbereich ²	ja	134	77%	26	96%	18	64%	19	70%	36	78%	35	76%
	nein	39	22%	1	4%	10	36%	8	30%	10	22%	10	22%
vor Ort	ja	53	30%	19	70%	5	18%	6	22%	12	26%	11	24%
	nein	121	70%	8	30%	23	82%	21	78%	34	74%	35	76%
Befragung	ja	151	87%	26	96%	24	86%	21	78%	43	93%	37	80%
	nein	23	13%	1	4%	4	14%	6	22%	3	7%	9	20%
Auskunftersuchen ¹	AfW	73	42%	23	85%	10	36%	11	41%	19	41%	10	22%
	GA	3	2%	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%	2	4%
	and. Ämter	6	3%	1	4%	1	4%	2	7%	1	2%	1	2%
	and. Akteure	26	15%	2	7%	6	21%	10	37%	6	13%	2	4%
weitere Maßnahmen	Abgabe/Verweis	53	30%	5	19%	8	29%	9	33%	17	37%	14	30%
	Vermittlung	15	9%	3	11%	0	0%	3	11%	6	13%	3	7%
Bearbeitungsstand	offen	38	22%	5	19%	2	7%	5	19%	12	26%	14	30%
	geschlossen	136	78%	22	81%	26	93%	22	81%	34	74%	32	70%

Kategorisierung ¹	Gewalt	19	11%	6	22%	0	0%	2	7%	8	17%	3	7%
	sex. Übergriff	5	3%	1	4%	1	4%	1	4%	2	4%	0	0%
	Diskriminierung	10	6%	1	4%	1	4%	2	7%	2	4%	4	9%
	MW-Verstoß	27	16%	12	44%	4	14%	5	19%	5	11%	1	2%
	andere	143	82%	18	67%	23	82%	21	78%	38	83%	43	93%
Unterbringung ¹	NA	10	6%	1	4%	2	7%	1	4%	3	7%	3	7%
	WH	112	64%	19	70%	13	46%	12	44%	33	72%	35	76%
	gewerbl. Unterkunft	20	11%	6	22%	5	18%	6	22%	2	4%	1	2%
Schutzbedürftigkeit	Schutzbedürftige beteiligt	107	61%	25	93%	15	54%	18	67%	30	65%	19	41%
Rechtfertigung der Beschwerde	voll	18	10%	10	37%	3	11%	2	7%	2	4%	1	2%
	teilweise	11	6%	5	19%	2	7%	3	11%	0	0%	1	2%
	nein	2	1%	0	0%	0	0%	1	4%	1	2%	0	0%
	ungeklärt ³	42	24%	6	22%	2	7%	5	19%	14	30%	15	33%
Indiv. Abhilfe	voll	24	14%	13	48%	3	11%	2	7%	4	9%	2	4%
	teilweise	4	2%	2	7%	1	4%	1	4%	0	0%	0	0%
	nicht	4	2%	1	4%	1	4%	1	4%	1	2%	0	0%
	ungeklärt ³	40	23%	5	19%	2	7%	6	22%	12	26%	15	33%
Grds. Abhilfe	voll	3	2%	0	0%	2	7%	1	4%	0	0%	0	0%
	teilweise	2	1%	1	4%	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%
	nicht	28	16%	15	56%	3	11%	3	11%	5	11%	2	4%
	ungeklärt ³	40	23%	5	19%	2	7%	6	22%	12	26%	15	33%
Beschwerde zurückgezogen		59	34%	5	19%	12	43%	6	22%	19	41%	17	37%
Bewertung nicht möglich/entfällt		42	24%	1	4%	9	32%	10	37%	10	22%	12	26%

1 Mehrfachnennungen möglich.

2 In einem Fall noch keine Feststellung hinsichtlich des Aufgabenbereichs.

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.

**Ombudsstelle: statistischer Vergleich
2019 und 2020**

		2019		2020		Differenz	
		absolut	%	absolut	%	absolut	%
Fallzahlen		205	100%	174	100%	-31	-15%
namentlich / anonym	namentlich	150	73%	163	94%	13	9%
	anonym	55	27%	11	6%	-44	-80%
Hinweisgebende	Flüchtlinge	93	45%	65	37%	-28	-30%
	Freiwillige	30	15%	14	8%	-16	-53%
	Professionelle	60	29%	74	43%	14	23%
	andere	24	12%	24	14%	0	0%
Vorermittlung	ja	62	30%	73	42%	11	18%
	nein	143	70%	101	58%	-42	-29%
Aufgabenbereich	ja	113	55%	134	77%	21	19%
	nein	92	45%	39	22%	-53	-58%
vor Ort	ja	56	27%	53	30%	-3	-5%
	nein	149	73%	121	70%	-28	-19%
Befragung	ja	180	88%	151	87%	-29	-16%
	nein	25	12%	23	13%	-2	-8%
Auskunftsersuchen	AfW	65	32%	73	42%	8	12%
	GA	4	2%	3	2%	-1	-25%
	and. Ämter	5	2%	6	3%	1	20%
	and. Akteure	14	7%	26	15%	12	86%
Abgabe/Verweis		98	48%	53	30%	-45	-46%
Vermittlung		19	9%	15	9%	-4	-21%
Bearbeitungsstand	offen	27	13%	38	22%	11	41%
	geschlossen	178	87%	136	78%	-42	-24%
Kategorisierung der Beschwerde	Gewalt	23	11%	19	11%	-4	-17%
	sex. Übergriff	3	1%	5	3%	2	67%
	Diskriminierung	32	16%	10	6%	-22	-69%
	MW-Verstoß	47	23%	27	16%	-20	-43%
	andere	122	60%	143	82%	21	17%
Unterbringung	NA	11	5%	10	6%	-1	-9%
	WH	88	43%	112	64%	24	27%
	gewerbl. Unterkunft	23	11%	20	11%	-3	-13%
Schutzbedürftigkeit	Schutzbedürftige beteiligt	108	53%	107	61%	-1	-1%
Rechtfertigung der Beschwerde	voll	16	8%	18	10%	2	13%
	teilweise	21	10%	11	6%	-10	-48%
	nein	5	2%	2	1%	-3	-60%
	ungeklärt	26	13%	42	24%	16	62%
Indiv. Abhilfe	voll	20	10%	24	14%	4	20%
	teilweise	13	6%	4	2%	-9	-69%
	nicht	7	3%	4	2%	-3	-43%
	ungeklärt	28	14%	40	23%	12	43%
Grds. Abhilfe	voll	2	1%	3	2%	1	50%
	teilweise	5	2%	2	1%	-3	-60%
	nicht	24	12%	28	16%	4	17%
	ungeklärt	37	18%	40	23%	3	8%
Beschwerde zurückgezogen		50	24%	59	34%	9	18%
Bewertung nicht möglich/entfällt		87	42%	42	24%	-45	-52%

4.2 Termine der Ombudsstelle im Berichtszeitra

01.01.2020	Personalreduzierung auf zwei Teilzeitstellen (je 0,5) durch Wegfall des Verwaltungsstellenanteils
29.01.2020	Gespräch im Amt für Integration und Vielfalt
31.03.2020	Ausscheiden von Frau Lange als Ombudsperson
28.04.2020	Quartalsgespräch mit dem Amt für Wohnungswesen sowie dem Amt für Integration und Vielfalt als Telefonkonferenz
01.05.2020	Dienstantritt von Frau Spiekermann als Ombudsperson
05.11.2020	Quartalsgespräch mit dem Amt für Wohnungswesen sowie dem Amt für Integration und Vielfalt als Telefonkonferenz

