



**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

<http://ombudsstelle.koeln>

Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln

#### **4. Tätigkeitsbericht**

Stand: 31.03.2018

## Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	3
1. Kurzzusammenfassung.....	4
2. Organisatorische Aspekte der Tätigkeit im Berichtszeitraum .....	6
2.1 Personal.....	6
2.2 Technische Störung .....	6
2.3 Vernetzung.....	6
3. Auswertung der Beschwerdefälle im Berichtszeitraum .....	8
3.1 Übersichtsdarstellung.....	8
3.2 Ergebnisse und Bewertungen im Berichtszeitraum.....	12
3.2.1 Gewalt.....	12
3.2.2 Diskriminierung .....	12
3.2.3 Sexuelle Belästigung.....	14
3.2.4 Verletzung der Menschenwürde .....	14
3.2.5 Beschwerden mit Bezug zur Unterbringungsform.....	15
3.2.6 Schutzbedürftige Personengruppen .....	16
3.2.7 Umsetzung der Unterbringungsempfehlungen des Gesundheitsamtes .....	18
3.2.8 Pflege.....	19
3.2.9 Nutzungsgebühren.....	19
3.2.10 Postzustellung.....	19
3.2.11 stationäre Jugendhilfe .....	20
3.2.12 Asyl- und aufenthaltsrechtliche Probleme.....	20
3.2.13 Sicherstellung der unabhängigen Beschwerdebearbeitung .....	20
4. Empfehlungen .....	21
5. Termine.....	23
5.1 Terminübersicht der Ombudsstelle für den Berichtszeitraum.....	23
5.2 Weitere Terminplanung .....	24

**Abkürzungsverzeichnis**

ABH	Ausländerbehörde Köln
AfW	Amt für Wohnungswesen der Stadt Köln
AM	Projekt Auszugsmanagement
and	Andere
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BR	Bezirksregierung
FI	Flüchtling
Fw	Freiwillige_r
GA	Gesundheitsamt Köln
JA	Amt für Kinder, Jugend und Familie der Stadt Köln
JC	Jobcenter Köln
NA	Notaufnahme
OS	Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln
Prof	Professionelle_r
SPZ	Sozialpädiatrisches Zentrum
TH	Turnhalle
TzFo	Therapiezentrum für Folteropfer (Caritas Köln)
UN-KRK	Kinderechtskonvention der Vereinten Nationen
WH	Wohnheim

## 1. Kurzzusammenfassung

### Berichtszeitraum

Die Ombudsstelle legt ihren 4. Tätigkeitsbericht vor, der einen Zeitraum von drei Quartalen (01.07.2017 bis 31.03.2018) umfasst. Zu der Abweichung vom vorgesehenen quartalsmäßigen Berichtsturnus kommt es infolge gravierender technischer Störungen (s. 2.2) in den Büroräumen der Ombudsstelle. Die Ombudsstelle bittet um Verständnis für die verzögerte Berichterstattung.

### Gliederung

Im Folgenden werden für den Berichtszeitraum zunächst organisatorische Aspekte der Tätigkeit dargestellt (Kapitel 2) betreffend Personal, Technik und Vernetzung. In Kapitel 3 wird zunächst die quantitative Entwicklung der Beschwerdeverfahren dargestellt (3.1). Die qualitative Auswertung (3.2) erfolgt zunächst orientiert an den vier durch Ratsbeschlüsse vorgegebenen Schwerpunkten und anschließend thematisch entsprechend der Beschwerdefälle. Die aktualisierten Empfehlungen der Ombudsstelle enthält Kapitel 4. Terminübersichten finden sich in Kapitel 5.

Die Dokumentation der einzelnen Beschwerdefälle erfolgt für diesen und die folgenden Berichtszeiträume jeweils in einem separaten Anhang, um ein handliches Format präsentieren zu können.

### Quantitative Entwicklung

Im Berichtszeitraum bearbeitete die Ombudsstelle insgesamt 123 Beschwerden (32 fortgeführte Verfahren, 91 neue Beschwerden). Die Hinweise gingen überwiegend von Fachkräften aus. Rund ein Viertel der Beschwerden meldeten Flüchtlinge, die restlichen Hinweise gaben ehrenamtlich Tätige und andere Personen. In den Aufgabenbereich der Ombudsstelle fielen drei Viertel der Beschwerdefälle. Mit 75 Beschwerden bezog sich der Großteil erneut auf die Kategorie „Verletzung der Menschenwürde“. Zu den Kategorien „Diskriminierung“ und „Gewalt“ gingen jeweils rund 20 Hinweise ein. Drei Verfahren behandelten Beschwerden über sexuelle Belästigungen. Immer noch 30 Prozent der Beschwerden standen im Zusammenhang zur Unterbringung in Notunterkünften, fast genauso hoch war nun der Anteil an Beschwerden aus Wohnheimen. In über 80 Prozent der Beschwerdeverfahren wurde die Situation schutzbedürftiger Personen thematisiert. Etwa jede neunte Beschwerde beurteilten die Ombudspersonen als voll gerechtfertigt, jede sechste als teilweise gerechtfertigt. Ungerechtfertigt schien jede 15. Beschwerde. Der Rest wurde als (noch) ungeklärt oder zurückgezogen bewertet.

### Empfehlungen

1. Beendigung der Hallenunterbringung: Ausgehend von den Ergebnissen der Beschwerdeverfahren ist die Planung der Verwaltung zu begrüßen, die Hallenunterbringung bis zum Jahresende zu beenden.
2. Definition besonderer Anforderungen in der Notaufnahme, Exit-Option und Belegungssteuerung: Da weiterhin auch mit Notunterbringungskapazitäten geplant wird, bekräftigt die Ombudsstelle ihre Empfehlung, insbesondere für schutzbedürftige Personen die zu erfüllenden besonderen Anforderungen in Notaufnahmesituationen zu definieren (Schutzmechanismen, Rückzugsräume und Anforderungen an die Qualifikation des Personals) und die Ressourcen für die in den Mindeststandards definierte „Exit-Option“ bereitzustellen. Die Fälle, in denen medizinisch begründete Unterbringungsempfehlungen des Gesundheitsamtes nicht kurzfristig und/oder nicht vollständig um-

gesetzt werden konnten, weisen auf den Bedarf hin, hierfür insbesondere die Kapazitäten in abgeschlossenen Wohneinheiten zu erweitern. Hinsichtlich der Belegungssteuerung empfiehlt die Ombudsstelle, die Funktionsweise transparent zu machen.

3. Anwendbarkeit der Aufnahmerichtlinie EU: Die Ombudsstelle wiederholt ihre Empfehlung, dass die Stadtverwaltung im Dialog mit freien Trägern ausreichend konkret bestimmte individuelle Rechte aus den Regelungen identifiziert und geeignete Verfahren und Maßnahmen zu ihrer Berücksichtigung entwickelt.
4. Gewaltschutz: Es sollten systemische Bausteine entwickelt und alle besonders schutzbedürftigen Personengruppen berücksichtigt werden, um ein integriertes, strukturell verankertes Gewaltschutzkonzept zu erarbeiten. Dieses sollte für transparente Regularien und ein methodisches Vorgehen bei Konflikten sorgen, zudem methodische Prävention und Intervention bei Gewalt-, Rassismus- und Diskriminierungsproblematiken fördern sowie die weitere Qualifizierung des Wachdienstes beinhalten.
5. Sicherstellung der unabhängigen Beschwerdebearbeitung durch die Ombudsstelle: Die Ombudsstelle empfiehlt, ihren ungehinderten Zugang durch Aufnahme einer entsprechenden Regelung in Verträgen mit Beherbergungsbetrieben sicherzustellen.

## **2. Organisatorische Aspekte der Tätigkeit im Berichtszeitraum**

### **2.1 Personal**

Zum 01.07.2017 übernahm die Sozialarbeiterin Frau Birte Lange die Funktion der Ombudsfrau (19,5 h/W.). Seit Mai 2014 beim Kölner Flüchtlingsrat e.V. (KFR) angestellt, absolvierte Frau Lange berufsbegleitend bis November 2017 den Masterstudiengang „Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession“ und übt neben der Funktion der Ombudsfrau eine Teilzeittätigkeit (11,5 h/W.) in der „Unabhängigen Beratungsstelle für Flüchtlinge“ des Trägers aus. Die Nachbesetzung der Stelle der Ombudsfrau war aufgrund eines Aufgabenwechsels der Vorgängerin erforderlich geworden.

Zum 31.08.2017 gab Frau Julia Wilhelm auf eigenen Wunsch die Anstellung als Verwaltungskraft der Ombudsstelle auf, um in einem sozialarbeiterischen Arbeitsbereich tätig zu werden. Die Teilzeitstelle der Verwaltungskraft (19,5 h/W) wurde daher öffentlich zur Nachbesetzung ausgeschrieben. Im Auswahlverfahren entschieden sich der Rechtsträger Kölner Flüchtlingsrat e.V. und die Stadt Köln einvernehmlich für Frau Martina Franck, die die Stelle zum 16.10.2017 antrat.<sup>1</sup>

### **2.2 Technische Störung**

In den Büroräumen der Ombudsstelle in dem Mietobjekt Maastrichter Straße 12-14 (HH), 50672 Köln trat eine Reihe technischer Störungen auf. Zunächst kam es zu Netzwerkstörungen (September u. Oktober 2017), dann zu einem IT-Sicherheitsvorfall (30.10.2017) mit nachfolgender Datenrekonstruktion, Erstellung eines IT-Sicherheitskonzepts und Netzwerkverkabelung (November 2017) sowie schließlich zu einem Wasserrohrbruch. Die Auswirkungen des letzten Vorfalls erstreckten sich vom Dezember 2017 bis über den Berichtszeitraum hinaus (bis Mai 2018).

Aufgrund dieser Störungen traten erhebliche Beeinträchtigungen der Nutzbarkeit der Büroräume sowie des Zugriffs auf das lokale Computernetzwerk der Ombudsstelle ein und damit einhergehend auf die notwendigen Berichtsdaten.

Dieser 4. Tätigkeitsbericht wird daher mit zeitlicher Verzögerung vorgelegt und umfasst den insgesamt noch ausstehenden Berichtszeitraum (01.07.2017 bis 31.03.2018). Die Ombudsstelle bittet dafür um Verständnis.

### **2.3 Vernetzung**

Die Ombudsstelle setzte im Berichtszeitraum ihre Vernetzungsarbeit fort.<sup>2</sup> Die Ombudspersonen stellten das unabhängige Beschwerdeverfahren weiteren Beratungseinrichtungen, Arbeitskreisen und Migrantenselbstorganisationen in Köln vor. Weitergeführt wurden auch die quartalsmäßigen Gespräche mit dem Amt für Wohnungswesen und dem Referat Flüchtlingskoordination sowie der Austausch mit der Leitung des Gesundheitsamtes Köln. Zudem erfolgte erstmals die Vorstellung in einem Arbeitskreis, den das Amt für Kinder, Jugend und Familie betreut.

---

<sup>1</sup> Im März 2018 teilte Frau Franck mit, die Ombudsstelle auf eigenen Wunsch Ende April verlassen zu wollen, um eine unbefristete Vollzeitstelle bei einem anderen Anstellungsträger anzutreten.

<sup>2</sup> Eine detaillierte Auslistung der Termine der Ombudsstelle findet sich unter 5.1.

Landes- und bundesweit suchten die Ombudspersonen den Austausch mit anderen Ombudsstellen im Flüchtlingsbereich. Auf Einladung erfolgte ein Besuch des Ombudsmannes Herr Kronenberger (Ombudsstelle für Flüchtlinge in Hennef) in Köln. Die Kölner Ombudspersonen besuchten die Hamburger Ombudsstelle in der Flüchtlingsarbeit (Frau Stoltenberg) und die Ombudsperson für die Flüchtlingserstaufnahme im Land Baden-Württemberg (Herrn Danner). Zudem erfolgte ein Erfahrungsaustausch mit Stellen in Berlin (Land und Kommune) und in Karlsruhe (Wohlfahrtsverband), wo die Einrichtung entsprechender Beschwerdestellen erwogen wurde.

Ihre Erfahrungen teilte die Kölner Ombudsstelle zudem im Rahmen einer Fachkonferenz der „Initiative zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ auf Einladung der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung, im Rahmen des Pilotprojekts „Unabhängiges Beschwerdemanagement in Unterkünften für Geflüchtete“ (Frauenhauskoordinierung e.V.) und mit der Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. (Wuppertal). Regelmäßig nahmen die Ombudspersonen zudem an fachlich relevanten Tagungen und Veranstaltungen teil.

### 3. Auswertung der Beschwerdefälle im Berichtszeitraum

#### 3.1 Übersichtsdarstellung

		4. Berichtszeitraum (Stand 31.03.18)					
		fortgeführt aus vorherigen Berichtszeiträumen		neu im 4. Berichtszeitraum		gesamt	
		absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Beschwerdefälle		32	100,0 %	91	100,0 %	123	100,0 %
namentlich / anonym	namentlich	31	96,9 %	79	86,8 %	110	89,4 %
	anonym	1	3,1 %	12	13,2 %	13	10,6 %
Hinweisgebende <sup>3</sup>	Flüchtlinge	10	31,3 %	22	24,2 %	32	26,0 %
	Freiwillige	4	12,5 %	12	13,2 %	16	13,0 %
	Professionelle	16	50,0 %	51	56,0 %	67	54,5 %
	Andere	2	6,3 %	6	6,6 %	8	6,5 %
Vorermittlung	ja	12	37,5 %	35	38,5 %	47	38,2 %
	nein	20	62,5 %	56	61,5 %	76	61,8 %
Aufgabenbereich	ja	30	93,8 %	63	69,2 %	93	75,6 %
	nein	2	6,3 %	28	30,8 %	30	24,4 %
vor Ort	ja	12	37,5 %	19	20,9 %	31	25,2 %
	nein	20	62,5 %	72	79,1 %	92	74,8 %
Befragung	ja	29	90,6 %	81	89,0 %	110	89,4 %
	nein	3	9,4 %	10	11,0 %	13	10,6 %
Auskunftsersuchen <sup>10</sup>	AfW	19	59,4 %	29	31,9 %	48	39,0 %
	GA	4	12,5 %	2	2,2 %	6	4,9 %
	and. Ämter	7	21,9 %	1	1,1 %	8	6,5 %
	and. Akteure	5	15,6 %	7	7,7 %	12	9,8 %
Abgabe/Verweis		7	21,9 %	22	24,2 %	29	23,6 %
Vermittlung		11	34,4 %	8	8,8 %	19	15,4 %
Bearbeitungsstand	offen	5	15,6 %	19	20,9 %	24	19,5 %
	geschlossen	27	84,4 %	72	79,1 %	99	80,5 %
Kategorisierung der Beschwerde <sup>15</sup>	Gewalt	6	18,8 %	14	15,4 %	20	16,3 %
	sex. Übergriff	0	0,0 %	3	3,3 %	3	2,4 %
	Diskriminierung	8	25,0 %	13	14,3 %	21	17,1 %
	MW-Verstoß	24	75,0 %	52	57,1 %	75	61,0 %
	Turnhalle/Notaufnahme	12	37,5 %	25	27,5 %	37	30,1 %
	Wohnheim	7	21,9 %	26	28,6 %	33	26,8 %
	gewerbliche Unterkunft	6	18,8 %	14	15,4 %	20	16,3 %
	schutzbed. Personen	28	87,5 %	55	60,4 %	83	67,5 %
Rechtfertigung der Beschwerde	ja	11	34,4 %	3	3,3 %	14	11,4 %
	teilweise	8	25,0 %	13	14,3 %	21	17,1 %
	nein	1	3,1 %	7	7,7 %	8	6,5 %
	ungeklärt <sup>4</sup>	5	15,6 %	43	47,3 %	48	39,0 %
	zurückgezogen <sup>5</sup>	7	21,9 %	25	27,5 %	32	26,0 %

<sup>3</sup> Mehrfachnennungen möglich

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Zurückgezogene Beschwerden werden hier separat ausgewiesen.



Indiv. Abhilfe	voll	11	34,4 %	7	7,7 %	18	14,6 %
	teilweise	4	12,5 %	12	13,2 %	16	13,0 %
	nicht	4	12,5 %	8	8,8 %	12	9,8 %
	ungeklärt	6	18,8 %	39	42,9 %	45	36,6 %
	zurückgezogen	7	21,9 %	25	27,5 %	32	26,0 %
Grds. Abhilfe	voll	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
	teilweise	2	6,3 %	1	1,1 %	3	2,4 %
	nicht	14	43,8 %	19	20,9 %	33	26,8 %
	ungeklärt	9	28,1 %	46	50,5 %	55	44,7 %
	zurückgezogen	7	21,9 %	25	27,5 %	32	26,0 %

Im Berichtszeitraum 01.07.2017 bis 31.03.2018 bearbeitete die Ombudsstelle 123 Beschwerdefälle. Es wurden 31 Fälle aus den vorherigen Berichtszeiträumen fortgeführt und 92 neue Beschwerden registriert. In den Aufgabenbereich der Ombudsstelle fielen 75,6% (93) der Hinweise und Beschwerden, sie konnten größtenteils im Berichtszeitraum bearbeitet und abgeschlossen werden (80,5% bzw. 99 der Beschwerden). Zum Ende des Berichtszeitraums waren 24 Hinweise und Beschwerden (19,5%) noch in Bearbeitung.

Die Verteilung der hinweisgebenden Personen zeigt im Vergleich zu den Vorberichtszeiträumen kaum Veränderungen auf, erneut kamen ca. die Hälfte der Hinweise von Fachkräften (54,4%), ca. ein Viertel der Hinweise von Flüchtlingen (26%) und die restlichen Hinweise von Freiwilligen und anderen Personen.

Die Ombudspersonen führten in ca. 40% der Beschwerdeverfahren Vorermittlungen durch und suchten ca. ein Viertel der Betroffenen in ihren Unterkünften auf. Befragungen wurden in 110 Beschwerdefällen durchgeführt, neben den Betroffenen selbst wurden oftmals die Hinweisgebenden und Fachkräfte befragt.

Größtenteils wurde das Amt für Wohnungswesen um Auskunft ersucht (40% der Beschwerden). Weitere Anfragen wurden an das Gesundheitsamt und andere Ämter<sup>6</sup> (11,4%) und beispielsweise an Ärzt\_innen, Psychotherapeut\_innen, Kliniken, das Auszugsmanagement oder eine Willkommensinitiative gestellt.

In 29 (23,6%) Beschwerdefällen wurden Hinweisgebende und/oder Betroffene mit (Teil-)Anliegen an andere Institutionen und Behörden weitergeleitet, in 19 Fällen (15,4%) wurde Beschwerdeführende in weitere Angebote vermittelt.

Die Ombudsstelle bearbeitete 20 Beschwerdefälle zum Thema Gewalt, drei Beschwerden und Hinweise zu sexuellen Übergriffen, in 21 Fällen wurde verschiedenen Arten von Diskriminierung thematisiert und in 75 Fällen bezogen sich die Beschwerden auf die Kategorie Verletzung der Menschenwürde.<sup>78</sup>

In 90 der 123 Beschwerdefälle wurde die Unterbringungsform erfasst bzw. war für die Beschwerdeführung von Bedeutung. Trotz Abbau der Notaufnahmekapazitäten gingen der größte Teil der Beschwerden von Betroffenen aus dieser Unterbringungsform ein (37 Beschwerden). Erstmals wurden weitere Unterbringungsformen in der statistischen Übersichtsauswertung zahlenmäßig erfasst: Es gingen 33 Beschwerden aus Wohnheimen und 20 Beschwerden aus gewerblichen Unterkünften ein.

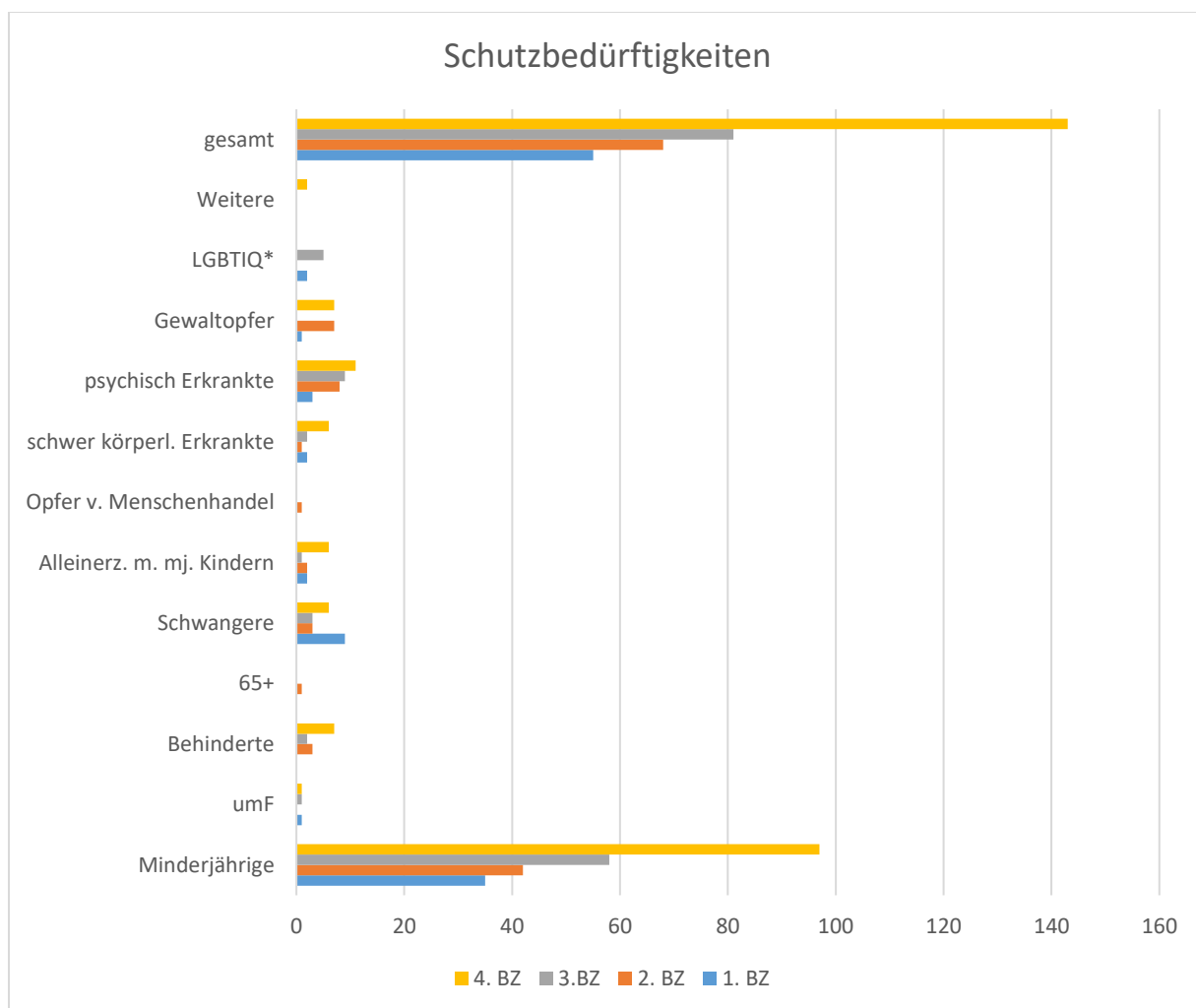
<sup>6</sup> Jugendamt, Sozialamt, Ausländerbehörde

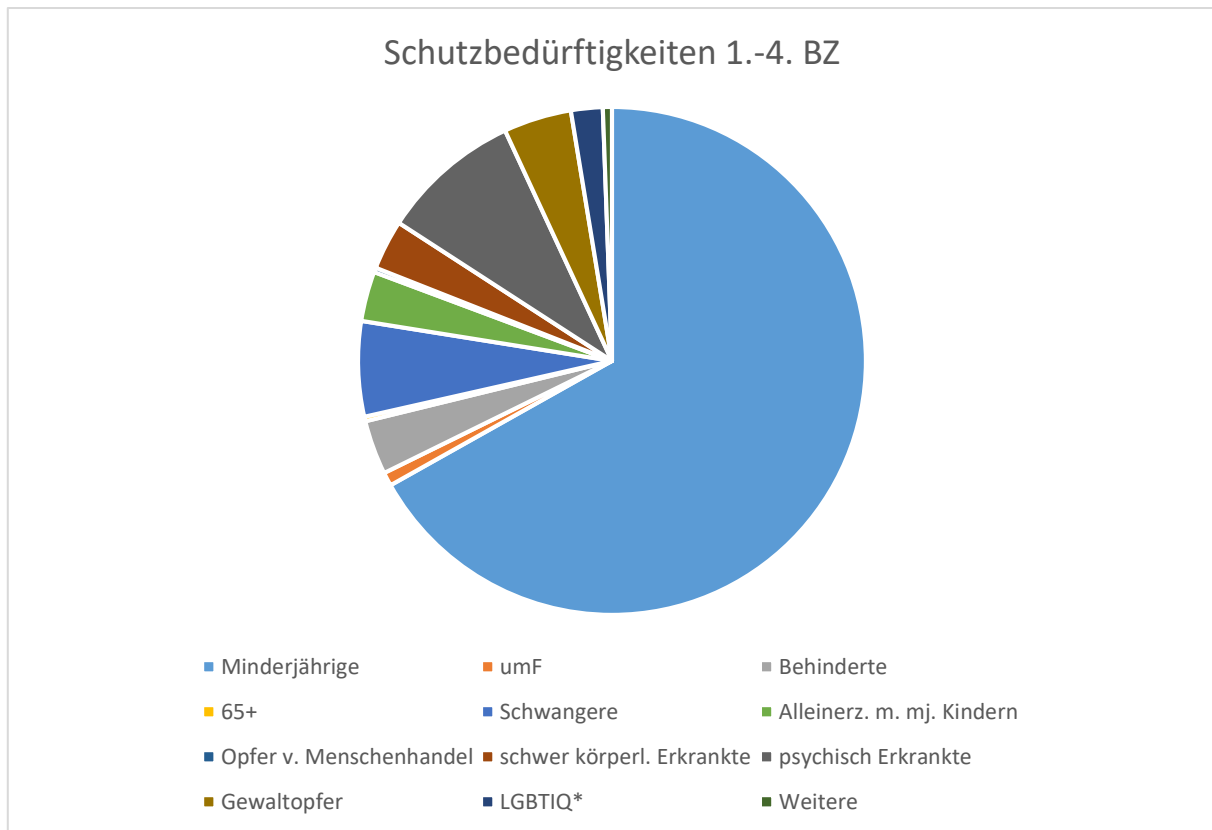
<sup>7</sup> Mehrfachnennungen möglich

<sup>8</sup> Deduktiv kategorisiert werden von den Ombudspersonen auch Beschwerden außerhalb der eigenen Zuständigkeit, insofern feststellbar ist, dass eine der deduktiven Kategorien zutreffend ist. Andere Hinweise konnten bei Nicht-Rechtfertigung nicht deduktiv kategorisiert werden.

In 83% aller aufgenommenen Beschwerden waren Personen mit besonderem Schutzbedarf betroffen. Folgende Zuordnung zu schutzbedürftigen Personengruppen erfasste die Ombudsstelle in den vier Berichtszeiträumen (BZ):

	minderjährige	umF	Behinderte	65+	Schwangere	Alleinerziehende m. mindj. Kindern	Opfer v. Menschenhandel	schwer körperl. Erkrankte	psychische Erkrankte	Gewaltopfer	LGBTIQ*	weitere	gesamt
1. BZ	35	1	0	0	9	2	0	2	3	1	2	2	55
2. BZ	42	0	3	1	3	2	1	1	8	7	0	0	68
3. BZ	58	1	2	0	3	1	0	2	9	0	5	5	81
4. BZ	97	1	7	0	6	6	0	6	11	7	0	0	143
gesamt	232	3	12	1	21	11	1	11	31	15	7	7	347





Die Ombudspersonen bewerteten alle Beschwerden abschließend. Insgesamt 14 (11,4%) der bearbeiteten Beschwerden konnten zum Ende des Berichtszeitraums als voll gerechtfertigt eingestuft werden, weitere 21 (17,1%) Beschwerden als teilweise gerechtfertigt. Nur acht Beschwerden (6,5%) wurden als nicht gerechtfertigt eingestuft.<sup>9</sup> In 48 (39,0%) der Beschwerdeverfahren war die Rechtfertigung zum Ende des Berichtszeitraums ungeklärt, 32 Beschwerden (26,0%) wurden zurückgezogen.

Individuelle Abhilfen wurden in 18 (14,6%) voll, in weiteren 16 (13,0%) teilweise erreicht. Zwölf Beschwerdefälle wurden abgeschlossen, ohne dass eine Abhilfe festgestellt werden konnte, in 45 Fällen (36,6%) konnte nicht ermittelt werden, ob eine Abhilfe eintrat, bzw. dies war im Berichtsende (noch) nicht ermittelbar.

Grundsätzliche Abhilfen konnte die Ombudsstelle in keinem der bearbeiteten Beschwerdefälle feststellen, teilweise Abhilfen wurden hingegen in drei Fällen (2,6%) dokumentiert. In 33 Fällen wurde keine grundsätzliche Abhilfe erreicht, in 55 (44,7%) Beschwerden war (bis dahin) ungeklärt, ob eine grundsätzliche Abhilfe erreicht werden könnte.

<sup>9</sup> Als nicht gerechtfertigt wurden u.a. Beschwerden kategorisiert, in denen sich die Angaben der Betroffenen als falsch herausstellten, in denen sich keine gravierenden Problemlagen feststellen ließen oder zum Teil auch Beschwerden, die außerhalb des Aufgabenbereichs der Ombudsstelle lagen.

## 3.2 Ergebnisse und Bewertungen im Berichtszeitraum

### 3.2.1 Gewalt

Beschwerden über Gewalt erhoben Bewohner\_innen von Flüchtlingsunterkünften in mehreren Fällen und in verschiedenen Konstellationen. Vereinzelt gingen die Hinweise auch von beruflich in dem Feld Tätigen aus. Meist wurde Gewalt durch andere Bewohner\_innen beklagt.<sup>10</sup> Berichtet wurden sowohl körperliche Angriffe als auch psychische Gewalt und Sachbeschädigungen. Eine umfassende Aufklärung der Vorgänge gelang in keinem der Fälle. Widersprüche in der Darstellung der Konfliktsituation ließen sich teilweise nicht abschließend klären. Mitunter standen andere Probleme im Vordergrund, etwa die Frage der adäquaten Wohnunterbringung von zwei psychisch erkrankten Beschwerdeführern. Eine Beschwerde hinsichtlich Vorfälle häuslicher Gewalt konnte ebenfalls nicht umfassend aufgeklärt werden, allerdings konnte die Ombudsstelle hier feststellen, dass unmittelbar nach der Beschwerdeführung seitens des AfW eine Abhilfe angeboten wurde. In einem anderen Fall wurde durch die Verlegung der Beschwerde führenden Seite eine Deeskalation herbeigeführt. Im Fall einer Beschwerde über rassistische Diskriminierung und Gewalt fiel auf, dass Hänseleien bestätigt, ein Vorfall, bei dem nach Angaben der Beschwerdeführerin der Sohn verletzt wurde, jedoch seitens der Unterbringungseinrichtung nicht dokumentiert wurde. Anlass zu Besorgnis gab, dass dem Anschein nach in einer Unterkunft Bewohner\_innen und Beauftragte der Stadtverwaltung von Einschüchterung und Gewalt durch andere Bewohner\_innen betroffen waren und im Bearbeitungszeitraum eine nachhaltige Lösung nicht erreicht wurde.

### 3.2.2 Diskriminierung

Der Vorwurf rassistischer Diskriminierung wurde in verschiedenen Konstellationen erhoben. In drei Beschwerdefällen wurden eine Diskriminierung Schwarzer in Unterbringungseinrichtungen thematisiert. In dem fortgeführten Beschwerdeverfahren betr. einer Polizeikontrolle von Geflüchteten unmittelbar vor dem Beratungszentrum rubicon erlangte die Ombudsstelle keine weiteren Erkenntnisse. Geäußert worden war der Verdacht, der Kontrolle habe ein racial profiling zugrunde gelegen.<sup>11</sup> In einem weiteren Fall gab der Beschwerdeführer an, Opfer rassistischer Diskriminierung zu sein. Mit dem Hinweis, eine gewalttätige Eskalation zu befürchten, lehnte er jedoch eine weitere Bearbeitung der Beschwerde, auch ohne Namensnennung, ab. Angesichts des Fehlens einer Dokumentation von Vorfällen in einem Fall empfiehlt die Ombudsstelle, Sensibilisierungsmaßnahmen betreffend rassistischer Diskriminierung in Wohnheimen durchzuführen. Dabei wäre auch an good practice-Beispiele in der Wohnheimbetreuung anzuknüpfen.

Antiziganismus bzw. die Diskriminierung von Roma und Ashkali wurde im Kontext von zwei Konflikten unter Bewohner\_innen thematisiert. Die Beschwerdeführer\_innen beklagten eine Diskriminierung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft. In einem Beschwerdefall wurden regelmäßig wiederkehrende Konflikte geschildert, die in einem körperlichen Angriff eskalierten. Das

---

<sup>10</sup> In zwei Fällen beschwerten sich allerdings die Aggressoren über ihre Verlegung, da diese eine Verschlechterung der Wohnsituation auch für nicht involvierte Familienangehörige und Betroffene mit besonderem Schutzbedarf bedeuten würde.

<sup>11</sup> Beschwerden über eine Verletzung der Menschenwürde (s. 3.1.4) im Kontext von Polizeieinsätzen wurden in vier weiteren Fällen bearbeitet, wobei drei neu aufgenommenen Beschwerden zurückgezogen wurden und eine aus dem ersten Berichtszeitraum fortgeführte Beschwerde noch anhängig ist.

Amt für Wohnungswesen gab auf die Anfrage, welche Lösungsstrategien zur Konfliktlösung angewendet werden, an, dass „an die Toleranz der Bewohner“ appelliert und „in vielen Wohnbeispielen ein friedliches Wohnverhalten verschiedener Ethnien“ geschaffen werde. In einer weiteren Beschwerde gab die Familie an, von anderen Bewohner\_innen antiziganistisch beschimpft worden zu sein. Die Namensnennung des Täters wurde nicht gewünscht mit dem Hinweis, dass eine Fortsetzung der diskriminierenden Beschimpfungen befürchtet wurde. Diese Beschwerden wiesen auf die Bedeutung antiziganistischer Diskriminierung in der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen hin. Ähnliche Schilderungen finden sich in einer Dokumentation über Vorkommnisse in Berlin.<sup>12</sup> Antiziganistische Beschimpfungen und Beleidigungen treffen in Deutschland auf historisch tief verwurzelte Deutungsmuster und eine hohe soziale Akzeptanz.<sup>13</sup> Mitarbeitende in Wohnheimen sollten befähigt sein, Antiziganismus als rassistische Diskriminierung zu erkennen und dieser Art der Diskriminierung methodisch abgesichert entgegenzutreten.

In vier Beschwerden<sup>14</sup> wurde eine religiöse Diskriminierung moniert, welche sich nicht weiter aufklären ließ. Diese Beschwerdeverfahren schloss die Ombudsstelle als ungeklärt bzw. zurückgezogen ab.

Ein Vertreter einer Willkommensinitiative beklagte eine ungerechtfertigte Benachteiligung arbeitssuchender Flüchtlinge durch eine restriktive Praxis der Ausländerbehörde Köln bei der Erteilung der Beschäftigungserlaubnis im Fall der Zustimmungsfiktion (§ 36 Abs. 2 BeschV). Die ABH warte unnötig eine Entscheidung der Bundesagentur für Arbeit (BA) ab mit der Folge, dass der angebotene Arbeitsplatz nicht mehr zur Verfügung stehe und eine mögliche Entlastung der Sozialkassen versäumt werde. Nach Beurteilung der Ombudsstelle war die Darstellung der ABH plausibel, dass bei Ausbleiben einer fristgerechten Störmeldung der BA eine Auflage verfügt und der/die Antragsteller\_in zur Aushändigung der Beschäftigungserlaubnis eingeladen werde. Wenn, wie vom Hinweisgeber nachträglich berichtet, ihm seitens der ABH zudem eine Benachrichtigung des Arbeitgebers per E-Mail zugesagt wurde, dürfte dies der Beschleunigung dienen und den negativen Folgen überlanger Verfahren entgegenwirken.

Weitere zurückgezogene Beschwerden über Diskriminierung betrafen systemische und Einzelfallfragen. Beklagt wurden eine ungerechtfertigte Benachteiligung aufgrund der ethnischen Herkunft beim Zugang zu Kita-Plätzen, eine Benachteiligung ausreisepflichtiger Kinder durch die Schule, eine ungerechtfertigte Verlegung aus einer Notaufnahmeeinrichtung in eine andere sowie die Nichterteilung einer Beschäftigungserlaubnis in einem Einzelfall.

---

<sup>12</sup> Amaro Foro e.V. berichtete über eine unrechtmäßige Räumung und Erteilung eines Hausverbots, verbale Belästigungen und Drohungen gegen eine Roma-Familie in Berlin (Dokumentation von antiziganistischen Vorfällen in Berlin und Medienmonitoring 2016, S. 10, abrufbar unter [http://www.amaro-foro.de/sites/default/files/Dokumentation\\_web\\_0.pdf](http://www.amaro-foro.de/sites/default/files/Dokumentation_web_0.pdf)).

<sup>13</sup> Nach Ergebnissen der Studie »Die enthemmte Mitte. Autoritäre und rechtsextreme Einstellung in Deutschland« aus dem Jahr 2016 stimmten 57,8 Prozent der Befragten der Aussage »Ich hätte Probleme damit, wenn sich Sinti und Roma in meiner Gegend aufhalten« zu. 49,6 Prozent Befragten stimmen zu, dass »Sinti und Roma aus den Innenstädten verbannt werden« sollten. 58,5 Prozent der Befragten glauben, dass Sinti und Roma zu Kriminalität neigen. (Die enthemmte Mitte. Autoritäre und rechtsextreme Einstellung in Deutschland, 15. Jun. 2016 von Oliver Decker, Johannes Kiess, Elmar Brähler, Psychosozial Verlag, abrufbar unter: [https://www.boell.de/sites/default/files/buch\\_mitte\\_studie\\_uni\\_leipzig\\_2016.pdf?dimension1=division\\_demo](https://www.boell.de/sites/default/files/buch_mitte_studie_uni_leipzig_2016.pdf?dimension1=division_demo))

<sup>14</sup> Moniert wurde die religiöse Diskriminierung von Christen, in zwei der Fälle handelte es sich um Konvertiten.

### 3.2.3 Sexuelle Belästigung

Wie in den Vorberichtszeiträumen war die Zahl der Beschwerden gering, die in der Kategorie „sexueller Übergriff“ erfasst wurden. Durch einen Hinweis erfuhr die Ombudsstelle von einem jungen volljährigen Flüchtling, einem ehemaligen umF, der den Angaben zufolge Opfer sexualisierter Gewalt wurde. Es handelte sich um einen Fall in einer anderen nordrhein-westfälischen Kommune; die Hinweisgeberin wurde an andere spezialisierte Beratungsstellen verwiesen/weitergeleitet.<sup>15</sup> Ein zweiter Hinweis richtete sich auf sexuelle Belästigungen gegen eine geflüchtete Frau<sup>16</sup>, der Fall ist zum Ende des Berichtszeitraums anhängig. Im dritten Fall wurde die Beschwerde einer Familie bearbeitet, deren Sohn beschuldigt wurde, sexualisierte Gewalt gegen ein Kind ausgeübt zu haben. Hier monierten die Beschwerdeführer insbesondere die mangelnde Aufklärung mittels Sprachmittlung nach dem Vorfall und die daraus resultierende Verunsicherungen.

### 3.2.4 Verletzung der Menschenwürde

Zu der Kategorie „Verstoß gegen die Menschenwürde“ waren, wie in den Vorberichtszeiträumen, am häufigsten Beschwerden zuzuordnen. Eine Reihe dieser Beschwerden wurde mehrfach kodiert. Hier werden Beschwerden gesondert ausgewertet, die besondere Aspekte aufweisen und nicht bereits in den Kontexten „Gewalt“ oder „Diskriminierung“ oder nachfolgend unter einer induktiv gebildeten Kategorie erläutert werden.

Erneut monierten viele Beschwerden, die Unterbringungssituation sei aus gesundheitlichen Gründen unzumutbar und damit unwürdig. Soweit Atteste zu den medizinisch begründeten Anforderungen an die Unterbringung vorgelegt werden, sollte das Amt für Wohnungswesen diese dem Gesundheitsamt zur Stellungnahme vorlegen. Hier zeigten sich verschiedene Hindernisse:

- Attestvorlage: Einige Beschwerdeführenden waren zur Attestvorlage (noch) nicht in der Lage oder es fehlte, bei attestierten (schweren) Erkrankungen, eine (klare) Aussage zu den Anforderungen an die Unterbringung.
- Beurteilung durch das Gesundheitsamt: Teilweise beurteilte das Gesundheitsamt die Notwendigkeit einer Verbesserung der Unterbringung anders als Beschwerdeführende und behandelnde Mediziner\_innen oder Psychotherapeut\_innen.<sup>17</sup> So beurteilte das Gesundheitsamt es als medizinisch notwendig, wegen einer psychischen Erkrankung eine dreiköpfigen Familie in einer Privatwohnung unterzubringen, während der Erkrankte die notuntergebrachte Großfamilie nicht verlassen wollte und seine Psychotherapeutin die stabilisierende Wirkung des Familienverbundes hervorhob.
- Umsetzung der Empfehlungen des Gesundheitsamtes: Die weiterführende Frage, wie Empfehlungen des Gesundheitsamtes umgesetzt wurden, wird weiter unten (3.2.7) thematisiert.
- bauliche Barrierefreiheit: Als menschenunwürdig wurde in drei fortgeführten bzw. wieder aufgegriffenen Fällen und einem neuen Fall eine mangelnde Barrierefreiheit der Unterkunft

---

<sup>15</sup> In einem anderen Beschwerdefall aus Köln blieb es bei der Andeutung, dass sexualisierte Gewalt gegen einen jungen Flüchtling eine Rolle spielen könnte, sodass die Zuordnung zur Kategorie Gewalt erfolgte.

<sup>16</sup> vgl. auch 3.2.5 gewerbliche Unterbringung

<sup>17</sup> Zitat aus einer Stellungnahme des Gesundheitsamtes Köln: „Eine Veränderung der Unterbringung wäre zweifellos wünschenswert, aber zur Zeit medizinisch nicht notwendig.“

moniert; es handelte sich um Beschwerden von zwei Erkrankten mit Bewegungseinschränkungen und zweier körperbehinderter Kinder. Über Lösungen im Einzelfall hinaus<sup>18</sup> mangelte es grundsätzlich an barrierefreien Unterbringungsmöglichkeiten (vgl. 3.2.5 u. 3.2.6, Behinderte).

Ebenfalls als Verstoß gegen die Menschenwürde wurden Hindernisse beim Zugang zur Gesundheitsversorgung beklagt; hier konnten in einem Fall Hinweise zur rechtlichen Prüfung für eine leistungsrechtliche Klärung beim Sozialamt sorgen. Im Zusammenhang von gewalttätig eskalierenden Konflikten monierten zwei Beschwerdeführer ihre Verlegung als menschenunwürdig für nicht in den Gewaltakt involvierte Minderjährige. Schließlich wurden Probleme beim Erhalt der Geburtsurkunde als Menschenwürdeverletzung moniert. Neben der im Laufe des Beschwerdeverfahrens erreichten Abhilfe im Einzelfall ist die grundsätzliche Bedeutung hervorzuheben: Jedes Kind ist „unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen“ (Art. 7 Abs. 1 UN-KRK) und es zählt zu den Pflichten des Vertragsstaats, die betroffenen Familien darüber zu informieren (Art. 42 UN-KRK).<sup>19</sup>

### 3.2.5 Beschwerden mit Bezug zur Unterbringungsform

#### *Notaufnahmeeinrichtungen*

Auch nach der Beendigung der Turnhallenunterbringung war die Situation in Hallen und anderen Notaufnahmeeinrichtung häufig Gegenstand von Beschwerdeverfahren. Zum einen handelte es sich um 12 fortgeführte Beschwerdeverfahren, an denen überwiegend Minderjährige beteiligt waren, oft Kinder mit gesundheitlichen Problemen. Bis auf drei Fälle konnten die Beschwerden im Berichtszeitraum abgeschlossen werden. Zum anderen wurden 25 neue Beschwerden aufgenommen. Die Verteilung der Beschwerden hinsichtlich der Unterkunftsart spiegelten den zunehmenden Abbau von Notaufnahmekapazitäten wieder. Im Bezug zur Verteilung der Flüchtlinge auf die verschiedenen Unterbringungsformen traten Beschwerden aus Notaufnahmen jedoch weiterhin überproportional häufig auf.

Bei den neu aufgenommenen Beschwerden ging es wiederum häufig um Bewohner\_innen, die schutzbedürftigen Personengruppen zuzurechnen waren, wie Minderjährige, Behinderte, Schwangere und psychisch Erkrankte. Beklagt wurden u.a. Konflikte mit dem Wachdienst, Gewalt und Diskriminierung, Einschränkungen durch Gemeinschaftsverpflegung sowie ein langer Verbleib in der Notaufnahme, der als Benachteiligung oder im Zusammenhang mit schweren und weniger schweren Erkrankungen als besonders belastend verstanden wurde.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Im Einzelfall wurde Abhilfe erreicht und/oder die Beschwerde zurückgezogen.

<sup>19</sup> „Die Politik muss dafür sorgen, dass Kinder von Geflüchteten Geburtsurkunden erhalten. (...) Die betroffenen Familien über den ‚Zugang zum Recht‘ bezüglich der Geburtenregistrierung zu informieren, gehört eigentlich zu den Staatenpflichten der Vertragsstaaten der UN-Kinderrechtskonvention“ (Claudia Kittel, Leiterin der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention zum Internationalen Kindertag am 01.06.2016. Online unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/rechte-haben-recht-bekommen/meldung/article/die-politik-muss-dafuer-sorgen-dass-kinder-von-gefluechteten-geburtsurkunden-erhalten/> [16.06.2018]).

<sup>20</sup> Mehrfach wurde, auch unter Verweis auf besondere Anforderungen, der lange Verbleib (mehrere Monate bis zu zwei Jahren) in Notaufnahmeeinrichtungen bemängelt. Größtenteils gingen diese Beschwerden von Familien mit minderjährigen Kindern ein, welche u.a. unter Hinweis auf psychische Erkrankungen von Familienmitgliedern und/oder das Anwachsen der Familie die beengten Wohnverhältnisse bemängelten. In einem Fall wurden die Essenszeiten und der Zugang zur Mensa in einer Notunterkunft moniert. Die Öffnungszeiten kollidieren nach Angaben der Beschwerdeführer mit den Arbeits- und Schulzeiten der Familienmitglieder, weiter sei der Zugang für Jugendliche ohne Begleitung der Erziehungsberechtigten versagt worden.

### *Wohnheime*

Wiederholt wurden Missstände in Unterkünften als menschenunwürdig kritisiert. Fortgeführt wurden sieben Beschwerden aus Wohnheimen, neu aufgenommen 26. Im vierten Berichtszeitraum wurde sich nahezu im gleichen Maße über die Unterbringung in Notaufnahmen und Wohnheimen beschwert.

Beschwerden betrafen sowohl die Unterbringungssituation in mobilen Wohneinheiten als auch in anderen Wohnheimen. Themen waren etwa Bedürfnisse besonders Schutzbedürftiger, gewalttätige Auseinandersetzungen unter Bewohner\_innen, rassistische und religiöse Diskriminierung, aber auch der Umgang mit technischen Mängeln bei Selbstzahlern und Probleme mit Benutzungsgebühren/Mietrückständen.

### *Gewerbliche Unterkünfte*

Fortgeführt wurden sechs Beschwerden aus gewerblichen Unterkünften, neu aufgenommen 14. Die Beschwerdeführer brachten hinsichtlich der Unterbringung in Beherbergungsbetrieben u.a. ihre besonderen Bedürfnisse vor, in einem Fall stand der Vorwurf der sexuellen Belästigung durch einen Hotel-Mitarbeiter im Raum.<sup>21</sup> Die Ombudsstelle stellte Probleme mit der Postzustellung in einer gewerblichen Unterkunft fest (s. 3.2.10).

### *Obdachlosenunterbringung*

Im Laufe eines Beschwerdeverfahrens verlegte das Amt für Soziales und Senioren eine Beschwerdeführerin mit Bewegungseinschränkungen aus einem nicht barrierefreien Hotel in eine barrierefreie Unterkunft. Barrierefreiheit ist kein selbstverständlicher Standard.

### *Privatwohnung*

Beschwerden, die sich auf die Wohnsituation in einer Privatwohnung bezogen, wiesen entweder auf Beratungsbedarf zu privaten Mietverhältnissen hin (Schimmelbefall, fehlende Rücksprache mit Vermieter, Unkenntnis von Hilfsmöglichkeiten wie Mieterverein) oder auf die Verquickung aufenthalts- und sozialrechtliche Probleme (Aufenthaltsbestimmung Schutzberechtigter nach § 12a AufenthG), schwieriger Wohnbedingungen und familiäre Konflikte.

## 3.2.6 Schutzbedürftige Personengruppen

In der nicht abschließenden Aufzählung des Art. 21 EU-Aufnahmerichtlinie werden Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien, als vulnerable Antragsteller\_innen auf internationalen Schutz genannt. Die Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln zählen zudem Schwule, Lesben und Transgender hinzu.

---

<sup>21</sup> Hier muss noch die Beschwerdeaufnahme erfolgen, zum Berichtsende hat die Ombudsstelle lediglich den Hinweis auf den Vorfall erhalten.



Durch die Richtlinie ist den Mitgliedstaaten aufgegeben, in dem einzelstaatlichen Recht die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen zu berücksichtigen (Art. 21) sowie die besonderen Bedürfnisse Schutzbedürftiger zu beurteilen und dafür zu sorgen, dass diesen bei der Aufnahme Rechnung getragen wird (Art. 22).

#### *Minderjährige*

Begleitete Flüchtlingskinder und -jugendliche erschienen erneut häufig und vielfältig als Betroffene in Beschwerdeverfahren.

In fortgeführten bzw. wiederaufgegriffenen Fällen hatten Eltern u.a. die Belastung ihrer Kinder in der Notaufnahme oder in anderen prekären Unterbringungssituationen moniert, z.B. durch räumliche Enge, das Fehlen geeigneter Ruhe- und Rückzugsräume sowie die Kumulation von Belastungen aus langandauernder Notunterbringung in Landes- und kommunalen Einrichtungen. Hinsichtlich der Verpflegung wurden Probleme beim grundsätzlichen Zugang und die fehlenden Wahlmöglichkeiten moniert. Weitere Monita betrafen auch eine den gesundheitlichen Anforderungen nicht entsprechende Wohnsituation bei körperlicher Behinderung, bei schwerer Erkrankung der Kinder oder bei der psychischen Störung eines Kindes. Auch die Betroffenheit als Kind psychisch erkrankter Elternteile war Thema. Vereinzelt wurde auch die Betroffenheit durch Eigentumsbeschädigung bzw. Diebstahl in der/um die Unterkunft moniert. Einige fortgeführte Beschwerden hatten nur mittelbaren oder keinen Bezug zur Unterbringungssituation, etwa soweit die ausstehende Erteilung einer Geburtsurkunde moniert wurde, sowie bei asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen und bei Problemen im Zusammenhang des Schulbesuchs.

Die neu aufgenommenen Beschwerdeverfahren thematisierten zusätzlich Einschüchterung und Gewalt seitens volljähriger u. minderjähriger Mitbewohner\_innen sowie in einem Fall häusliche Gewalt gegenüber Kindern und Jugendlichen sowie zwei Fälle rassistischer Diskriminierung gegenüber Kindern. Diese Fälle konnten nicht zufriedenstellend aufgeklärt werden. Mitbetroffen waren Minderjährige zudem von (technischen) Mängeln in Unterkünften. Neu waren Beschwerden über mangelnde Kinderbetreuung und Problemen beim Zugang zu Pflegeleistungen für Kinder. Wie bereits oben erwähnt, monierten in drei Fällen die Eltern, dass die durchgeführte Verlegung sich zum Nachteil für die minderjährigen und teilweise psychischen erkrankten Kinder auswirke.

Bereits in den Vorberichten wies die Ombudsstelle darauf hin, dass die Lebenssituation Minderjähriger in Gemeinschaftsunterkünften, insbesondere bei langer Verweildauer, mit hohen Belastungen verbunden ist und, Studien zufolge, mit psychischen Problemen und Auffälligkeiten korrelieren. Entsprechend sind Anforderungen an eine kindergerechte Unterbringung zu formulieren.

#### *Unbegleitete Minderjährige*

Auch unbegleitete Minderjährige waren den Ergebnissen von Beschwerdeverfahren zufolge von technischen Mängeln in der Unterbringungseinrichtung mitbetroffen. Weitere Hinweise s. Stationäre Jugendhilfe.

#### *Menschen mit Behinderung*

Schwerpunkte der Beschwerden behinderter Menschen und ihrer Familien waren eine mangelnde bauliche Barrierefreiheit der Unterkunft (vgl. 3.2.4) und Hindernisse beim Zugang zu Pflegeleistungen (vgl. 3.2.8) sowie der Zugang zum Integrationskurs und die Teilnahme an dessen Prüfung. Soweit die Beschwerden konkret bearbeitet werden konnten, erschienen sie gerechtfertigt.

### *Schwangere*

Mehrere Schwangere beschwerten sich über ihre Unterbringung, teilweise auch unter Bezug auf nachgewiesene psychischen Störungen. Besondere Anforderungen an die Unterbringung ließen sich in zwei Beschwerdefällen bestätigen, allerdings aufgrund der psychischen Störung. Eine weitere Beschwerde einer Schwangeren ist anhängig.

### *Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen*

In den bearbeiteten Beschwerdefällen wurden häufig gesundheitliche Probleme thematisiert (vgl. 3.1.4). Schwere körperliche Erkrankungen, aufgrund derer nachweislich besondere Anforderungen an die Unterbringung zu stellen waren und die in diesem Bericht nicht bereits in den Kontexten Barrierefreiheit und Behinderung berücksichtigt sind, waren eher selten

### *Personen mit psychischen Störungen*

Bei nachweislich psychisch erkrankten Bewohner\_innen von Flüchtlingsunterkünften lagen häufig besondere Anforderungen an die Unterbringung vor.

*Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien*  
Obwohl unter den Betroffenen Folter- und Gewaltopfer waren, war dies nur in wenigen der bisherigen Beschwerdeverfahren relevant. In einem Fall häuslicher Gewalt wurde im zeitlich nahen Zusammenhang zur Beschwerdeeinleitung der betroffenen Familie eine Abhilfe angeboten, ungeklärt bleiben hier im Berichtszeitraum einige Aspekte hinsichtlich der zeitlichen Abläufe. In anderen Beschwerdeverfahren konnten Fälle aufgrund fehlender örtlicher Zuständigkeit oder aufgrund von anonymisierten Meldungen nicht im Einzelnen bearbeitet werden.

### *LSBT\*1*

Bzgl. der Beschwerde über eine Polizeikontrolle von Geflüchteten unmittelbar vor dem Beratungszentrum rubicon, die im Vorberichtszeitraum aufgenommen wurde, erlangte die Ombudsstelle keine weiteren Erkenntnisse (s. 3.2.2).

## 3.2.7 Umsetzung der Unterbringungsempfehlungen des Gesundheitsamtes

Die weiterführende Frage, wie Empfehlungen des Gesundheitsamtes umgesetzt wurden, wird hier thematisiert.

In einer Reihe von Beschwerden dauerte es sehr lange, bis eine Unterbringung entsprechend der Empfehlungen des Gesundheitsamtes stattfand. Dabei ging es nicht um die Überschreitung der Wochenfrist, die die Mindeststandards vom Dezember 2016 für den Auszug aus der Hallenunterbringung setzen (sog. Exit-Option), sondern es handelte sich um ein monatelanges Verharren unter gesundheitsabträglichen Bedingungen. In einem Fall ließ sich feststellen, dass das Gesundheitsamt bereits im August 2014 und erneut im November 2015 feststellte, dass „aus amtlich fachärztlicher Sicht der Bezug einer eigenen abgeschlossenen Wohnung dringlich notwendig ist.“ Erst nach einer gewalttätigen Eskalation eines Konfliktes mit Mitbewohnern wurde eine Verlegung eingeleitet, welche den Betroffenen zufolge den gesundheitlichen Anforderungen entsprach. In einem weiteren Fall eines psychisch erkrankten Asylsuchenden, der mit Ehefrau und Kind in einem Hotelzimmer untergebracht war, wurde der nach der ärztlichen Stellungnahme des Gesundheitsamtes angekündigte Umzug kurzfristig abgesagt und es vergingen insges. 7,5 Monate bis zum Einzug in eine empfohlene abgeschlossene

Wohneinheit. Es dürfte sich hier um eine Verletzung der besonderen Garantien und Rechte schutzbedürftiger Antragsteller\_innen handeln (Art. 2 k i.V.m. 21, 22 sowie 17 Abs. 2 RL 2013/33/EU). Ähnlich lange dauerte es, bis eine insg. fünfköpfige Familie mit einem Kleinkind mit Entwicklungsstörungen aus der Notaufnahme in eine nach Beurteilung des Gesundheitsamtes adäquate Unterkunft umziehen konnte.

Die individuelle Dramatik langer Wartezeiten verdeutlichte eine fachärztliche Stellungnahme, wonach im Falle einer psychisch Erkrankten „potentiell posttraumatische Ängste bzw. posttraumatisches Wiedererleben auslösende Triggersituationen wie z.B. gemeinsame Benutzung des Badezimmers mit fremden Personen unbedingt vermieden werden“ sollten. Das strukturelle Problem war nach Beurteilung der Ombudsstelle weiterhin der Mangel an geeigneten Unterkünften. Hinzu kam in einer Reihe von Fällen, dass – bei allem Bemühen um Transparenz, das Sozialarbeiter\_innen zeigten – für Betroffene und Beschwerdestelle die zeitliche Planung der Verlegung oft wenig nachvollziehbar blieb.

### 3.2.8 Pflege

Hindernisse beim Zugang zu Pflegeleistungen (vgl. 3.2.6 Menschen mit Behinderung) waren Gegenstand eines fortgeführten, im Berichtszeitraum abgeschlossenen Verfahrens und eines neuen, weiter anhängigen Falles. Deutlich wurden das Bestehen falltypischer rechtlicher und bürokratischer Zugangshindernisse<sup>22</sup> und, damit verbunden, ein fallspezifischer Beratungsbedarf der betroffenen Familien sowie mindestens eine zeitliche Verzögerung beim Zugang zu Hilfen.

### 3.2.9 Nutzungsgebühren

Nutzungsgebühren für Flüchtlingsunterkünfte wurden im Berichtszeitraum mehrfach in Beschwerdeverfahren behandelt. Im August 2017 räumte das Amt für Wohnungswesen ein, dass die Abwicklung von Zahlungsrückständen nach geänderten Nutzungsgebührenbescheiden noch nicht reibungslos verlaufe. Dies sei der Zuständigkeit drei verschiedener Dienststellen und unterschiedlichen DV-Systemen geschuldet, die sich derzeit nicht harmonisieren ließen. Das AfW werde die beteiligten Dienststellen zu einem Gespräch einladen, um gemeinsam eine abgestimmte Vorgehensweise zu entwickeln, die zukünftig Fälle von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen vermeide. Seitens der Ombudsstelle wurde die Wiedervorlage geplant. Berücksichtigt werden sollten dabei auch Fragen von Oktober und Dezember 2017 sowie März 2018, die die Berechnung bzw. Neuberechnung der Nutzungsgebühren, die Kostenübernahme durch verschiedene Träger sowie Rückstände betreffen, die zwei Hinweisen zufolge über längere Zeit aufliefen.

### 3.2.10 Postzustellung

Nach Feststellung der Ombudsstelle war die Postzustellung an mindestens eine Familie in einer gewerblichen Unterkunft über Wochen hinweg nicht sichergestellt.<sup>23</sup> Nach Verlegung der

---

<sup>22</sup> Soweit die zweijährige Vorversicherungszeit nach § 33 Abs. 2 SGB XI nicht erfüllt ist, besteht kein Anspruch auf Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung, sodass ggf. beim Sozialamt weitere Anträge (z.B. auf Hilfe zur Pflege) zu stellen sind.

<sup>23</sup> In einem weiteren Fall überprüft die Ombudsstelle die Wiederaufnahme der Beschwerde.

Familie in diese Unterkunft kamen die entsprechend adressierten Schreiben der Ombudsstelle als unzustellbar zurück. Nach Feststellungen der Dt. Post AG und der Ombudsstelle war eine fehlende Briefkastenbeschriftung die Ursache der gescheiterten Zustellung. Zurückgewiesen wurde der Vorschlag, die Post der Ombudsstelle an den gewerblichen Betreiber zu adressieren. Nach Mitteilung des Amtes für Wohnungswesen wurden die Hotelmitarbeiter letztlich angewiesen, die Briefkastenbeschriftung sicherzustellen. Offen war die Frage, inwiefern vertragliche Regelungen zur postalischen Erreichbarkeit in der gewerblichen Unterkunft bestanden.

### 3.2.11 stationäre Jugendhilfe

Als nicht überprüfbarer Hinweis auf Klagen von (ehemalig) unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (umF) über eine unzureichende Betreuung in einem Wohnheim der Jugendhilfe und über daraus resultierende Nachteile hinsichtlich Schule/Ausbildung sowie rechtlichen Verfahren ein. Angesichts der besonderen Vulnerabilität von umF und möglichen weiteren Unterstützungsbedarfen bei ehemaligen umF wurde das Jugendamt der Stadt Köln kontaktiert mit der Bitte, den Flyer der Ombudsstelle in Wohneinrichtungen der Jugendhilfe auszuhängen, in denen (ehem.) umF untergebracht sind. Am 14.03.18 erfolgte die Vorstellung der Ombudsstelle bei der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII Hilfen zur Erziehung. Zudem tauschten die Ombudspersonen sich mit dem Verein „Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V.“ aus.

### 3.2.12 Asyl- und aufenthaltsrechtliche Probleme

Immer wieder richteten sich Personen (auch) mit asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Fragen an die Ombudsstelle. Hinweise oder Beschwerden, die ausschließlich asyl- und aufenthaltsrechtliche Fragen betrafen, wurden entsprechend verwiesen bzw. weitergeleitet. Sie betrafen etwa die Beratung nach ablehnenden Bescheiden des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, zum (eingeschränkten) Familiennachzug, zur länderübergreifenden (Um-)Verteilung oder zur Wohnsitzbestimmung sowie Fragen der Finanzierung anwaltlicher Vertretung.

### 3.2.13 Sicherstellung der unabhängigen Beschwerdebearbeitung

Einzelne zurückgezogene Beschwerden deuteten aus Sicht der Ombudsstelle auf einen zumindest befürchteten Mangel an Schutz im Beschwerdeverfahren hin. So zog ein Betroffener, welcher angab, Opfer und rassistischer Diskriminierung zu sein, die Beschwerde zurück und gab an, eine Eskalation der Situation zu befürchten. Mit Besorgnis registrierte die Ombudsstelle die Meldung eines Beschwerdeführers, wonach ein anderer Beschwerdeführer sich in der Unterkunft benachteiligt behandelt fühlte, nachdem er sich an die Ombudsstelle gewandt hatte. Gesprächsangebote und Kontaktaufnahmen durch die Ombudspersonen blieben erfolglos, sodass keine weitere Aufklärung unternommen werden konnte. Diese Problemlagen weisen deutlich auf, dass die unabhängige Beschwerdebearbeitung der Ombudsstelle im Gewaltschutzkonzept eingebettet werden sollte. Hinsichtlich der Sachverhaltsermittlung seitens der Verwaltung äußerte die Ombudsstelle bereits in der Vergangenheit in Einzelfällen Kritik zur Detailliertheit, Vollständigkeit und Widerspruchsfreiheit. Auch im aktuellen Berichtszeitraum stellte die Ombudsstelle dies in Einzelfällen fest.

## 4. Empfehlungen

Die Ombudsstelle aktualisiert und erweitert ihre Empfehlungen zu den folgenden Punkten.

### **Beendigung der Hallenunterbringung, Bereitstellung der Ressourcen für die „Exit-Option“ sowie Verbesserung der Unterbringungsbedingungen in städtischen und gewerblichen Unterkünften**

Die Ombudsstelle begrüßt grundsätzlich die Planung der Verwaltung, die Hallenunterbringung bis zum Jahresende zu beenden. Im Blick auf zahlreiche Belastungen, die mit der Notunterbringung verbunden sind, ist dies die richtige Entscheidung. Einzuschränken ist allerdings, dass das Konzept „Ressourcenmanagement“ vorsieht, Notunterkunftsplätze in Hallen bis Ende 2018 zu belegen und über diesen Zeitpunkt hinaus, ggf. in Leichtbauhallen, mindestens 1.500 Unterbringungsplätze im Rahmen der Unterbringungsreserve vorzuhalten sowie die Notaufnahme in der Einrichtung Herkulesstraße mit 550 Plätzen beizubehalten.

Zu bekräftigen ist daher unsere Empfehlung, insbesondere für schutzbedürftige Personen die zu erfüllenden besonderen Anforderungen in Notaufnahmesituationen zu definieren (Schutzmechanismen, Rückzugsräume und Anforderungen an die Qualifikation des Personals) und die Ressourcen für die in den Mindeststandards definierte „Exit-Option“ bereitzustellen, d.h. für eine Verlegung aus gesundheitlichen Gründen binnen einer Woche in eine bessere Unterkunft.

Weiterhin empfiehlt die Ombudsstelle, die Prüfung und Verbesserung der Unterbringungsbedingungen in städtischen Wohnheimen und gewerblichen Unterkünften fortzusetzen. Damit verbindet sie die Empfehlung, die Funktionsweise der im Konzept „Ressourcenmanagement“ in Aussicht gestellten Belegungssteuerung transparent zu machen. Aus Sicht der Ombudsstelle sind dabei vorrangig die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen zu berücksichtigen.

Die Fälle, in denen medizinisch begründete Unterbringungsempfehlungen des Gesundheitsamtes nicht kurzfristig und/oder nicht vollständig umgesetzt werden konnten, weisen auf den Bedarf hin, hierfür insbesondere die Kapazitäten in abgeschlossenen Wohneinheiten zu erweitern.

### **Anwendbarkeit der EU-Aufnahmerichtlinie**

Die Ombudsstelle wiederholt ihre Empfehlung aus dem 3. Tätigkeitsbericht, dass die Stadtverwaltung im Dialog mit weiteren Akteur\_innen ausreichend konkret bestimmte individuelle Rechte aus den Regelungen identifiziert und geeignete Verfahren und Maßnahmen zu ihrer Berücksichtigung entwickelt.

### **Gewaltschutz**

Die Empfehlung der Ombudsstelle aus dem 2. Tätigkeitsbericht, im Sinne des präventiven Gewaltschutzes und effektiver Beschwerdemöglichkeiten eine Verhaltensrichtlinie zum Umgang mit Beschwerdefällen resp. eine Selbstverpflichtung der Stadtverwaltung und ihrer Auftragnehmer\_innen einzuführen, wurde im Quartalsgespräch am 07.11.2017 abgelehnt mit dem Hinweis, dass die Stadt Köln in keinem Bereich mit diesem Instrument arbeitet und zudem gegenüber Auftragnehmern nicht in der Rolle des Arbeitgebers auftritt. Einigkeit bestand, dass zum Gewaltschutz systemische Bausteine entwickelt und in einem Gewaltschutzkonzept alle besonders schutzbedürftigen Personengruppen berücksichtigt werden sollten.

Die begonnene Entwicklung eines Gewaltschutzkonzeptes begrüßt die Ombudsstelle. Die unter 3.2.13 aufgeführten Fallkonstellationen verdeutlichen, wie wichtig eine verbindliche konzeptionelle Grundlage zum Gewaltschutz auch für die Beschwerdeführung ist.

Die Ombudsstelle hält die entsprechenden Empfehlungen aus dem vorherigen Bericht aufrecht, ein integriertes, strukturell verankertes Gewaltschutzkonzept zu erarbeiten, welches einerseits strukturell bedingte Machtungleichgewichte im Unterbringungs- und Betreuungssystem, die besondere Verletzlichkeit schutzbedürftiger Personen und Konfliktfaktoren wie Ungleichwertigkeitsvorstellungen auf Seiten von Flüchtlingen berücksichtigt und andererseits die aufgezeigten Bedarfe der Gewährleistung transparenter Regularien, der weiteren Qualifizierung des Wachdienstes und eines methodischen Vorgehens bei Konfliktgesprächen einbezieht.

Hinsichtlich bestehender Gewalt-, Rassismus und Diskriminierungsproblematiken wird eine Entwicklung methodischer Präventions- und Interventionsmaßnahmen empfohlen.

### **Sicherstellung der unabhängigen Beschwerdebearbeitung durch die Ombudsstelle**

Wie in den Vorberichten, empfiehlt die Ombudsstelle, ihren ungehinderten Zugang zu Unterkünften durch Aufnahme einer entsprechenden Regelung in Verträge mit gewerblichen Betreiber\_innen von Unterkünften sicherzustellen. Wünschenswert wäre es auch, vertraglich abzusichern, dass in allen Unterkünften, einschließlich der gewerblich betriebenen, ein Hinweis auf die Ombudsstelle und damit auf die Möglichkeit eines unabhängigen Beschwerdeverfahrens aushängt und dass umgehend bei Einzug eine Briefkastenbeschriftung erfolgt, damit Bewohner\_innen postalisch erreichbar sind.

Im Sinne einer transparenten Kommunikation städtischer Bediensteter und Auftragnehmer\_innen mit der Ombudsstelle sind die Akteneinsicht und die möglichst direkte Auskunftserteilung der Beteiligten an die Ombudsstelle weiterhin zentrale Aspekte.

So ist die Intensivierung der Kooperation der Ombudsstelle mit dem Referat Flüchtlingskoordination und den Fachämtern in der Sicht der Ombudspersonen erstrebenswert.

## 5. Termine

### 5.1 Terminübersicht der Ombudsstelle für den Berichtszeitraum

#### 01.07.2017- 31.12.2017

- 01.07.2017: Eintritt von Frau Birte Lange als Ombudsfrau
- 02.08.2017: Vorstellung der Ombudsstelle bei der Leiterin der somalischen Frauengruppe im Kölner Flüchtlingszentrum FliehKraft (Frau Ali)
- 04.08.2017: Teilnahme am Netzwerktreffen „Flüchtlinge mit Behinderung“, Köln
- 17.08.2017: Vorstellung der Ombudsstelle im Begegnungszentrum Porz der Synagogengemeinde Köln (Frau Shcherbatova)
- 17.08.2017: Besuch von Frau Goldner, Referentin Gewaltschutz Flucht, Schwerpunkt Gemeinschaftsunterkünfte und Beschwerdesysteme, Frauenhauskoordination e.V.
- 21.08.2017: Austausch mit den Abteilungen HOPE und HOPE mobil der Rheinflanke gGmbH, Köln (Herr Gebrihiwet, Herr Hülsmann)
- 22.08.2017: Vorstellung der Ombudsstelle beim BFmF e.V., Köln (Frau Theißen, Frau Ajami, Frau Aleksandrova, Frau Tas)
- 25.08.2017: Austausch mit Herrn Litvinov (Mitglied des Integrationsrates Köln)
- 29.08.2017: Quartalsgespräch/Erfahrungsaustausch mit dem Amt für Wohnungswesen u. dem Referat Flüchtlingskoordination (Frau Adams, Frau Bokranz, Herr Käufer, Frau Werning-Györkö)
- 31.08.2017: Ausscheiden von Frau Julia Wilhelm als Verwaltungskraft
- 06.09.2017: Teilnahme am „Austausch von Flüchtlingsberatungsstellen mit dem Gesundheitsamt der Stadt Köln“
- 11.09.2017: Vorstellung von Frau Lange als Ombudsfrau im AK Asyl, Köln
- 15.09.2017: Teilnahme der Ombudspersonen an der Fachtagung „30 Jahre Zartbittereine (fach-)politische Gratwanderung“, Köln
- 21.09.2017: Vorstellung der Ombudsstelle beim Kölner Forum gegen Rassismus und Diskriminierung, Köln
- 21.09.2017: Podiumsteilnahme bei der Fachkonferenz der „Initiative zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ auf Einladung der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung, Essen
- 22.09.2017: Vorstellung der Ombudsstelle beim Arbeitskreis muslimische Flüchtlingsarbeit, Köln
- 29.09.2017: Vorstellung der Ombudsstelle beim Forum Afghanischer Migranten in Köln
- 11.10.2017: Teilnahme an Plenum des Kölner Flüchtlingsrat e.V. zu Anti-Gewaltarbeit betr. LGBTI und Diskriminierungsschutz
- 12.10.2017: Teilnahme an Tagung „Salafistische Radikalisierung als Herausforderung sozialarbeiterischen Handelns“, Aachen
- 16.10.2017: Arbeitsbeginn von Frau Martina Franck auf der Teilzeitstelle (50%) als Verwaltungsfachkraft
- 20.10.2017: Teilnahme an Veranstaltung „Sexuelle Vielfalt in migrantischen Communities – Widersprüche und Widerstände“, Köln
- 25.10.2017: Besprechung zum Thema Gewaltschutzkonzept für Kölner Flüchtlingsunterkünfte beim DRK Köln (Frau Bosbach, Frau Acar, Frau Sofey u.a.)
- 07.11.2017: Quartalsgespräch/Erfahrungsaustausch mit dem Amt für Wohnungswesen u. dem Referat Flüchtlingskoordination (Frau Adams, Frau Bokranz, Frau Stammel, Frau Endrikat, Frau Werning-Györkö)
- 15.11.2017: Besprechung mit Zartbitter e.V., Köln (Fr. Enders)
- 16.11.2017: Netzwerktreffen „Flüchtlinge mit Behinderung“, Köln
- 28.11.2017: Erfahrungsaustausch mit Verein Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V., Wuppertal
- 06.12.2017: Erfahrungsaustausch mit dem Gesundheitsamt der Stadt Köln
- 21.12.2017: Erfahrungsaustausch mit der Ombudsstelle Hamburg (Ombudsfrau Frau Stoltenberg u. Mitarbeiterinnen)

**01.01.2018- 31.03.2018**

- 14.02.2018: Erfahrungsaustausch mit dem Bezirksamt Mitte von Berlin, Koordination Flüchtlingsfragen / Leitung Willkommensbüro (Frau Majer)
- 14.02.2018: Gespräch mit der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin. Referat Koordinierung Flüchtlingsmanagement (Frau Schulz, Frau Mühlbeyer)
- 15.02.2018: Gespräch mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte zur Arbeit der Ombudsstelle und partizipativen Ansätzen in der Flüchtlingsarbeit (Frau Rabe)
- 20.02.2018: Quartalsgespräch/Erfahrungsaustausch mit dem Amt für Wohnungswesen u. dem Referat Flüchtlingskoordination (Frau Adams, Frau Bokranz, Frau Munz-Shams, Herr Wenzel, Frau Werning-Györkö)
- 08.03.2018: Austauschgespräch mit der Ombudsperson für Flüchtlingserstaufnahme in Baden-Württemberg und deren Geschäftsstelle (Herr Danner, Frau Wörner, Frau Kara)
- 08.03.2018: Vorstellung der Ombudsstelle in der Geschäftsstelle des Flüchtlingsrat Baden-Württemberg e.V., Stuttgart
- 09.03.2018: Austausch mit der Einrichtungsleitung der Verfahrens- und Sozialberatung für Flüchtlinge, Caritasverband Karlsruhe e.V. / Diakonisches Werk Karlsruhe, Karlsruhe (Frau Deckwart-Boller)
- 14.03.2018: Vorstellung in der Sitzung der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII Hilfen zur Erziehung des Amtes für Kinder, Jugend und Familie der Stadt Köln
- 19.03.2018 Vorstellung der Ombudsstelle beim Bezirksjugendamt Rodenkirchen, GSD

**5.2 Weitere Terminplanung**

- 12.04.2018: Vorstellung der Ombudsstelle im Kommunalen Integrationszentrum des Rhein-Erft-Kreises
- 16.04.2018: Teilnahme am AK Asyl
- 25.04.2018: Teilnahme am Fachaustausch Antisemitismus und Geflüchtete, NS Dokumentationszentrum der Stadt Köln
- 04.05.2018: Teilnahme am Multiplikatorinnen-Seminar Frauen & Flucht bei agisra e.V.
- 14.05.2018: Vortrag bei der Inklusions\*Werkstatt der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin. Referat Koordinierung Flüchtlingsmanagement
- 05.09.2018: Vorstellung im Gremium der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII Jugendwohnen des Jugendamtes der Stadt Köln