



**Ombudsstelle**  
*für Flüchtlinge in Köln*

**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 2022**  
der Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln

Stand: 31.12.2022

## Inhalt

Kurzzusammenfassung .....	3
1. Organisatorische und personalbezogene Aspekte der Tätigkeit im Berichtszeitraum .....	5
2. Auswertung der Beschwerdefälle im Berichtszeitraum .....	6
2.1 Übersichtsdarstellung .....	6
2.2 Ergebnisse und Bewertungen im Berichtszeitraum .....	9
2.2.1 Gewalt .....	9
2.2.2 Diskriminierung .....	11
2.2.3 Sexueller Übergriff .....	13
2.2.4 Verletzung der Menschenwürde .....	13
2.2.5 Schutzbedürftige Personen .....	14
2.2.6 Prekäre Unterbringungsbedingungen .....	16
2.2.6.1 Konflikte in Sammelunterkünften .....	16
2.2.6.2 Belegungsverdichtung .....	18
2.2.7 Sonstige Auffälligkeiten und Besonderheiten aus den Beschwerdeverfahren ..	18
3. Empfehlungen .....	20
4. Anhang: Tabellen der quantitativen Auswertung .....	22

## Kurzzusammenfassung

Für das Jahr 2022 legt die Ombudsstelle erneut einen ausführlichen Jahresbericht vor. Aufgrund von Hinweisen und Beschwerden zur Flüchtlingsunterbringung und -betreuung in Köln wurden hier 186 Beschwerdeverfahren im Jahr 2022 bearbeitet. Die Zahl der neu aufgenommen Beschwerdefälle stieg gegenüber dem Vorjahr um 38 % auf 174, den höchsten Jahreswert seit Einrichtung der Ombudsstelle. Den vom Rat vorgegebenen Kategorien *Gewalt, sexueller Übergriff, Diskriminierung* und *Verstoß gegen die Menschenwürde* wurden, bei möglichen Mehrfachzuordnungen, 34 % der Beschwerden zugeordnet, häufiger aber waren andere Kategorien angesprochen.

Empfohlen wird mit Blick auf die Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten (vgl. 3),

- dem Aufbau ausreichender kommunaler Unterbringungskapazitäten weiterhin hohe Priorität beizumessen,
- das Gewaltschutzkonzept für die jeweiligen Rahmenbedingungen einrichtungsbezogen zu spezifizieren und in allen Einrichtungen notwendige Rückzugsmöglichkeiten/Schutzräume einzurichten,
- den Auftrag des Wachdienstes zur Erfassung von Gewalt unter Minderjährigen eindeutig zu klären,
- eine Verbesserung des Vorgehens bei gegen Wachdienstmitarbeitende gerichteten Gewaltvorwürfen zu prüfen,
- zur Verbesserung der Kooperation bei möglicher Kindeswohlgefährdung Unterbringungseinrichtungen für Geflüchtete strukturell in die nach § 9 Landeskinderschutzgesetz NRW zu bildenden Netzwerke Kinderschutz einzubeziehen,
- eine Verbesserung von Reaktionszeiten und Kommunikation bei gravierenden Anhaltspunkten auf Kindeswohlgefährdung und/oder sexuelle Belästigung zu prüfen,
- jederzeit sicherzustellen, dass unbegleitete minderjährige Geflüchtete identifiziert werden und ihnen rechtliches Gehör gewährt wird,
- die Identifikation und angemessene Unterbringung von schutzbedürftigen Personen, insbesondere von Menschen mit Behinderungen, zu gewährleisten,
- den Zugang zu (fach)ärztlicher Behandlung umfassend sicherzustellen,
- den Bedarf an barrierefreien Unterkünften dringend zu decken,
- psychotherapeutisch bzw. ärztlich festgestellte und gesundheitsamtlich bestätigte Anforderungen an die Unterbringung ohne Verzögerung umzusetzen,
- die Unterbringung in Notaufnahmeeinrichtungen, Hallen- und Sammelunterkünften auf einen möglichst kurzen Zeitraum zu befristen (< 3 Monate),
- den Zugang zu geeigneten Pflegeplätzen für Flüchtlinge zu erleichtern,
- die Behindertenbeauftragte bei der weiteren Planung von Unterbringungseinrichtungen einzubeziehen,
- bei nicht nur kurzfristiger Unterbringung grundsätzlich die wohnungsaufsichtsrechtlichen Anforderungen (aktuell 10 qm Wohnfläche je Bewohner\_in) als Prüfungsgrundlage zu nehmen,
- die Hausordnung für Übergangswohnheime und Notaufnahmeeinrichtungen kurzfristig an die aktuellen Errichtungssatzungen anzupassen,
- die Duldung der Kleintierhaltung, soweit möglich, zu verallgemeinern, um eine an Herkunft anknüpfende Ungleichbehandlung zu vermeiden,
- der Internetzugang in allen Einrichtungen den Erfordernissen, insbesondere des schulischen Lernens, entsprechend auszubauen,
- in allen Einrichtungen Briefkastenanlagen für die Postzustellung in gebrauchstüchtigem Zustand bereitzustellen,

- das mit der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen beauftragte Personal (weiter) diskriminierungs- und rassismuskritisch zu qualifizieren, insbesondere im Hinblick auf Statusdifferenzen und verbreitete ethnisierte Konfliktdeutungen,
- die personellen Ressourcen für Sozialbetreuung und Sprachmittlung in besonders konfliktträchtigen Sammelunterkünften aufzustocken,
- Formate zu entwickeln, die den Austausch mit Freiwilligen insbesondere hinsichtlich der Sammelunterkünfte verbessern und auch die im Jahre 2022 in Erscheinung getretenen neuen Freiwilligenstrukturen erreichen, und schließlich
- sicherzustellen, dass alle Mitarbeitenden der beauftragten Sicherheitsdienstleistungsunternehmen über die Berechtigung der Ombudspersonen, jederzeit frei und ungehindert die Unterbringungseinrichtungen zu betreten, unterrichtet sind.

## **1. Organisatorische und personalbezogene Aspekte der Tätigkeit im Berichtszeitraum**

2022 erfolgte die Erfassung der Beschwerdefälle vollständig datenbankgestützt. Unterjährig erfolgte in mehreren Schritten eine Optimierung der Erfassungs- und Auswertungsmöglichkeiten.

In Folge des Anstiegs der Zahl der Beschwerdeverfahren überstieg der Bearbeitungsbedarf zeitweise die Kapazitäten der Ombudsstelle.

Bei Problemanzeigen von Geflüchteten in privaten Unterkünften musste meist ein Verweis auf öffentliche Stellen erfolgen.<sup>1</sup>

Auf der Stelle der Ombudsfrau kam es zur Jahresmitte zu einem Wechsel. Frau Betz schied nach achtmonatiger Tätigkeit mit Ablauf des 30.06.2022 auf eigenen Wunsch aus dem Dienst aus. In Abstimmung mit der Stadtverwaltung wurde zum 15.07.2022 Frau Raphaela Schneider (B.A. Erziehungswissenschaft, B.A. Ethnologie) als Ombudsfrau vom Anstellungsträger Kölner Flüchtlingsrat e.V. eingestellt.

---

<sup>1</sup> Vgl. Ratsbeschluss vom 17.03.2022 - AN/0632/2022, Nr. 5. Eine diesbezügliche Erweiterung der Aufgaben der Ombudsstelle fand nicht statt.

## 2. Auswertung der Beschwerdefälle im Berichtszeitraum

### 2.1 Übersichtsdarstellung

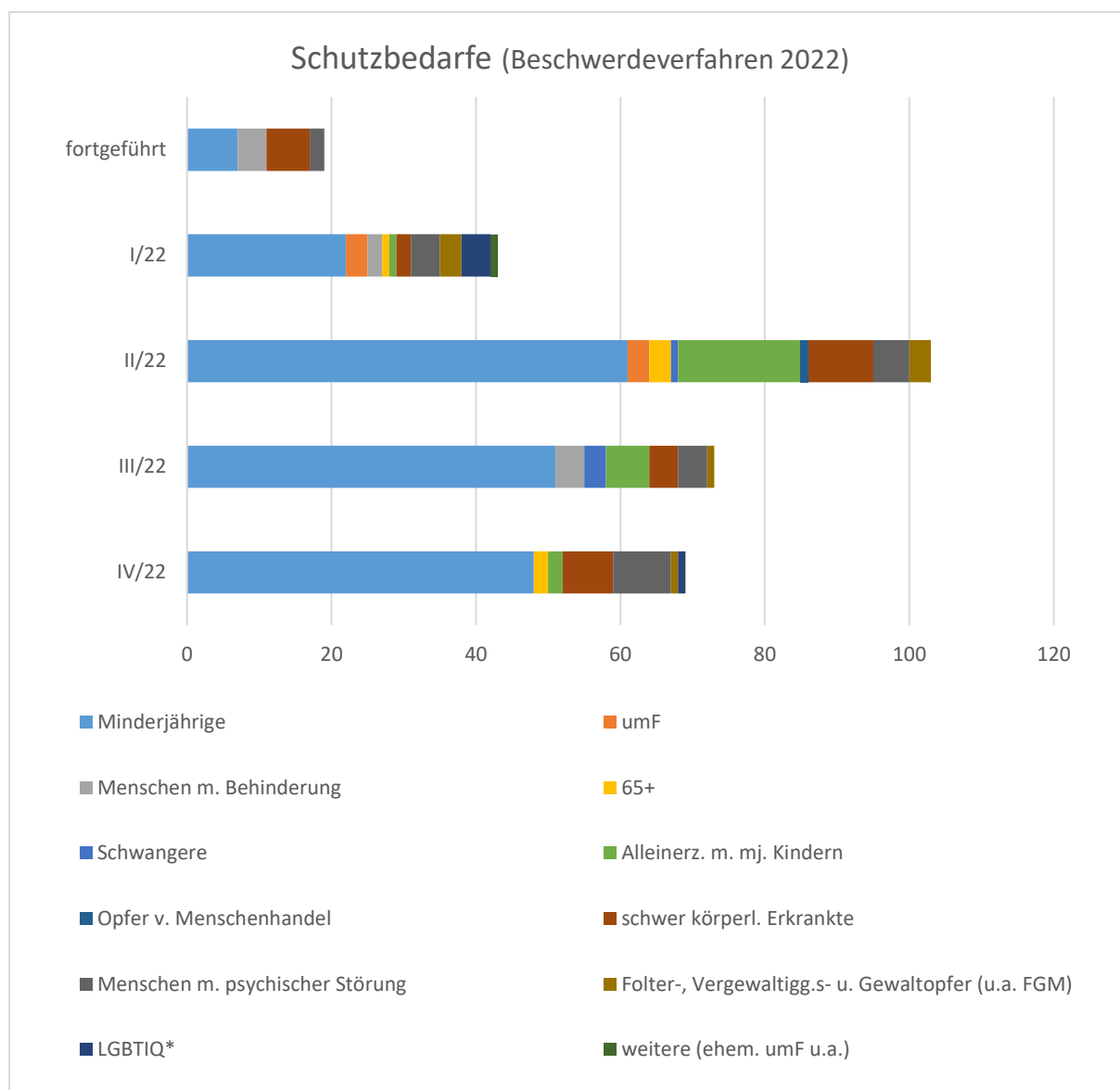
Diese Übersichtsdarstellung nimmt vorrangig Bezug auf die Tabellen *Fallstatistik 2022* sowie *Statistikvergleich 2021 und 2022* (4 Tabellen der quantitativen Auswertung).

Im Jahr 2022 bearbeitete die Ombudsstelle insgesamt 186 Beschwerdeverfahren. Dies bedeutete einen Zuwachs des Fallaufkommens um 15 % gegenüber dem Vorjahr. Die Zahl der neu aufgenommenen Beschwerdefälle stieg auf 174; dies bedeutet ein deutliches Plus von 38 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum (124) und damit den höchsten Jahreswert seit Einrichtung der Ombudsstelle. Diese Zunahme der Beschwerdeverfahren ist in Bezug zu setzen zum starken Anstieg des Unterbringungsbedarfs. Die Gesamtzahl der im System des Amtes für Wohnungswesen untergebrachten Personen stieg vom 31.12.2021 (5.764 Personen) bis zum 31.12.2022 (10.839 Personen) um 88 % (<https://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/soziales/flucht-einwanderung/gefluechtete-koeln> [15.02.2023]).

In der Fallstatistik zeigt sich ein relativ gleichmäßiger Hinweiszugang mit dem höchsten Wert (48) im zweiten Quartal. Auffällig ist ein hoher Anteil anonymer Hinweise, insbesondere im ersten und zweiten Quartal (50 % bzw. 38 %), als in kurzer Zeit viele Flüchtlinge aus der Ukraine nach Köln kamen. Die meisten Hinweise stammten unverändert von Flüchtlingen (52 %) und beruflich im Feld Tätigen (24 %), aber die Anteile der „Anderen“ (13 %) sowie der Freiwilligen (10 %) unter den Hinweisgebenden stiegen deutlich an, was nach Beurteilung der Ombudsstelle v.a. auf Hinweise aus migrantischen Communities und Veränderungen im Freiwilligenengagement zurückgeht.

Die Zahl der in 2022 erfassten Schutzbedarfe beteiligter Personen stieg im Vergleich zum Vorjahr deutlich an (von 214 auf 288). Zugleich wurden weniger Verfahren mit Beteiligung schutzbedürftiger Personen aus Vorzeiträumen fortgeführt.

Schutzbedarfe (Beschwerdeverfahren 2022)													
Erfassung	Minderjährige	umF	Menschen m. Behinderung	65+	Schwangere	Alleinerz. m. mj. Kindern	Opfer v. Menschenhandel	schwer körperl. Erkrankte	Menschen m. psychischer Störung	Folter-, Vergewaltigungs- u. Gewaltopfer (u.a. FGM)	LGBTQIA+	weitere (ehem. umF u.a.)	gesamt
fortgeführt	7	0	4	0	0	0	0	6	2	0	0	0	19
I/2022	22	3	2	1	0	1	0	2	4	3	4	1	43
II/2022	61	3	0	3	1	17	1	9	5	3	0	0	103
III/2022	51	0	4	0	3	6	0	4	4	1	0	0	73
IV/2022	48	0	0	2	0	2	0	7	8	1	1	0	69
<b>Summe</b>	<b>189</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>26</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>307</b>



Der hohe Anteil Alleinerziehender mit minderjährigen Kindern unter den ukrainischen Flüchtlingen<sup>2</sup> schlägt sich in der Statistik nieder. Sammelbeschwerden aus Gemeinschaftsunterkünften führten insbesondere im zweiten Quartal zu deutlichen Zuwächsen in den Kategorien Minderjährige und Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern.

<sup>2</sup> Mit der Verhängung des Kriegsrechts in der Ukraine gilt dort ein Ausreiseverbot für ukrainische Männer im Alter von 18 bis 60 Jahren. Ausnahmen gelten u.a. bei Wehrdienstuntauglichkeit oder Behinderung sowie als kinderreicher oder alleinerziehender Vater oder als Pflege- bzw. Begleitperson (Ahrens & Schwarz GmbH [o.J.]: Überquerung der Staatsgrenze der Ukraine während des Kriegsrechts. Online unter: <https://ahrens.kiev.ua/%C3%9Cberquerung-Staatsgrenze-Ukraine-w%C3%A4hrend-Kriegsrechts-466-de.html> [15.02.2023]). Angemerkt sei, dass völkerrechtlich der ukrainische Staat zur Selbstverteidigung berechtigt ist und zugleich menschenrechtlich die Gewährleistung des Rechts auf Kriegsdienstverweigerung sowie Ausreisemöglichkeiten für Zivilisten geboten sind (vgl. Maguire, A. [08.03.2022]: Why banning men from leaving Ukraine violates their human rights. Online unter: <https://theconversation.com/why-banning-men-from-leaving-ukraine-violates-their-human-rights-178411> [15.02.2023]).

Von den 186 in 2022 bearbeiteten Hinweisen und Beschwerden waren ausweislich der Fallstatistik 127 (68 %) dem Aufgabenbereich der Ombudspersonen zuzuordnen. Abgeschlossen werden konnten 84 % der Verfahren. Befragungen führte die Ombudsstelle in 86 % der Fälle durch. Der Anteil der Vor-Ort-Termine verblieb pandemiebedingt auf niedrigem Niveau (14 %). Wiederum war das Amt für Wohnungswesen der Hauptadressat von Auskunftersuchen der Ombudsstelle (44 %).

Die Beschwerden richteten sich auf vielfältige Umstände der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln. Die Ombudsstelle ordnete die Beschwerden wesentlich häufiger anderen Kategorien (96 %) zu als den vier aus den Ratsbeschlüssen abgeleiteten Kategorien (34 %, bei möglichen Mehrfachzuordnungen). Bezogen auf die deduktiven Kategorien wurde erneut am häufigsten „Gewalt“ (14 %) beklagt, gefolgt von „Diskriminierung“ (11 %), „sexueller Übergriff“ (5 %) und „Verstoß gegen die Menschenwürde“ (4 %). Die Zahl der Beschwerden über sexuelle Belästigungen stieg damit deutlich an gegenüber dem Vorjahreszeitraum.

Entsprechend der verstärkten Belegung von Notunterkünften stieg die Zahl der Hinweise und Beschwerden zu Notunterkünften an (15 % gegenüber 10 % im Vorjahr).<sup>3</sup> Vorwiegend erfasste die Ombudsstelle jedoch Hinweise mit Bezug zu Wohnheimen, wobei der Anteil auf 42 % sank (gegenüber 65 % im Vorjahr).

Besser als 2021 gelang es, zum Jahresende Beschwerdeverfahren abzuschließen; der Anteil offener Verfahren fiel auf 16 % (gegenüber 35 %). Zwei von drei Beschwerden mussten als zurückgezogen oder nicht zu bewerten abgeschlossen werden.<sup>4</sup> Der Anteil (voll oder teilweise) gerechtfertigter Beschwerden sowie der Fälle mit (voller oder teilweiser) Abhilfe auf individueller Ebene betrug jeweils 16 % (13 % im Vorjahr). Lediglich für 3 % der Fälle wurde eine (volle oder teilweise) Abhilfe im Grundsatz festgestellt.

---

<sup>3</sup> 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 (zuletzt: Quarantäne) hervorhebt, wird zuletzt im 38. Bericht zur Situation Geflüchteter in Köln wie folgt differenziert: Notaufnahme; Notunterkünfte; Leichtbauhallen; Mobile Wohneinheiten; Systembauten; Systembau, Holz; Wohnungen; Wohnheime. Demnach lebten zum 30.09.2022 aufaddiert 64,01 % der 10.006 vom Amt für Wohnungswesen untergebrachten Geflüchteten in wohnheimartigen Unterkünften, 16 % in Notaufnahme, Notunterkünften bzw. Leichtbauhallen und 19,99 % in Beherbergungsbetrieben.

<sup>4</sup> Keine Bewertung erfolgt für Beschwerden, die a) zurückgezogen werden, b) nicht in den 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

In 14 % der Beschwerdeverfahren wurden gewalttätige Vorfälle thematisiert. Beklagt wurden körperliche Gewalttaten sowie verbale und psychische Gewalt, etwa durch Bedrohung und Beleidigung.

Gewalt unter Bewohner\_innen in Unterbringungseinrichtungen: Bei den beschwerten Vorfällen kam es nach Kenntnis der Ombudsstelle vereinzelt zu gravierenden Körperverletzungen, häufiger wurden ambulante Behandlungen erforderlich.<sup>5</sup> Ein handgreiflicher Konflikt Mitte September in einer Leichtbauhalleneinrichtung, bei dem mehrere Personen verletzt wurden (22/08/16, 22/08/17, 22/09/10), wurde der Ombudsstelle als „Massenschlägerei“ zwischen „Roma“ und „Ukrainern“ geschildert. Auf weitere Vorfälle wird nachfolgend, auch in den Beschwerdekategorien Diskriminierung (2.2.2) und Konflikte in Sammelunterkünften (2.2.6.1), näher eingegangen.

Dokumentiert wurden auch Hinweise auf häusliche Gewalt (22/05/15, 22/10/08).<sup>6</sup>

Einschüchterung von Bewohner\_innen: Als besorgniserregend bewertete die Ombudsstelle den Umstand, dass es nicht gelang, Bewohner\_innen eines Wohnheims, die angaben, von Einschüchterung, Gewalt und Eigentumsdelikten durch Mitbewohner\_innen betroffen zu sein, zu bewegen, Strafanträge zu stellen oder personenbezogenen Auskunftersuchen der Ombudsstelle zuzustimmen. Nach Kenntnis der Ombudsstelle fanden begleitende Maßnahmen, insbesondere durch Fachkräfte des Betreuungsträgers, und Verlegungsbemühungen der Verwaltung statt.

Gewalt gegen Minderjährige: Vereinzelt wurden Übergriffe erwachsener Bewohner\_innen auf Kinder gemeldet (z.B. 22/07/09), häufiger jedoch Gewalt durch andere Kinder. So beklagte eine kurdischsprachige Mutter Übergriffe auf ihre Kinder durch Nachbarskinder und -jugendliche aus dem Wohnheim. Hinweise auf Verletzungen eines Kindes lagen vor (22/07/02, vgl. weitere Erwähnungen).

Im Fall eines ukrainischen Schülers (22/08/10) wurde Mobbing und Gewalt im Umfeld der Schule beklagt.

Ähnliche Vorfälle wurden für vier Kinder einer weiteren kurdischsprachigen Familie im Wohn- und Schulumfeld berichtet (22/09/11, vgl. weitere Erwähnungen). Die Übergriffe (mutmaßlich

---

<sup>5</sup> Stationär behandelt werden musste nach einem Übergriff in einer Obdachloseneinrichtung eine Person mit Kopfverletzungen und psychischer Störung (22/02/09). Ambulanter Behandlungsbedarf ist häufiger dokumentiert, z.B. nach einer Auseinandersetzung mit dem Wachdienst (22/07/02) oder nach einer Schlägerei mit mehreren Beteiligten (22/08/16, 22/08/17, 22/09/10), darunter eine jugendliche Augenzeugin, die wohl eine Panikattacke erlitt.

<sup>6</sup> In einem Fall unterbreitete die Ombudsfrau Hilfsangebote. Eigene Erkenntnisse zu den Fällen erlangte die Ombudsstelle im Berichtszeitraum jedoch nicht.

durch zwei Mädchen aus ihrem Wohnheim) fanden nach Auskunft der Eltern ein Ende, nachdem die Ombudsstelle eingeschaltet worden war.

Kinder- und Gewaltschutz: Laut einer Auskunft der Verwaltung im Fall 22/07/02 greift der Wachdienst bei Streitigkeiten unter Kindern ohne Verletzungen nicht ein und dokumentiert sie nur eingeschränkt.<sup>7</sup> Kritisch anzumerken ist, dass im konkreten Fall, in dem der Wachdienst nicht schützend eingriff, Hinweise auf Verletzungen eines Kindes durch Stockschläge vorlagen. Abgesehen von möglichen Fehlleistungen weicht eine eingeschränkte Dokumentation von Gewalt unter Minderjährigen von Vorgaben des Kinderschutzes<sup>8</sup> sowie des Gewaltschutzes<sup>9</sup> ab. Dies könnte auf einen strukturellen Graubereich hindeuten. Eine entsprechende Untererfassung dürfte Auswirkungen auf Kinder- sowie Gewaltschutzmaßnahmen haben.

Im Fall 22/09/11 blieb ein Ende September 2022 gestelltes Auskunftersuchen der Ombudsstelle u.a. zu Erkenntnissen bzgl. der Vorwürfe sowie zu Aufklärungsanstrengungen, Schutzmaßnahmen, der Information anderer Ämter, dem Austausch zwischen den verantwortlichen Ämtern und dem Gewaltschutzkonzept für das Wohnheim unbeantwortet.<sup>10</sup> Bereits im Zwischenbericht für das 3. Quartal hat die Ombudsstelle empfohlen, die Unterbringungseinrichtungen in die strukturelle Vernetzung der mit einer möglichen Kindeswohlgefährdung befassten Stellen im Jugendamtsbezirk einzubeziehen (§ 9 Landeskinderschutzgesetz NRW).

Gewalt durch Wachdienst oder Polizei: Auf anwaltliche Vertretung verwies die Ombudsstelle einen Flüchtling, der Kopfverletzungen infolge der Anwendung unmittelbaren Zwang seitens des Sicherheitsdienstes im Gebäude des Ausländeramtes beklagte und angab, dass er bei dem Vorfall ein Taschenmesser bei sich trug und dass in der Folge gegen ihn strafrechtlich ermittelt werde (22/03/11).

Ebenfalls zu einer anwaltlichen Vertretung geraten wurde im Falle eines fremduntergebrachten Kindes, das laut Hinweis vom Besuch bei seiner Mutter im Flüchtlingswohnheim nicht wie vorgesehen zurückgekehrt und bei nachfolgenden polizeilichen Maßnahmen verletzt worden sei (22/12/08).<sup>11</sup>

Bzgl. der Beschwerde einer kurdischsprachigen Bewohnerin über verbale und körperliche Aggressionen (22/07/02) folgte das Amt für Wohnungswesen der entgegengesetzten Darstellung türkischsprachiger Wachdienstmitarbeitender. Die Beschwerdeführende monierte u.a. eine mangelnde Anhörung durch die Verwaltung im Vorfeld einer Abmahnung.

---

<sup>7</sup> „Bei Streitigkeiten unter Kindern ohne Verletzungen greife man nicht ein, da die Kinder sich oft schnell wieder untereinander versöhnen. Jedoch werden die Vorfälle dokumentiert, wenn Eltern sich offiziell beschweren oder wenn der Vorfall sehr laut wird“ (Amt für Wohnungswesen, Schreiben mit Datum vom 06.09.2022, eingegangen am 19.10.2022).

<sup>8</sup> „Die Fachkräfte der Sozialen Arbeit des Amtes für Wohnungswesen und der Betreuungsträger gehen jedem Anschein einer möglichen Gefährdung nach. (...) ... Bedienstete von Sicherheitsunternehmen werden verpflichtet, von ihnen beobachtete körperliche, psychische oder sexuelle Gewalthandlungen gegen Kinder und Jugendliche den Fachkräften der Sozialen Arbeit zu melden“ (Kooperations- und Kinderschutzvereinbarung für die Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge, 3.3 Beobachtung und Bewertung von Hinweisen auf mögliche Gefährdungen, S. 5).

<sup>9</sup> „Alle Fälle von Gewalt werden schriftlich festgehalten und bewertet mit Blick auf die Umsetzung der Maßnahmen. So können die Standards in den Einrichtungen angepasst und stetig verbessert werden“ (Beschlussvorlage 0990/2020 vom 06.08.2020: Konzept für Gewaltschutz in Unterbringungseinrichtungen für Geflüchtete der Stadt Köln [Gewaltschutzkonzept], S.3)

<sup>10</sup> Auch im Februar 2023 liegt ungeachtet zweier Erinnerungen noch keine inhaltliche Auskunft vor.

<sup>11</sup> Eine Rückmeldung der Kindsmutter zum Angebot einer persönlichen Beschwerdefaufnahme durch die Ombudsstelle stand zum Jahresende aus.

Für einen gewalttätigen Übergriff eines Wachdienstmitarbeitenden gegenüber einem psychisch erkrankten Jugendlichen gibt es objektive Anhaltspunkte (22/11/09).<sup>12</sup>

## 2.2.2 Diskriminierung

Gegen Wach- und Polizeipersonal erhobene Diskriminierungsvorwürfe wurden im Berichtszeitraum nicht bestätigt.

Zum Teil mangelte es an nachvollziehbaren Angaben, so bei gegen Wachpersonal des Ankunftsentrums gerichteten Vorwürfen einer Diskriminierung muslimischer Flüchtlinge (22/04/02) bzw. unterlassener Hilfeleistung (22/03/13).

Zum Teil standen Rückmeldungen aus, so im oben erwähnten Fall 22/12/08, zu dem der Hinweisgeber den „Verdacht eines rassistisch motivierten Übergriffes“ durch Polizeibeamte gegenüber einem Flüchtlingskind äußerte.

Im Konflikt zwischen türkischsprachigen Wachdienstbeschäftigten und kurdischsprachiger Bewohnerin (22/07/02, s. 2.2.1) folgte die Verwaltung der Darstellung seiner Beauftragten, wonach diese rassistisch beleidigt worden seien und die Ansprache der Bewohnerin auf Türkisch als Entgegenkommen anzusehen sei. Die Bewohnerin beklagte Beleidigungen, eine Tötlichkeit sowie eine rassistische Haltung gegenüber Kurd\_innen seitens einer Wachdienstmitarbeiterin.<sup>13</sup>

Ethnische und religiöse Fremd- und Selbstzuschreibungen spielten in einer Vielzahl von Konflikten unter Bewohner\_innen von Unterbringungseinrichtungen eine Rolle. So wurde bzgl. der unter 2.2.1 geschilderten Bedrohungssituation in einem Wohnheim (22/08/08) angegeben, gegenüber Flüchtlingen aus außereuropäischen Staaten hätten die Täter\_innen einschüchternd auf die eigene europäische Herkunft verwiesen. Im Fall 22/11/09 beklagte die Mutter des verletzten Jugendlichen, ein Wachbediensteter habe ihr abgesprochen, Muslima zu sein, und sie unter Berufung auf seine Religiosität bedroht.

Im Hinblick auf Konflikte mit Beteiligung (vermeintlicher) Roma\_Romnja traten wiederholt kulturalistische und teils rassistische Argumentationen zu Tage. Während im Verfahren 22/04/18 Beschwerdeführende in einer Notaufnahmeeinrichtung betonten, dass ein konkreter Konflikt mit einer südosteuropäischen Familie bestehe, aber grundsätzlich ein gutes Verhältnis zu Roma\_Romnja aus der Ukraine, sprach eine Bewohnerin einer Leichtbauhalleneinrichtung einer als Romni identifizierten Person aus der Ukraine ab, Ukrainerin zu sein, und stellte Diebstahl und Betteln als kulturelle Eigenheiten der Roma dar (22/09/01). Vor dieser Leichtbauhalleneinrichtung führten ukrainische Geflüchtete am 29.08.2022 eine Demonstration durch und erhoben die Forderung nach einer räumlichen Trennung von geflüchteten Roma\_Romnja. In einer Sammelbeschwerde wurden „Roma-Bürger, insbesondere aus Mazedonien und Albanien“ verantwortlich gemacht für Straftaten, Verunreinigungen etc. (22/08/15). Laut Heimleitung fand im Anschluss an eine körperliche Auseinandersetzung in der Leichtbauhalleneinrichtung (22/08/16, 22/08/17, 22/09/10) eine „Provokation“ durch 30 ukrainische Bewohner gegenüber etwa 35 Bewohnern „aus den Balkanländern“ statt. Im

---

<sup>12</sup> Zum Nachweis einer Körperverletzung wurde ein Einsatzprotokoll eines Notfallsanitäters vorgelegt. In einer Auskunft der Verwaltung vom 27.01.2023 wird eine Tötlichkeit eingeräumt; der betreffende Wachdienstmitarbeiter werde am Standort nicht mehr eingesetzt. Der Vorgang ist weiter anhängig.

<sup>13</sup> Gegen die Bewohnerin gerichtete Ermittlungen der Staatsanwaltschaft wegen Beleidigung wurden eingestellt. Zum Jahresende war der Vorgang bei der Ombudsstelle noch anhängig.

Nachgang hätten ukrainische Bewohner ihre Nationalhymne gesungen sowie ihre Nationalflagge geschwenkt.<sup>14</sup> Schließlich beklagte ein südosteuropäischer Rom zum Jahresende (22/12/07) einen gewalttätigen Übergriff im Gemeinschaftssanitärbereich einer Sammelunterkunft sowie Drangsalierungen durch ukrainische Geflüchtete und Beleidigungen mit dem „Z-Wort“, die der Familie kaum ermöglicht hätten, das Zimmer zu verlassen.

Ungeachtet kulturalistischer Argumentationen ging die Ombudsstelle ihrem Auftrag gemäß Sachverhaltsvorbringen unabhängig und neutral nach, soweit auf Nachfrage ausreichend substantiiert wurde. Eine objektive Klärung konnte allerdings häufig nicht erreicht werden.

Im politisch-rechtlichen Kontext der deutschen Aufnahmegesellschaft werden Lebenslagen von Flüchtlingen stark herkunftslandabhängig reglementiert.<sup>15</sup> Ethnische Grenzziehungen und Rassismus unter Geflüchteten können als Konstruktionen der jeweiligen Akteur\_innen unter den Bedingungen der Aufnahmegesellschaft begriffen werden. Dabei können herkunftslandbezogene Einflussfaktoren und transnationale Netzwerke bedeutsam sein, wie etwa Auswirkungen des türkisch-kurdischen Konflikts in Nordsyrien, der Diskriminierung von Roma\_Romnja in der Ukraine oder direkte Einflussnahmen von (Verfolger)Staaten.

Entgegen dem Tierhaltungsverbot (§ 5 Abs. 1 lit. f der den Errichtungssatzungen für Übergangwohnheime sowie Notunterkünfte) duldete das Amt für Wohnungswesen die Kleintierhaltung in einigen Unterbringungseinrichtungen, die zunächst für Flüchtlinge aus der Ukraine vorgesehen waren. Die Ombudsstelle erhielt Hinweise auf eine mögliche Diskriminierung (22/07/04, 22/08/11) und wies auf die Gefahr einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung aufgrund der Herkunft hin.

Direkte und indirekte Besserstellung insbesondere ukrainischer Geflüchteter (durch Regelungen des Bundes oder der Kommune) sowie eine ethnische Aufladung von Konflikten in Unterbringungseinrichtungen führen in Richtung einer Ungleichbehandlung, die „ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten

---

<sup>14</sup> Nach Angaben des Wachdienstes wurde eine Familie aus einem südosteuropäischen Land noch am selben Abend in eine andere Unterkunft verlegt. Zudem wurde laut Verwaltung der Personalschlüssel für den Wachdienst erhöht zur Verstärkung der Präsenz in den Hallen. Nach Feststellung der Ombudsstelle wurden in der Folgezeit ukrainische Beschwerdeführende, die involviert waren, in andere Einrichtungen verlegt (22/08/16, 22/08/17).

<sup>15</sup> Asyl- und aufenthaltsrechtlich kommt der nationalen Herkunft wesentliche Bedeutung zu hinsichtlich Schutzgewährung, Verfahrensgarantien und Aufnahmebedingungen. Jüngste Entwicklungen, nämlich die erstmalige Anwendung der sog. „Massenzustrom-Richtlinie“ (Richtlinie 2001/55/EG über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes) zur Aufnahme der Ukraine-Kriegsflüchtlingen und die zum 01.06.2022 erfolgte leistungsrechtliche Besserstellung von Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG, verstärken nochmals die Bedeutung nationaler Herkunft. Zudem werden im deutschen politischen Diskurs gesetzgeberische Restriktionen (z.B. asylrechtliche Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsstaaten) regelmäßig durch polarisierende Argumentationsmuster begleitet; verbreitet ist insbesondere die Gleichsetzung illegitimer Flüchtlinge mit „Roma“.

Die Unabhängige Kommission Antiziganismus thematisiert, dass innerhalb der Debatten um Asyl die Flucht vor wirtschaftlichen Notsituationen gegenüber der Flucht vor politischer Verfolgung und vor Kriegshandlungen als illegitim erachtet werde, wobei ungeachtet bleibe, ob die wirtschaftlichen Notsituationen auf rassistische Diskriminierung und Verfolgung zurückzuführen seien (Bogdal, K.-M. u.a. [2021]: Perspektivwechsel. Nachholende Gerechtigkeit. Partizipation: Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus, Berlin, online unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/UKA/Bericht\\_UKA\\_Perspektivwechsel\\_Nachholende\\_Gerechtigkeit\\_Partizipation.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/UKA/Bericht_UKA_Perspektivwechsel_Nachholende_Gerechtigkeit_Partizipation.pdf) [27.10.2022], S. 296).

im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt“, wie es in der Anti-Rassismus-Konvention heißt (Art. 1 Abs. 1 ICERD).

Als antisemitische Verschwörungserzählung ordnete die Ombudsstelle die Äußerung eines Beschwerdeführers über Israel als vermeintlichen Drahtzieher einer Körperverletzung in einer Obdachlosenunterkunft ein (22/02/09).

### 2.2.3 Sexueller Übergriff

Als bestätigt bewertete die Ombudsstelle eine Beschwerde über sexuell belästigenden Handlungen eines Jugendlichen gegenüber Kindern in einer Notaufnahmeeinrichtung mit Kojen-Unterbringung (22/04/17). Kritisch beurteilte die Ombudsstelle in diesem Fall die Reaktionsdauer der Sozialbetreuung und des Amtes für Wohnungswesen nach dem Bekanntwerden der Anhaltspunkte für ein sexuell übergriffiges Verhalten (knapp zwei Wochen bis zu einer Verlegung des Jugendlichen) sowie die offenbar unklare Kommunikation zwischen Amt für Wohnungswesen und Gefährdungsmeldungs-Sofortdienst des Bezirksjugendamtes (GSD).

Unbestätigt blieben im Berichtszeitraum zwei Beschwerden über sexuelle Belästigungen bzw. sexuell übergriffiges Verhalten in einer Leichtbauhalleneinrichtung. Ein anfänglicher Vorwurf von Vergewaltigungsdrohungen wurde auf Nachfrage der Ombudsfrau nicht aufrechterhalten. Benannt wurden von der Beschwerdeführenden sexuelle Belästigungen durch Bewohner gegenüber jungen Frauen aus der Ukraine in Form von Hinterherpfeifen sowie Gesten und begleitenden sprachlichen Äußerungen. Eine Identifizierung belästigender Personen und konkret Betroffener gelang nicht (22/08/16). Nicht abschließend geklärt werden konnte ein Vorfall in der vorgenannten Sammelunterkunft, den die Mutter einer Jugendlichen als nächtlichen Übergriff im Sanitärbereich schilderte (22/08/17). Drei Wochen später, nach einer tätlichen Auseinandersetzung, wurden ärztlicherseits psychosomatische und psychische Symptome bei der Jugendlichen diagnostiziert. Nach einer Gefährdungseinschätzung schaltete die Ombudsstelle den GSD ein. Dieser sah keinen Bedarf für Schutzmaßnahmen oder eine weitere Klärung und verwies auf eine kinder- und jugendpsychiatrische Anbindung, die – ebenso wie das Angebot der Ombudsfrau zur Anbindung an Mädchenberatungsstellen – von der Jugendlichen abgelehnt wurde. Nach Auskunft der Verwaltung hatten Sozialbetreuung und Heimleitung den Eindruck, dass der geschilderte Übergriff nicht stattgefunden habe. Die Jugendliche sei nicht belastet erschienen und habe „den Vorfall selber als nicht gewaltsam oder übergriffig empfunden“.

### 2.2.4 Verletzung der Menschenwürde

Der Kategorie „Verletzung der Menschenwürde“ wurden Beschwerdeverfahren zugeordnet, soweit sie auf menschenrechtliche Aspekte und das Menschenwürdegebot verweisen. Darunter waren etwa Beschwerden bzgl. Menschenhandel (22/04/11, außerhalb des Aufgabebereichs) sowie Beschwerden über die Unterbringungsbedingungen schutzbedürftiger Personen.<sup>16</sup> Anknüpfungspunkt war hier u.a. die Rechtsprechung im Hinblick auf eine menschenwürdige Unterkunft:

---

<sup>16</sup> Zum Begriff der schutzbedürftigen Personen s. Artikel 21ff. EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU vom 26.06.2013; Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln, S. 7, beschlossen durch den Rat der Stadt Köln am 20.12.2016.

„Darüber hinaus muss die zugewiesene Unterkunft den schutzwürdigen Belangen von minderjährigen Kindern Rechnung tragen und nach ihrem Zuschnitt Rückzugsmöglichkeit für einzelne (erwachsene) Familienangehörige bieten“ (OVG NRW, Beschluss vom 06.03.2020 - 9 B 187/20 - unter Verweis auf OVG NRW, Beschlüsse vom 07.09.2018 - 9 E 803/18 - und vom 17.05.2018 - 9 E 344/18 -, sowie VG Neustadt [Weinstraße]), Beschluss vom 03.06.2014 - 5 L 469/14.NW -).

Das OVG NRW sieht in dieser Eilentscheidung, auf die bereits im letzten Jahresbericht Bezug genommen wurde, jedenfalls bei einer nicht nur kurzfristigen Unterbringung die wohnungsaufsichtsrechtlichen Anforderungen zur Mindestwohnfläche als Ausgangspunkt für die einzelfallbezogene Würdigung.<sup>17</sup> Im Falle eines längerfristigen Unterbringungsangebots der Stadt Köln für eine obdachlose Alleinerziehende mit teils minderjährigen Kindern lagen nach richterlicher Überzeugung gewichtige Gründe für die Annahme vor, dass die von der Stadtverwaltung angebotene Hotelunterbringung nicht den rechtlichen Anforderungen einer menschenwürdigen Unterbringung von Obdachlosen genüge. Kritikpunkte waren v.a. räumliche Enge und fehlende Rückzugsmöglichkeiten.<sup>18</sup>

Kritisch beurteilt die Ombudsstelle, dass schutzbedürftige Geflüchtete häufig längerfristig ordnungsbehördlich unter prekären Bedingungen untergebracht werden. So bot in einigen Beschwerdefällen die Unterbringung von Familien bei geringer Wohnfläche keine Rückzugsmöglichkeiten (z.B. Eltern mit jugendlicher Tochter, seit August 2022 in einem Zimmer ohne Rückzugsmöglichkeit, 22/09/07<sup>19</sup>; siebenköpfige Familie; seit Oktober 2022 in einem Containerraum ohne Rückzugsmöglichkeit, 22/07/06).

Strukturell verweist dies auf einen Mangel an bezahlbaren Wohnungen in Köln, der politischer Abhilfe bedarf.

## 2.2.5 Schutzbedürftige Personen

Zahlreiche Beschwerden bezogen sich auf die Situation schutzbedürftiger Personen, darunter Minderjährige als größte Gruppe. Häufig handelte es sich um mehrfach schutzbedürftige Personen (z.B. mit psychischer Störung und schwerer körperlicher Erkrankung) oder es gehörten mehrere schutzbedürftige Personen einer Familie bzw. Haushaltsgemeinschaft an (z.B. psychisch gestörter Elternteil mit minderjährigen Kindern). Mängel bei der Identifizierung schutzbedürftiger Personen und bei der Berücksichtigung ihrer besonderen Bedarfe beklagte eine beruflich im Feld tätige Person im Kontext der oben geschilderten Konflikte in einer Sammelunterkunft (22/08/15). Die Ombudsstelle wies wiederholt darauf hin, dass bei der Aufnahme von Geflüchteten verschiedenen und auch mehrfachen Schutzbedürfnissen Rechnung zu tragen ist.

---

<sup>17</sup> Ausgangspunkt für die einzelfallbezogene Würdigung durch das OVG NRW sind die wohnungsaufsichtsrechtlichen Anforderungen des (am 06.03.2020 gültigen) Wohnungsaufsichtsgesetzes (§ 9 Abs. 1 WAG NRW) mit einer Mindestgröße von 9 qm je Bewohner über 6 Jahren. - Das WAG NRW wurde zum 01.07.2021 durch das Wohnraumstärkungsgesetz (WohnStG NRW) abgelöst, das für Wohnungen eine Mindestwohnfläche von 10 qm pro Person voraussetzt und bei Überlassung einzelner Wohnräume eine Mindestwohnfläche von 8 qm zzgl. Nebenräume zur Mitbenutzung.

<sup>18</sup> Im Beschluss des VG Köln vom 13.01.2023 - 22 L 43/23 – wurde der Stadtverwaltung das Fehlen von Angaben zu Größe und Rückzugsmöglichkeiten in der Unterkunft sowie der mangelnde Nachweis vorgehalten, sämtliche in Betracht kommende Maßnahmen zur Abwendung der Obdachlosigkeit in den Blick genommen zu haben.

<sup>19</sup> Nach Auskunft der Verwaltung vom Dezember 2022 sind die Unterbringungsmöglichkeiten nahezu erschöpft.

Die Ombudsstelle dokumentierte Fälle, in denen Minderjährige von Gewalt betroffen waren, Opfer sexuell übergriffigen Verhaltens wurden, als Person mit einer Behinderung Benachteiligung erfuhren oder aufgrund psychischer Störungen oder schwerer körperlicher Erkrankungen besondere Bedürfnisse hatten.

Im ersten Quartal 2022 wurden mehrfach Ermittlungen mit Bezug zur Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (umF) aufgenommen, u.a. zur Identifizierung und Inobhutnahme von unbegleitet einreisender Minderjähriger im Zuge der Ukraine-Hilfe (22/03/09). Festzustellen waren Lücken bei der Identifizierung und Inobhutnahme von umF am Ankunftszentrum fest. Eine (teilweise) Abhilfe im Grundsatz wurde erreicht durch die Erarbeitung eines Ablaufschemas seitens des Jugendamtes (Beschreibung des Vorgehens im Rahmen der Inobhutnahme für die Helfer\_innen) sowie der „Informationen für geflüchtete Menschen aus der Ukraine“ (<https://www.stadt-koeln.de/artikel/71805/index.html>) über das Inobhutnahmeverfahren. Wichtig erscheint, die Identifizierung unbegleiteter Minderjähriger durchgehend zu sicherzustellen und auch Zugang zu adäquater Rechtsberatung zu gewähren.

Erneut wurden Inklusionshindernisse deutlich, denen geflüchtete Menschen mit Behinderung begegneten.

Im Fall eines für die Dauer eines Jahres mit seiner Familie in Köln untergebrachten behinderten Flüchtlingskindes (22/01/19) gelang es nicht, einen Termin für die von Gesundheitsamt und behandelndem Kinderarzt empfohlenen Vorstellung im Sozialpädiatrischen Zentrum zwecks Differentialdiagnostik zu erreichen. Aus Sicht der Ombudsstelle zeigten sich hier strukturelle Probleme bei der Aufnahme von geflüchteten Menschen mit Behinderungen, wie sie die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Juni 2022 als Übersehen insbesondere intellektueller Beeinträchtigungen und chronischer Erkrankungen thematisierte.

Den vorliegenden Angaben der Sozialbetreuung zufolge sorgten Hindernisse bei der Beförderungsgenehmigung durch die Landesbehörde für eine dreimonatige Unterbrechung des Schulbesuchs eines Kindes mit komplexen Beeinträchtigungen bis, nach Einschaltung von Jugendamt und Kommunalem Integrationszentrum, eine kurzfristige Lösung erfolgte (22/05/04).

Im Fall 22/08/17 wurden neben psychischen Symptomen eines Kindes auch Behinderungen zweier weiterer Kinder – eines voll-, eines minderjährig - angeführt.

Eine Alleinerziehende beklagte, dass ihr vom Wohnungsamt angekündigt worden sei, eine von zwei zugewiesenen Wohneinheiten räumen zu müssen, obwohl drei ihrer Kinder an psychischen Erkrankungen resp. einer Behinderung litten und eine beengte Unterbringung die Gesundheit gefährde (22/12/06).

In anderen Fällen wurden die Beschwerden nicht als gerechtfertigt beurteilt, etwa weil die angebotene Abhilfe (barrierefreie Wohnung) vom Beschwerdeführenden abgelehnt wurde (21/11/02), ein Verfahren (21/12/08; Beschwerde über fehlenden Platz für Pflegebett) mangels Rückmeldung der Beschwerdeführenden ergebnislos abgeschlossen oder eine Beschwerde (21/12/10; nicht ermöglichtes Zusammenleben mit Pflegeperson) zurückgezogen wurde.

Anforderungen an die Wohnsituation von Personen mit psychischen Störungen wurden nach Feststellung der Ombudsstelle teilweise nicht erfüllt.

Die Ombudsfrau bewertete im Fall 21/12/01 die Beschwerde einer Bewohnerin als gerechtfertigt auf Grundlage eines psychiatrischen Attestes über „eine dringend änderungsbedürftige Notlage“.

Unterbringung, Betreuung und Pflege dementer Personen im Kontext der Flüchtlingsunterbringung erschienen problematisch. Die Ermittlungen (22/01/08, 22/06/02) führten nicht zu Bewertungen, jedoch empfahl die Ombudsstelle, den Zugang Geflüchteter zu geeigneten Pflegeplätzen zu erleichtern.

Vor dem Hintergrund der Beschwerde einer psychisch erkrankten Person (22/01/09), die nach unerlaubter Einreise auf die Zuweisung wartete, in der Notaufnahmeeinrichtung Herkulesstr. untergebracht war und einen Suizidversuch beging, sprach die Ombudsstelle Empfehlungen zu Unterbringungsbedingungen, Unterstützung durch die Sozialdienste und Gewährung der Krankenhilfe aus. Nach zehnmonatiger Notunterbringung erfolgte Abhilfe in Form des Umzugs in ein Wohnheim. Die in diesem Fall im zweiten Quartal 2022 verzögerte Gewährung der Krankenhilfe (Abhilfe nach Klageandrohung) kritisierte die Ombudsstelle deutlich.

Gesundheitsbedingte und weitere Anforderungen wurden berücksichtigt im Rahmen der Unterbringung bei Aufgabe eines Standorts (22/03/02).

Im Fall eines psychisch erkrankten Jugendlichen (22/11/09) beklagten die Eltern, die Unterbringung entspreche nicht den gesundheitlich bedingten Anforderungen. Auf Nachfrage der Ombudsstelle übermittelte das Gesundheitsamt Köln Anfang Dezember eine Mitte November für das Wohnungsamt erstellte Stellungnahme des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes, wonach das für den Jugendlichen benötigte gesunde Wohnumfeld mit der zu diesem Zeitpunkt bestehenden Wohnsituation nicht ausreichend gegeben war.<sup>20</sup>

Als teilweise gerechtfertigt bewertet wurde eine Beschwerde (21/10/06) über die Unterbringung von Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, nachdem die medizinische Notwendigkeit einer rauchfreien und allergenarmen Umgebung (bei bronchialer Hyperreagibilität und allgemeiner Atopie) durch das Gesundheitsamt bestätigt wurde und eine Abhilfe durch Verlegung der Familie in eine abgeschlossene Wohneinheit erfolgte.

Ein körperlich schwer erkrankter Bewohner lehnte nach vorläufiger Beurteilung der Ombudsstelle zu Recht ein Verlegungsangebot ab, da die vorgesehene Unterkunft nicht den attestierten Anforderungen entsprach (22/07/08).<sup>21</sup>

Vermerkt wurden besondere Bedürfnisse älterer Personen thematisiert (22/02/03, 22/04/19, 22/04/21, 22/06/02, 22/10/01, 22/10/09), hingegen eher selten die Situation Schwangerer (22/06/01, 22/07/06, 22/08/02, 22/08/16).

## 2.2.6 Prekäre Unterbringungsbedingungen

### 2.2.6.1 Konflikte in Sammelunterkünften

Im zweiten Quartal gingen vermehrt Hinweise auf Probleme in jenen Notaufnahmeeinrichtungen ein, die zu diesem Zeitpunkt vorrangig mit Geflüchteten aus der Ukraine belegt wurden. Beklagt wurden Unterbringungsbedingungen wie fehlende Privatsphäre, räumliche Enge, Lärm, mangelnde Berücksichtigung besonderer Bedarfe schutzbedürftiger Personen (mit schweren körperlichen Erkrankungen, mit psychischen Störungen, Kinder, alte Menschen), Zugang zur medizinischen Versorgung, Sammelverpflegung sowie Heizungs-/Lüftungsanlage (22/03/16, 22/04/14, 22/04/15, 22/04/18, 22/04/19, 22/04/23, 22/06/02, 22/06/06).

---

<sup>20</sup> Eine Verlegung erfolgte dann in der zweiten Januarhälfte.

<sup>21</sup> Das Amt für Wohnungswesen sicherte gegenüber der Ombudsstelle zu, weiterhin nach einer adäquaten Lösung zu suchen.



Es wurden auch Konflikte mit Sozialbetreuung und Sozialem Dienst benannt, z.B. Forderungen nach besserer Information über Rechte und Pflichten, regelmäßigen Hausversammlungen, konkreter Unterstützung (22/04/14) und regelmäßiger Postzustellung (22/05/03). Die Verwaltung sorgte teilweise für Abhilfe. Zum Teil eskalierten Konflikte (z.B. gegenseitige Vorwürfe einer Bedrohung zwischen Bewohnerin und Sozialbetreuung/Sozialem Dienst; 22/05/03). Die Ombudsstelle wies etwa hinsichtlich der Postzustellung auf rechtliche Aspekte (Postzustellungsregeln, Möglichkeit unverzüglicher Reaktion) sowie das Autonomiestreben von Bewohner\_innen hin.

Im Beschwerdeverfahren 22/04/18 (Notunterkunft) blieb offen, ob Antiziganismus eine Rolle spielte.

Im dritten und vierten Quartal mehrten sich Beschwerden über eskalierte Konflikte zwischen Bewohner\_innen der Sammelunterkünfte. Wie geschildert (2.2.2. Diskriminierung), beklagten ukrainische Bewohner\_innen aus einer Leichtbauhalleneinrichtung mit Kojenunterbringung<sup>22</sup> Alkoholkonsum, Lärm/Ruhestörung, Verschmutzung, Eigentumsdelikte, Gewalt und sexuell übergriffiges Verhalten (22/08/15, 22/08/16, 22/08/17, 22/09/01, 22/09/10):<sup>23</sup>

Zudem gab es erneut Beschwerden über mangelnde Unterstützung (22/08/15, zurückgezogen; 22/08/17, offen) bzw. über eine sanktionierende Hilfeverweigerung durch Betreuungspersonal (22/10/09, zurückgezogen). Wegen der grundsätzlichen Bedeutung beabsichtigt die Ombudsstelle in einem weiteren Verfahren zu thematisieren, „welche Beratungsleistungen in das Aufgabengebiet der Heimleitung und/oder Sozialbetreuung fallen und inwieweit diese aus Sicht des Amtes für Wohnungswesen den Bewohner\_innen versagt werden können.“

Aus einer anderen Sammelunterbringungseinrichtung beklagte ein Rom Übergriffe durch ukrainische Bewohner auf seine Familie (22/12/07).

Die Bedingungen des Zutritts Freiwilliger zu Sammelunterkünften wurden mehrfach Thema. Untersagt wurden etwa ein „selbstorganisierter Kurs“ einer Freiwilligen in einer Notunterkunft (22/04/14)<sup>24</sup>, der Zugang Freiwilliger, die anfangs Essen lieferten, zu einer Notaufnahme/Sammelunterkunft (22/04/15<sup>25</sup>, vgl. 22/08/15). Konflikte um den Zutritt konnten als Auseinandersetzung um Selbstorganisation vs. Regelungsanspruch des Betreuungsträgers sowie um Parteilichkeit vs. Fachlichkeit gelesen werden. Freiwillige, die Hinweise zu Beschwerden ukrainischer Geflüchteter gaben, sprachen meist Russisch und äußerten sich oft auch zum Engagement bzw. der Vernetzung in den Communities. Insofern zeigt sich ein deutlich anderer Akzent im Vergleich zu den seit 2015 entstandenen Willkommensinitiativen.

---

<sup>22</sup> Offenbar wurden in den nach Wiederinbetriebnahme zunächst nur mit Ukraine-Flüchtlingen belegten Leichtbauhallen ab Sommer 2022 auch Geflüchtete aus anderen Ländern untergebracht, darunter Roma-Familien aus Balkan-Ländern.

<sup>23</sup> In der Folge kam es zu einem Austausch zwischen dem Amt für Wohnungswesen, dem Betreuungsträger DRK und weiteren freien Trägern (Rom e.V., Magnet e.V., Veedel e.V., Kölner Flüchtlingsrat e.V.) und zur Vereinbarung von auf Deeskalation gerichteten Maßnahmen. Gegenüber der Ombudsstelle kritisierte eine beruflich im Feld tätige Person die Identifizierung und Aufnahme schutzbedürftiger Personen sowie die Gewaltschutzmaßnahmen in der Leichtbauhalleneinrichtung als unzureichend; besondere Bedarfe würden nicht ausreichend erkannt und/oder es werde nicht angemessen reagiert. Eine ehrenamtlich tätige Person kritisierte eine Problemzuschreibung gegenüber Roma\_Romnja, die stark in dem unterschiedlichen Rechtsstatus der Gruppen begründet sei.

<sup>24</sup> Der Betreuungsträger betonte seine Verantwortung und Aufsichtsfunktion nicht zuletzt unter Verweis auf das Gewaltschutzkonzept.

<sup>25</sup> Das Wohnungsamt berief sich darauf, dass in Objekten mit Vollverpflegungsangebot grundsätzlich keine „zweite Schiene“ der Essensversorgung ermöglicht werde, sowie auf Erkrankungsgeschehen.

Aus Sicht der Ombudsstelle verweisen die anhaltenden Konflikte in Sammelunterkünften auf mehrere Problemlagen: 1. mangelnde Privatsphäre und Rückzugsräume, insbesondere für schutzbedürftige Personen; 2. Ausstattung der Sozialbetreuung und Probleme der Kooperation der Einrichtungen mit weiteren Akteur\_innen; 3. ethnische Aufladung von Konflikten und Rassismus gegen Roma\_Romnja. Entsprechend werden Verbesserungen empfohlen hinsichtlich der Identifizierung schutzbedürftiger Personen, hinsichtlich Privatsphäre und Rückzugsräumen, hinsichtlich der personellen Ausstattung der Sozialbetreuung, ihrer Kooperation mit Akteur\_innen im Sozialraum, Selbstorganisationen und spezialisierten Beratungsstellen sowie hinsichtlich Gleichbehandlung und Gewaltprävention.

### 2.2.6.2 Belegungsverdichtung

Auf den starken Anstieg des Unterbringungsbedarfs reagierte das Amt für Wohnungswesen nach eigenen Angaben u.a. mit einer Verdichtung der Belegung an den in Betrieb befindlichen Standorten.<sup>26</sup> Problemlagen, die mit einer Verdichtung einhergingen, wurden verschiedentlich thematisiert (z.B. 22/11/06: Verlegung in Viererzimmer; 22/12/06: Aufforderung Wohneinheit abzugeben). Aus Sicht der Ombudsstelle macht dies deutlich, dass - auch wenn die Verwaltung die Sozialverträglichkeit der Maßnahme herausstellt<sup>27</sup> -, eine Belegungsverdichtung durchaus konfliktträchtig ist.

### 2.2.7 Sonstige Auffälligkeiten und Besonderheiten aus den Beschwerdeverfahren

Internetzugang: In der Notaufnahmeeinrichtung Herkulesstraße fiel der WLAN-Hotspot infolge eines Brandes lange aus (22/07/06). In Bezug auf die dauerhafte Abschaltung einer Festnetzverbindung wurde – etwa im Falle eines Schülers (Hotspot nicht ausreichend für Erfordernisse schulischen Lernens, 22/03/02) – Abhilfe erst durch Verlegung bei Aufgabe des Standortes erreicht.

Benutzungsgebühren: Wiederum beklagten Bewohner\_innen und/oder beruflich im Feld Tätige Forderungen des Wohnungsamtes bzw. der Stadtkasse bzgl. Benutzungsgebühren. In der Regel verwies die Ombudsstelle zur Einzelfallberatung und -vertretung auf Sozialberatungsstellen oder anwaltliche Hilfe. Nach Rückmeldung der Sozialberatung im Fall 22/04/20 konnte jedoch mangels klärender Rückmeldung des Jobcenters kein Fortschritt erzielt werden. Hier wird die Ombudsstelle einen fachlichen Austausch anregen. Auch einem Hinweis

---

<sup>26</sup> Im 36. Bericht zur Situation Geflüchteter in Köln (S. 6) werden als weitere Maßnahmen genannt: die Inbetriebnahme der als Reserve vorgehaltenen Leichtbauhallen und Notunterkünfte, die Ausschöpfung der Kapazität der Notaufnahme Herkulesstraße, die vorübergehende Anmietung von zwei Messehallen und die Wiederinbetriebnahme bereits leer gezogener Standorte.

<sup>27</sup> „Auch könnten in bestehenden Einrichtungen mehr Menschen untergebracht werden: >>Optimierung der vorhandenen Ressourcen durch eine sozialverträgliche Verdichtung der Belegung<<, nennt das die Verwaltung“ (Görtz, O. [16.12.2022]: 159 Millionen Euro für Geflüchtete: Stadt rechnet mit hohen Kosten für Unterbringung und Betreuung – Umfang der Entlastungen offen. In: KStA, S. 25 [Köln]).

auf Mängel im Änderungsbescheid zur Herabsetzung der Gebühr aufgrund von Arbeitseinkommen (sog. Härtefallregelung für Selbstzahler) wird die Ombudsstelle nachgehen (22/12/05).

Responsivität: In einigen Fällen ließ die Reaktionsgeschwindigkeit der Verwaltung bei Auskunftersuchen wieder deutlich nach, so im Fall 22/09/11, in dem eine Ende September 2022 gestellte Anfrage inhaltlich nicht beantwortet wurde.

### 3. Empfehlungen

#### **Unterbringungskapazitäten**

Dem Aufbau ausreichender kommunaler Unterbringungskapazitäten sollte weiterhin hohe Priorität beigemessen werden.

#### **Gewaltschutz**

Im Sinne einer einrichtungsbezogenen Umsetzung sollte das Gewaltschutzkonzept für die jeweiligen Rahmenbedingungen (Belegung, Vernetzung in Sozialraum usw.) spezifiziert werden.

Es sollte in allen Einrichtungen notwendige Rückzugsmöglichkeiten/Schutzräume eingerichtet werden.

Gegenüber den Wachdienstbeschäftigten sollten die Erfassung von Gewalt unter Minderjährigen betreffend Klarstellungen erfolgen, um eine Untererfassung und Widersprüche zu Vorgaben (Kinderschutz- und Kooperationsvereinbarung, Beschluss zum Gewaltschutzkonzept) zu vermeiden.

Geprüft werden sollte, ob das Vorgehen bei gegen Wachdienstmitarbeitende gerichteten Gewaltvorwürfen verbessert werden kann: Beschwerdeführende sollten nicht befürchten müssen, allein aufgrund von Gegenvorwürfen abgemahnt zu werden.

#### **Kinderschutz**

Zur Verbesserung der Kooperation bei möglicher Kindeswohlgefährdung sollten Unterbringungseinrichtungen für Geflüchtete strukturell in die nach § 9 Landeskinderschutzgesetz NRW zu bildenden Netzwerke zur interdisziplinären Zusammenarbeit bei der Wahrnehmung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung (Netzwerke Kinderschutz) einbezogen werden.

Weiter sollte geprüft werden, wie Reaktionszeiten und Kommunikation bei gravierenden Anhaltspunkten auf Kindeswohlgefährdung und/oder sexuelle Belästigung verbessert werden können.

Im Aufnahmesystem sollte durch Ausrichtung der Strukturen und Sensibilisierung der Akteur\_innen jederzeit sichergestellt sein, dass unbegleitete minderjährige Geflüchtete identifiziert werden und ihnen rechtliches Gehör auch durch Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung gewährt wird.

#### **Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie**

Im Einklang mit den Forderungen der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte sollte die Identifikation und angemessene Unterbringung von schutzbedürftigen Personen, insbesondere von Menschen mit Behinderungen, gewährleistet werden.

Damit besondere Bedarfe zeitnah identifiziert werden können, sollte der Zugang zu (fach)ärztlicher Behandlung umfassend sichergestellt werden.

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.

Insbesondere mit Blick auf schutzbedürftige Personen sollte die Unterbringung in Notaufnahmeeinrichtungen, Hallen- und Sammelunterkünften auf einen möglichst kurzen Zeitraum befristet sein und möglichst drei Monate nicht überschreiten. Dies betrifft auch die Unterbringung während Verteilungsverfahren.

Der Zugang zu geeigneten Pflegeplätzen für Flüchtlinge sollte erleichtert werden.

Im Sinne der Berücksichtigung der Belange von geflüchteten Menschen mit Behinderungen sollte die Behindertenbeauftragten bei der weiteren Planung von Unterbringungseinrichtungen einbezogen werden.

### **Mindestwohnflächen**

Den Hinweisen des Oberverwaltungsgerichts NRW folgend sollten bei nicht nur kurzfristiger Unterbringung grundsätzlich die wohnungsaufsichtsrechtlichen Anforderungen (aktuell 10 qm Wohnfläche je Bewohner\_in) Prüfungsgrundlage sein.

### **Hausordnung**

Die noch auf einer überholten Satzung basierende Hausordnung für Übergangswohnheime und Notaufnahmeeinrichtungen sollte kurzfristig an die aktuellen Errichtungssatzungen angepasst werden.

Die Duldung der Kleintierhaltung sollte, soweit möglich, verallgemeinert werden, um eine an Herkunft anknüpfende Ungleichbehandlung zu vermeiden.

### **Internetzugang**

Der Internetzugang sollte in allen Einrichtungen den Erfordernissen, insbesondere des schulischen Lernens, entsprechend ausgebaut werden (Hotspot im Foyer dauerhaft ungeeignet).

### **Postzustellung**

Es sollten in allen Einrichtungen Briefkastenanlagen für die Postzustellung in gebrauchstüchtigen Zustand bereitgestellt werden.

### **Personal**

Generell sollte das mit der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen beauftragte Personal (weiter) diskriminierungs- und rassistisch qualifiziert werden, insbesondere im Hinblick auf Statusdifferenzen und verbreitete ethnisierte Konfliktdeutungen.

Die personellen Ressourcen für Sozialbetreuung und Sprachmittlung in besonders konfliktträchtigen Sammelunterkünften sollte aufgestockt werden.

### **Freiwilligenengagement**

Es sollten Formate entwickelt werden, die den Austausch mit Freiwilligen insbesondere hinsichtlich der Sammelunterkünfte verbessern und auch die im Jahre 2022 in Erscheinung getretenen neuen Freiwilligenstrukturen erreichen.

### **Zugang der Ombudspersonen**

Es sollte sichergestellt sein, dass alle Mitarbeitenden der beauftragten Sicherheitsdienstleistungsunternehmen über die Berechtigung der Ombudspersonen, jederzeit frei und ungehindert die Unterbringungseinrichtungen zu betreten, unterrichtet sind.

#### 4. Anhang: Tabellen der quantitativen Auswertung

<b>Ombudsstelle: Fallstatistik 2022</b> (Stand: 14.02.2023)													
		gesamt		fortgeführt		aus I/2022		aus II/2022		aus III/2022		aus IV/2022	
		absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Fallzahlen		186	100	12	100	44	100	48	100	42	100	40	100
namentlich / anonym	namentlich	124	67	11	92	22	50	30	63	30	71	31	78
	anonym	62	33	1	8	22	50	18	38	12	29	9	23
Hinweisgebende (Mehrfachnennung möglich)	Flüchtlinge	96	52	5	42	24	55	27	56	18	43	22	55
	Freiwillige	18	10	0	0	0	0	8	17	6	14	4	10
	Professionelle	44	24	6	50	8	18	9	19	12	29	9	23
	andere	25	13	0	0	10	23	4	8	6	14	5	13
Vorermittlung	ja	108	58	3	25	14	32	35	73	30	71	26	65
	nein	78	42	9	75	30	68	13	27	12	29	14	35
Aufgabenbereich	ja	127	68	11	92	22	50	32	67	31	74	31	78
	nein	59	32	1	8	22	50	16	33	11	26	9	23
vor Ort	ja	26	14	0	0	5	11	8	17	9	21	4	10
	nein	160	86	12	100	39	89	40	83	33	79	36	90
Befragung	ja	160	86	12	100	41	93	43	90	34	81	30	75
	nein	26	14	0	0	3	7	5	10	8	19	10	25
Auskunftersuchen (Mehrfachnennung möglich)	AfW	82	44	16	133	21	48	10	21	26	62	9	23
	GA	4	2	0	0	1	2	0	0	1	2	2	5
	and. Ämter	5	3	1	8	4	9	0	0	0	0	0	0
	and. Akteure	24	13	1	8	15	34	2	4	5	12	1	3
weitere Maßnahmen (Mehrfachnennung möglich)	Abgabe/Verweis	89	48	3	25	29	66	27	56	17	40	13	33
	Vermittlung	18	10	0	0	5	11	7	15	6	14	0	0
Bearbeitungsstand	offen	30	16	0	0	0	0	1	2	13	31	16	40
	geschlossen	156	84	12	100	44	100	47	98	29	69	24	60

Kategorisierung (Mehrfachnennung möglich)	Gewalt	26	14	1	8	3	7	6	13	10	24	6	15
	MW-Verstoß	7	4	1	8	2	5	1	2	1	2	2	5
	Diskriminierung	20	11	1	8	2	5	7	15	7	17	3	8
	sex. Übergriff	9	5	0	0	1	2	3	6	4	10	1	3
	andere	178	96	11	92	43	98	47	98	39	93	38	95
Unterbringung (Mehrfachnennung möglich)	WH	79	42	10	83	10	23	17	35	22	52	20	50
	gewerbl. Unterkunft	11	6	0	0	2	5	1	2	3	7	5	13
	privat	1	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0
	Notunterkunft	28	15	0	0	3	7	13	27	8	19	4	10
Schutzbedürftigkeit	mit schutzbed. Pers.	169	91	3	25	19	43	63	131	44	105	40	100
	ohne schutzbed. Pers.	187	101	8	67	35	80	57	119	43	102	44	110
Rechtfertigung der Beschwerde	voll	9	5	1	8	3	7	4	8	1	2	0	0
	nein	4	2	1	8	1	2	0	0	0	0	2	5
	teilweise	21	11	5	42	4	9	7	15	4	10	1	3
	ungeklärt	30	16	0	0	0	0	1	2	13	31	16	40
Indiv. Abhilfe	voll	20	11	3	25	4	9	7	15	5	12	1	3
	nein	6	3	3	25	1	2	0	0	0	0	2	5
	teilweise	9	5	1	8	3	7	5	10	0	0	0	0
	ungeklärt	29	16	0	0	0	0	0	0	13	31	16	40
Grds. Abhilfe	voll	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	nein	29	16	7	58	4	9	10	21	5	12	3	8
	teilweise	4	2	0	0	4	9	0	0	0	0	0	0
	ungeklärt	31	17	0	0	0	0	2	4	13	31	16	40
Bewertung	nicht möglich/entfällt	67	36	3	25	26	59	18	38	11	26	9	23
	zurückgezogen	55	30	2	17	10	23	18	38	13	31	12	30

Ombudsstelle: Statistikvergleich 2021 und 2022		2021		2022		Differenz	
		absolut	%	absolut	%	absolut	%
Fallzahlen		162	100	186	100	24	15%
namentlich / anonym	namentlich	151	93	124	67	-27	-18%
	anonym	11	7	62	33	51	464%
Hinweisgebende (Mehrfachnennung möglich)	Flüchtlinge	97	60	96	52	-1	-1%
	Freiwillige	6	4	18	10	12	200%
	Professionelle	55	34	44	24	-11	-20%
	andere	6	4	25	13	19	317%
Vorermittlung	ja	40	25	108	58	68	170%
	nein	122	75	78	42	-44	-36%
Aufgabenbereich	ja	121	75	127	68	6	5%
	nein	40	25	59	32	19	48%
vor Ort	ja	31	19	26	14	-5	-16%
	nein	131	81	160	86	29	22%
Befragung	ja	157	97	160	86	3	2%
	nein	5	3	26	14	21	420%
Auskunftersuchen (Mehrfachnennung möglich)	AfW	64	40	82	44	18	28%
	GA	3	2	4	2	1	33%
	and. Ämter	8	5	5	3	-3	-38%
	and. Akteure	21	13	24	13	3	14%
weitere Maßnahmen (Mehrfachnennung möglich)	Abgabe/Verweis	60	37	89	48	29	48%
	Vermittlung	34	21	18	10	-16	-47%
Bearbeitungsstand	offen	57	35	30	16	-27	-47%
	geschlossen	105	65	156	84	51	49%
Kategorisierung (Mehrfachnennung möglich)	Gewalt	21	13	26	14	5	24%
	MW-Verstoß	14	9	7	4	-7	-50%



	Diskriminierung	15	9	20	11	5	33%
	sex. Übergriff	2	1	9	5	7	350%
	andere	134	83	178	96	44	33%
Unterbringung (Mehrfachnennung möglich)	WH	105	65	79	42	-26	-25%
	gewerbl. Unterkunft	8	5	11	6	3	38%
	privat			1	1		
	Notunterkunft	17	10	28	15	11	65%
Schutzbedürftigkeit	mit schutzbed. Pers.	93	57	169	91	76	82%
	ohne schutzbed. Pers.			187	101		
Rechtfertigung der Beschwerde	voll	15	9	9	5	-6	-40%
	nein	4	2	4	2	-3	-43%
	teilweise	7	4	21	11	17	425%
	ungeklärt	57	35	30	16	-27	-47%
Indiv. Abhilfe	voll	15	9	20	11	5	33%
	nein	4	2	6	3	-1	-14%
	teilweise	7	4	9	5	5	125%
	ungeklärt	57	35	29	16	-28	-49%
Grds. Abhilfe	voll	3	2	0	0	-3	-100%
	nein	21	13	29	16	27	1350%
	teilweise	2	1	4	2	-17	-81%
	ungeklärt	57	35	31	17	-26	-46%
Bewertung	nicht möglich/entfällt	38	23	67	36	29	76%
	zurückgezogen	41	25	55	30	14	34%