

Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

Betreff

Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten

Beschlussorgan

Rat

Gremium	Datum
Stadtarbeitsgemeinschaft Behindertenpolitik	14.11.2016
Integrationsrat	28.11.2016
Ausschuss Soziales und Senioren	01.12.2016
Jugendhilfeausschuss	13.12.2016
Gesundheitsausschuss	13.12.2016
Stadtarbeitsgemeinschaft Lesben, Schwule und Transgender	15.12.2016
Finanzausschuss	19.12.2016
Rat	20.12.2016

Beschluss:

- Der Rat beauftragt die Verwaltung
 - mit der Umsetzung und Einhaltung der definierten und als Anlage beigefügten Mindeststandards zur Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten in Köln. Hiervon ausgenommen sind vorerst die angestrebten Mindeststandards hinsichtlich eines verbesserten Betreuungsschlüssels (1:60) in Unterkünften außerhalb abgeschlossener Wohneinheiten, die Forderung nach einer Verstärkung des Ehrenamtes (0,25 Stellen je Sozialarbeiter) und die Einrichtung von Gesundheits-/Krankenpflegern in Einrichtungen über 200 Personen;
 - mit der Erarbeitung eines finanzierbaren Konzepts zur Stärkung des ehrenamtlichen Engagements in der Geflüchtetenunterbringung sowie einer punktuellen Verstärkung der sozialen und gesundheitlichen Betreuung in Geflüchtetenunterkünften, die eine solche Stärkung erfordern;
 - mit der Evaluierung der umgesetzten Mindeststandards zum Herbst des Jahres 2017.
- Der Rat beschließt zur Finanzierung von unabweisbaren Mehrbedarfen, die durch die Umsetzung der Mindeststandards im Punkt 3, einrichtungsinterne Betreuungsangebote, entstehen, im Haushaltsjahr 2016/2017 folgende überplanmäßigen zahlungswirksamen Aufwendungen:

2017:

Im Teilergebnisplan 1004 – Bereitstellung und Bewirtschaftung von Wohnraum, bei Teilplanzeile 13 – Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in Höhe von rd. 480.000 €,

Die Deckung erfolgt für das Haushaltsjahr 2016 durch erwartete Minderaufwendungen im Teiler-

gebnisplan 0504 – Freiwillige Sozialleistungen und interkulturelle Hilfen bei Teilplanzeile 15 – Transferaufwendungen.

Die Deckung erfolgt für das Haushaltsjahr 2017 durch erwartete Minderaufwendungen im Teilergebnisplan 0502 – Kommunale Leistungen nach dem SGB II bei Teilplanzeile 16 – sonstige ordentliche Aufwendungen (s. hierzu ebenfalls Vorlage 2685/2016).

Der Rat bekräftigt seinen erstmals am 20.07.2004 getroffenen und vielfach unterstrichenen Beschluss, wonach die festgelegten Kölner Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen weiterhin Auftrag und Grundlage städtischen Handelns darstellen. Der Rat erkennt die Notwendigkeit an, in Zeiten großen Handlungsdrucks von den weiterhin gültigen Leitlinien abzuweichen. Es wird allerdings die zwingende Notwendigkeit gesehen, dass die Verwaltung schnellstmöglich zur Umsetzung der verabschiedeten Leitlinien zurückkehrt. Dieser Ratsbeschluss stellt eine Ergänzung der im Jahr 2004 verabschiedeten Kölner Leitlinien zur Flüchtlingsunterbringung dar. Eine über die vorgenannten Maßnahmen hinausgehende Umsetzung der Mindeststandards bedarf einer separaten Beratung und Beschlussfassung.

Alternative:

Es werden keine Mindeststandards für die Unterbringung von Flüchtlingen festgelegt.

Haushaltsmäßige Auswirkungen **Nein**

<input type="checkbox"/> Ja, investiv	Investitionsauszahlungen	_____€	
	Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %
<input checked="" type="checkbox"/> Ja, ergebniswirksam	Aufwendungen für die Maßnahme	<u>480.000</u> €	
	Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %

Jährliche Folgeaufwendungen (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr: 2018

a) Personalaufwendungen	_____€
b) Sachaufwendungen etc.	<u>480.000</u> €
c) bilanzielle Abschreibungen	_____€

Jährliche Folgeerträge (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:

a) Erträge	_____€
b) Erträge aus der Auflösung Sonderposten	_____€

Einsparungen: ab Haushaltsjahr:

a) Personalaufwendungen	_____€
b) Sachaufwendungen etc.	_____€

Beginn, Dauer _____

Begründung

Der Rat hat in seiner Sitzung am 24.03.2015 die Verwaltung beauftragt, Mindeststandards zur Unterbringung von Flüchtlingen zu entwickeln.

Dies vor dem Hintergrund, dass im Jahr 2015 die Zahl von Geflüchteten, die in Köln untergebracht und betreut wurden, sprunghaft angestiegen war.

Im weiteren Verlauf des Jahres 2015 sowie in 2016 mussten Turnhallen und zunehmend auch Leichtbauhallen als Gemeinschaftsunterkünfte genutzt werden. Bei diesen Formen der Unterbringung müssen die Bewohnerinnen und Bewohner weitgehend auf Privatsphäre verzichten, dürfen sich nicht selbst verpflegen und müssen für mehrere Monate bis zu einem Jahr unter sehr ungünstigen Bedingungen ihren Alltag gestalten.

Solche Gemeinschaftsunterkünfte werden daher zunehmend leergezogen und durch neu errichtete mobile Wohneinheiten oder konventionellen Wohnraum ersetzt. Da damit der organisatorische und logistische Aufwand für Brandschutz, Verpflegung und Reinigung deutlich reduziert werden kann, geht die Verwaltung davon aus, dass die individuellere Unterbringung die konsumtiven Unterbringungskosten reduziert.

Die Verwaltung hat unter Mitwirkung der Kirchen, des Kölner Flüchtlingsrates sowie Vertreterinnen und Vertretern der freien Träger in einer Arbeitsgruppe Mindeststandards entwickelt, die begleitend zur den weiterhin gültigen Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen beachtet werden sollen. Der oben beschriebene starke Anstieg neu unterzubringender Geflüchteter im Jahr 2015 und der hohe Handlungsdruck im Hinblick auf eine zügige Rückgabe aller als Notunterkünfte genutzten Turnhallen hat dazu geführt, dass sich die verwaltungsinterne Abstimmung verzögerte und die Beschlussvorlage erst jetzt erstellt werden konnte.

Unabhängig davon hat die Verwaltung auch mit Blick auf den hohen Anteil von Notunterbringungen nach Beschluss des Rates eine unabhängige Ombudsstelle für Geflüchtete eingerichtet. Diese bundesweit erste Ombudsstelle für Geflüchtete hat ihre Arbeit im August aufgenommen.

Von der Arbeitsgruppe wurde auch die Notwendigkeit gesehen, die Bindung, Anleitung, Koordination und Unterstützung von Ehrenamtlichen zu intensivieren. Da die Arbeit der Ehrenamtlichen ein großer Erfolgsfaktor bei der Unterbringung und Integration ist, formulieren die Mindeststandards Aufgaben und definieren Ressourcen zur Stärkung des Ehrenamts.

Viele Geflüchteten haben einen besonderen Schutzbedarf. Diese besonders Schutzbedürftigen zu identifizieren, die notwendigen Hilfen zu entwickeln und anbieten zu können, ist ein weiteres Anliegen der Mindeststandards.

Die Verwaltung hat unter Mitwirkung der Kirchen, des Kölner Flüchtlingsrates sowie Vertreterinnen und Vertretern der freien Träger Mindeststandards entwickelt, die die gültigen Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen ergänzen, um auch unter den aktuell schwierigen Rahmenbedingungen bei der Unterbringung und Versorgung Geflüchteter eine Qualität oberhalb einer „Roten Linie“ zu sichern.

Hierbei sind Erfahrungen der bisherigen Betreuung von Flüchtlingen und Ergebnisse eines Fachtags vom 16.09.2016 eingeflossen. Diesen Fachtag veranstaltete die Verwaltung in Kooperation mit dem Runden Tisch für Flüchtlingsfragen im Historischen Rathaus zum Thema „Geflüchtete mit besonderem Schutzbedarf“. Ein wichtiges Ergebnis dieses Fachtags ist die Erkenntnis, dass folgende Menschen grundsätzlich einen besonderen Schutzbedarf haben:

- a. alle Kinder und Jugendlichen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, unabhängig von ihren persönlichen Verhältnissen und von Begleitpersonen;
- b. alle Flüchtlinge, die in ihrer sexuellen Orientierung oder Identität der Gruppe der Schwulen, Lesben, Transgender angehören;
- c. alle Flüchtlinge, die schwanger, krank, traumatisiert oder behindert sind;
- d. alle Flüchtlinge, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige Formen physischer, psychischer oder sexueller Gewalt erlitten haben;
- e. alle Flüchtlinge, die über 65 Jahre alt sind

Die als Anlage beigefügten Mindeststandards definieren nun Grundvoraussetzungen an die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen, die nicht unterschritten werden sollen.

Bei der Definition der Mindeststandards wurde den Akteuren deutlich, dass diese Standards häufig schon umgesetzt werden. Beispielhaft sind hier zu nennen:

- a. Die Begrenzung auf 80-100 Personen je Halle und max. 500 Personen je Standort;
- b. geschlechtergetrennte Sanitäranlagen;
- c. Aufenthaltsmöglichkeiten werden an vielen Standorten bereits vorgehalten;
- d. zur Stärkung des Zugangs zu den Sozial- und Regelsystemen wurde in vielen Notunterkünften die soziale Betreuung bereits in die Abend- und Wochenendstunden hinein ausgeweitet, womit die in den Mindeststandards geforderte Verbesserung des Betreuungsschlüssels (von bisher 1:80 auf künftig 1:60) bereits erreicht wird.

Umsetzung und Finanzierung

Die Verwaltung erkennt die Berechtigung und den Sinn der vorgeschlagenen Mindeststandards grundsätzlich an. Es gilt aber auch Standardanhebungen und Finanzierbarkeit miteinander in Einklang zu bringen. Auf die haushaltsmäßigen Auswirkungen wird verwiesen. Die Verwaltung schlägt dem Rat daher eine Teilumsetzung vor, die sich in den einzelnen Punkten der Mindeststandards wie folgt darstellt:

1. Bauliche Mindeststandards

Die Vorlage definiert Hallenkonstruktionen als baulichen Mindeststandard zur Unterbringung von Geflüchteten. Aktuell ist nur noch ein Standort am Butzweiler Hof in Ossendorf als Leichtbauhallenkonstruktion in der Planung. Ein Wechsel hin zu qualitativ besseren Unterkünften ist für zukünftige Standorte aktuell möglich, da sich die Lieferzeiten für mobile Wohneinheiten wieder deutlich reduziert haben. Daher sieht die Ratsvorlage 3114/2016 zu acht weiteren Standorten vor, Gebäu-

de zur Unterbringung in Container-/ Systembauweise oder in Holzbauweise zu errichten.

Die festgelegten baulichen Mindeststandards werden bereits am Luzerner Weg vollständig erfüllt. Auch für den Standort am Butzweiler Hof sind im Haushalt 2016 bereits investive Finanzmittel berücksichtigt, die eine Umsetzung der geforderten baulichen Mindeststandards ohne zusätzliche Finanzbedarfe ermöglicht. Auch bei eventuellen Planungen von weiteren Standorten mit Leichtbauhallen entstehen mit der Beibehaltung des aktuellen Standards keine zusätzlichen Finanzbedarfe.

2. Unterbringung von besonders schutzbedürftigen Personen

Die Betreuung aller Geflüchteten wurde bisher durch Fachpersonal der sozialen Arbeit (städtisch oder über Träger) vorgenommen und wird auch für die Zukunft unabhängig von der Unterbringungsform Grundvoraussetzung sein. Die hierfür erforderlichen Stellen und Finanzbedarfe sind in der Planung des Haushaltes 2016/2017 entsprechend berücksichtigt und verursachen keine Mehrbedarfe. Dem Wunsch nach geschlechtlich gemischtem Fachpersonal wird entsprochen, soweit eine auskömmliche Anzahl qualifizierter Personen beiderlei Geschlechts auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht.

Das Thema Barrierefreiheit wurde in den bisherigen Planungen neu zu errichtender Unterkünfte bei technischer Umsetzbarkeit und Bedarf berücksichtigt. Die Umsetzung weiterer, barrierefreier Wohnungen hat somit bereits Eingang den Haushaltsplan 2016/2017 sowie die mittelfristige Finanzplanung gefunden.

Auch alle weiteren definierten Standards unter Punkt 2, wie z.B. umfangreiche und altersgerechte Informationen oder die Vernetzung in die Sozialgesellschaft können haushaltsneutral umgesetzt werden.

3. Zugang zu Sozial- und Regelsystemen

Die punktierte Auflistung zur Koordination und Zugang zu Sozial- und Regelsystemen ist als Aufgabenkatalog an die Verwaltung zu verstehen, der in vielen Punkten bereits umgesetzt und praktiziert wird. Die Anpassung erforderlicher Ressourcen in Verwaltung und Trägerschaft, z.B. für präventive Kinder- und Jugendhilfe wird jährlich überprüft und den Bedarfen angepasst. Soweit hierfür zusätzliche Finanzbedarfe erforderlich sind, müssen diese entsprechend begründet werden und finden Eingang in die jeweiligen Haushaltsplanberatungen. Ein Pool von Sprach- Kulturmittlern und Dolmetschern besteht bereits und wurde auch in der Vergangenheit genutzt. Zusätzliche Finanzbedarfe oder gar Stellenzusetzungen sind hierfür nicht erforderlich.

Ebenfalls definiert werden für die Unterbringung in Notaufnahmen/Erstunterbringungen und Turnhallen Ressourcen für einrichtungsinterne Betreuungen analog dem Ratsbeschluss Herkulesstraße (Vorlage 0789/2014).

Die Verwaltung sieht die Notwendigkeit, ein solches einrichtungsinternes Angebot in folgenden Unterkünften für die Dauer der Nutzung zu realisieren:

Hardtgenbuscher Kirchweg in Ostheim (400 Plätze)
Luzerner Weg in Mülheim (400 Plätze)
Ringstraße in Rodenkirchen (484 Plätze)
Butzweiler Hof in Ossendorf (480 Plätze)

Zur Umsetzung eines pädagogischen Betreuungsangebotes kalkuliert die Verwaltung mit einem jährlichen, konsumtiven Finanzbedarf von 480.000 € ab 2017.

Die jeweiligen Maßnahmen sollen das bereits vorhandene, örtliche Angebot sinnvoll ergänzen und somit zu einer stärkeren, sozialen Integrationsmöglichkeit der Geflüchteten, insbesondere der Kinder und Jugendlichen in diesen Standorten beitragen. Finanziert werden können je Standort 1-2 Vollzeitstellen sowie Sach- und Overheadkosten der zu beauftragenden Träger.

Die Finanzierung einer vollständigen Umsetzung der angefügten Mindeststandards ist vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation derzeit nicht möglich. Hierzu ist insbesondere auf die vom Rat am 22.09.2016 beschlossene Vorlage 2685/2016 zur Genehmigung überplanmäßiger Auf-

wands- und Auszahlungsermächtigungen für die Unterbringung von Flüchtlingen zu verweisen. Auch für das Haushaltsjahr 2017 ist mit unabweisbaren Mehrbedarfen für die Unterbringung von Flüchtlingen in voraussichtlich 2-stelliger Millionenhöhe zu rechnen.

Jedoch wird der Mehrbedarf aus heutiger Sicht deutlich unterhalb der für das Haushaltsjahr 2016 zu gesetzten 35,4 Mio. € liegen. Dieser Einschätzung liegen folgende Fakten und Entwicklungen zu Grunde:

- Die Geflüchtetenzahlen sind zurzeit geringer als zum Zeitpunkt der Haushaltsplanverabschiedung 2016/2017 bzw. bei Beschluss der Vorlage 2685/2016 prognostiziert.
- Gleichzeitig liegt die Gesamtveranschlagung im Teilergebnisplan 1004 – Bereitstellung und Bewirtschaftung von Wohnraum im vom Rat am 30.06.2016 verabschiedeten Haushaltsplan zum Doppelhaushalt 2016/2017 für das Haushaltsjahr 2017 ca. 14 Mio. € höher als für 2016.
- Die Kosten für Betreuung und Brandschutz insb. für die Unterbringung von Flüchtlingen in Turnhallen reduzieren sich sukzessive mit jeder zusätzlich in Betrieb genommenen qualitativ höherwertigen Unterkunft (bei gleichzeitigem Freizug der Turnhallen).

Vor diesem Hintergrund bestehen nur eingeschränkte Möglichkeiten finanziell relevante Mindeststandards umgehend umzusetzen.

Die Deckung für das Haushaltsjahr 2017 aus erwarteten Minderaufwendungen im Teilergebnisplan 0502 – Kommunale Leistungen nach dem SGB II bei Teilplanzeile 16 – sonstige ordentliche Aufwendungen ist realistisch (auch unter Berücksichtigung entsprechend geringerer Erträge aus der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft nach SGB II), da die Fallzahlentwicklung im Jahr 2016 sich als stabil günstiger darstellt, als zum Zeitpunkt der Ansatzkalkulation auf Basis der Fallzahlen 2014 und 2015 absehbar war. Sich im Jahresverlauf 2017 ergebende freie Ressourcen im Dezernatsbudget V sind mit Blick auf o.g. für den Teilplan 1004 – Bereitstellung und Bewirtschaftung von Wohnraum erwarteten Mehrbedarf als Deckung vorzusehen.

Derzeit nicht umsetzbare Mindeststandards

Die Anlage Mindeststandards enthält kostenintensive Forderungen, die trotz ihrer fachlichen Begründetheit in der aktuellen Haushaltssituation nicht umsetzbar und somit auch nicht Bestandteil des Beschlussvorschlages sind. Hierüber wurde der Runde Tisch in seiner Sitzung am 23.09.2016 informiert. Die sich aus der Umsetzung von personal- und damit kostenintensiven Mindeststandards ergebenden Mehrbedarfe belaufen sich auf insgesamt rd. 7,2 Mio. €.

Im Einzelnen:

- Die geforderte und durchaus sinnvolle Anpassung des Betreuungsschlüssels auf 1:60 bei allen Standorten mit nicht abgeschlossenen Wohneinheiten sowie die Verbesserung der Stärkung des Ehrenamtes um 0,25 je 80 Flüchtlingen in allen Unterkünften unter Punkt 4 würde – gerechnet auf die UnterkunftsKapazität je Standort Mitte 2016 – zu jährlichen Mehrkosten in Höhe von rd. 6,6 Mio. € führen.
- Die geforderte, regelmäßige medizinische Sprechstunde wird in einzelnen Standorten wie der Herkulesstraße und dem Luzerner Weg bereits umgesetzt und ist auch im Haushalt entsprechend berücksichtigt. Flächendeckend erfolgen diese Sprechstunden jedoch nicht. Für die Umsetzung der vorgeschlagenen 0,5 Stellen je 200 Personen in allen Notunterkünften müssten gem. der zum 13.10.2016 erfolgten Unterbringung von 4.400 Flüchtlingen in den verbleibenden Notunterkünften, Turnhallen und Leichtbauhallen zusätzlich **605.000 €** zur Verfügung gestellt werden (4.400 Personen: 200 Personen x 0,5 Stellen = 11 Stellen a 55.000 €).

Weiteres Vorgehen

Die Verwaltung wird zu den derzeit nicht umsetzbaren, personal- und kostenintensiven Festlegungen in einer Arbeitsgruppe ein Konzept erstellen. Dieses Konzept muss unter den gegebenen Bedingungen des Haushaltsplanes tragfähig sein. Die Verwaltung will ein solches Konzept unter Berücksichti-

gung der Finanzierbarkeit im Frühjahr 2017 in den Rat einbringen.

Der Runde Tisch für Flüchtlingsfragen hat in seiner Sitzung am 23.09.2016 den Wunsch geäußert, dem Rat als Alternative den Beschluss der vollumfänglichen Mindeststandards vorzuschlagen. Dies ist jedoch aufgrund der oben abgebildeten Mehrbedarfe und fehlender Finanzierbarkeit nicht möglich.

Anlage Mindeststandards