

# Mitteilung

## öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Integrationsrat	30.04.2019
Ausschuss Soziales und Senioren	02.05.2019
Runder Tisch für Flüchtlingsfragen	10.05.2019

### Mitteilung zum 6. Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle für Flüchtlinge

Die Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln ist eine gemäß Ratsbeschluss vom 10.05.2016 und 28.06.2016 eingerichtete unabhängige Anlaufstelle für Hinweise und Beschwerden zur Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten außerhalb der Stadtverwaltung. Das beschlossene Feinkonzept sieht regelmäßige Tätigkeitsberichte der Ombudsstelle an die Verwaltung und Politik vor. Beigefügt ist der 6. Tätigkeitsbericht zum Stand 30.09.2018.

Der 6. Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle befasst sich überwiegend mit Einzelfällen, die den Zuständigkeitsbereich des Amtes für Wohnungswesen betreffen. Die Verwaltung nimmt den Bericht daher zum Anlass, zu den aufgeworfenen Aspekten Stellung zu nehmen und die Vorgänge aus Sicht der Verwaltung darzustellen.

#### Unterbringungssystem des Amtes für Wohnungswesen

Der Bericht bezieht sich auf den Zeitraum 01.07.2018 bis 30.09.2018. In diesem Zeitraum wurden durchschnittlich 9.110 Personen durch das Amt für Wohnungswesen in Einrichtungen für geflüchtete Menschen untergebracht (Juli: 9.146, August: 9.126, September: 9.059). Die 28 an das Amt für Wohnungswesen gerichteten Beschwerden beziehen sich häufig auf die Größe oder Ausstattung der zugewiesenen Unterkunft. Insbesondere wird die Unterbringung in abgeschlossenen Wohneinheiten nachgefragt, da eine Vielzahl von (psychischen) Krankheitsbildern diese Unterbringungsform erfordert. Die zur Verfügung stehenden Kapazitäten sind dahingehend allerdings noch nicht ausreichend vorhanden, sodass bei der Belegung Wartezeiten für untergebrachte Personen entstehen können, auch wenn entsprechende Bedarfe bekannt sind. Aufgrund dieser Erfahrungen plant das Amt für Wohnungswesen neue Objekte grundsätzlich mit abgeschlossenen Wohneinheiten. Darüber hinaus wird durch den Abbau von Notunterbringungen die Unterbringungsqualität insgesamt erheblich verbessert. Vielen Bewohnerinnen und Bewohnern ist es wichtig, sich ihr Essen selbst kochen zu können. Die Speisenzubereitung gibt im Alltag eine Struktur vor, außerdem kann das selbstverantwortliche Einkaufen und die Eigenversorgung die Integration in die Gesellschaft unterstützen. Deshalb wird die Notunterbringung Boltensternstraße durch den Einbau von Etagenküchen und das zur Verfügung stellen von Waschmaschinen in ein Wohnheim umstrukturiert.

#### Belegungssteuerung durch das Amt für Wohnungswesen

Im Bericht der Ombudsstelle wird die Belegungssteuerung durch das Amt für Wohnungswesen kritisch bewertet. Die Ombudsstelle merkt insbesondere an, dass keine Rangfolge bei der Belegung festgelegt ist (s. Empfehlungen S. 3, S. 10).

Der Soziale Dienst des Amtes für Wohnungswesen hat wiederholt detailliert das Vorgehen bei der Belegung vorgestellt. Den Mitarbeitenden der Ombudsstelle wurden die Inhalte des Vortrags zu dieser Thematik im Runden Tisch für Flüchtlingsfragen zugänglich gemacht.

In regelmäßig stattfindenden Fachgesprächen betrachtet der Soziale Dienst die einzelnen Bedarfe. Das Vorgehen bei der Belegung ist durch den Sozialen Dienst bewusst so gestaltet, dass keine starre Rangfolge festgelegt wird. Vielmehr findet laufend eine Einzelfallbetrachtung statt, da Bedarfe sich aus ganz unterschiedlichen Gründen sehr kurzfristig ändern können. Auch bereits bestehende Bindungen an den Standort, z.B. Schulbesuch der Kinder, Arbeitswege oder Familienzugehörigkeit und -größe sowie die Wünsche der Betroffenen selbst, werden bei der Belegungsplanung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kapazitäten berücksichtigt und können einzeln oder auch kumuliert eine Verlegung begünstigen oder erschweren.

Die Zusammenführung der verschiedenen Aspekte (Kenntnisse der vorhandenen Unterbringungsressourcen, des Einzelfalls, des Sozialraumes und des allgemeinen Unterbringungsbedarfes) ermöglicht Belegungsmanagement und /-steuerung. Problematisch sind im Regelfall nicht die Erkennung der Bedarfe, sondern die (noch) nicht ausreichend vorhandenen Unterbringungsressourcen, um diese adäquat zu decken.

Auch zukünftig besteht für die Verwaltung die Notwendigkeit einer weiteren Differenzierung im Unterbringungssystem für besonders vulnerable Gruppen. Folgende Herausforderungen ergeben sich bei der praktischen Umsetzung des Belegungsmanagements:

- Notwendigkeit zur fortlaufenden Abwägung hinsichtlich Dringlichkeit sowie Entscheidungen in komplexen Sachverhalten
- hohes Maß an Flexibilität für wechselnde Bedarfe und sich ändernde Ressourcenverfügbarkeit (z.B. bei Objektaufgaben, Um- und Neubau)
- erschwerte Kommunikation der Abläufe und Entscheidungen an Geflüchtete, Fachkollegen und Ehrenamt durch – verständlicherweise – andere Beurteilung der Gewichtung aus dem Blickwinkel der eigenen Betroffenheit (ohne die ebenfalls relevante Gesamtsituation aller untergebrachten Geflüchteten einbeziehen zu können)

Die Verwaltung arbeitet stetig daran, Teilprozesse des Belegungsmanagements zu optimieren. Das Konzept Belegungsmanagement ist dynamisch und wird fortlaufend weiterentwickelt.

### Beschwerdefälle im Berichtszeitraum

#### 1. Gewalt (2.2.1, S. 6)

Der von der Ombudsstelle als bedenklich eingestufte Fall über die Einschüchterung von Zeugen wurde vom Amt für Wohnungswesen umfassend untersucht. Die Ergebnisse dieser Untersuchung wurden der Ombudsstelle detailliert mitgeteilt. Die Ombudsstelle erbat daraufhin weitere Details, insbesondere zu mündlichen Äußerungen beteiligter Personen. Eine Bewertung von Aussagen ist allerdings nicht möglich, da keine Nachweise zum genauen Wortlaut erbracht werden können. Die Verwaltung sieht sich außerdem an die rechtliche Vorgabe gebunden, zu mündlichen Äußerungen keine Stellung nehmen zu können, sofern der Äußernde auf die Vertraulichkeit des gesprochenen Wortes vertraut hat. Dies gilt auch für das Gespräch der Ombudsstelle mit einer dritten Kontaktperson, die offenbar unter der Annahme mit der Ombudsstelle sprach, diese würde eine vermittelnde und somit auch ihr gegenüber vertraulich agierende Haltung einnehmen.

Zum zweiten Fall wurde der Ombudsstelle ebenfalls eine umfassende Antwort auf die Beschwerde übersandt. Es wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es keine Messerstecherei gab. Der Streit zweier Familien in einer Unterkunft eskalierte insofern, als dass eine der beteiligten Personen einer anderen Person einen Faustschlag versetzte. Der Wachdienst zog sofort die Polizei hinzu. Die Polizei als ermittelnde Behörde teilt ihre Ermittlungsergebnisse in der Regel Dritten nicht mit. Ausnahme ist, wenn nach den Ermittlungsergebnissen aus Sicht der Polizei weitere Maßnahmen der Verwaltung angezeigt sind (z. B. alternative Unterbringungen). Dies ist in diesem Fall aber bisher nicht gesche-

hen. Die Fachkräfte des Sozialen Dienstes sind unmittelbar nach Bekanntwerden der Auseinandersetzung im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden sozialarbeiterischen Mittel deeskalierend tätig geworden.

## 2. Diskriminierung (2.2.3, S. 6)

Die Ombudsstelle hat zur Thematik privater Internetanschlüsse in Unterkünften für Geflüchtete mittlerweile eine umfassende Beantwortung erhalten. Grundsätzlich behält sich das Amt für Wohnungswesen vor, den Einbau eines privaten Internetanschlusses nur dann zu dulden, wenn der Beauftragende sicherstellen kann, dass alle mit dem Einbau in Zusammenhang stehenden Kosten übernommen werden und keine Schäden an der Bausubstanz zu befürchten sind (z.B. an der Isolierung von Mobilien Wohneinheiten). Insbesondere sind auch solche Kosten zu tragen, die bei Beschädigungen oder einem möglichen Rückbau entstehen können. Des Weiteren muss der Einbau mit dem zuständigen Mitarbeitenden des Sozialen Dienstes und, sofern vorhanden, dem Träger der Einrichtung abgestimmt werden. Insbesondere an Standorten mit abgeschlossenen Wohneinheiten können bereits bestehende Anschlüsse vorhanden sein.

Die Verwaltung teilt weiter mit, dass der weit überwiegende Teil der Einrichtungen mit mobilen WLAN-Hotspots des Kooperationspartners NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH ausgestattet ist. Eine Diskriminierung oder ein Ausschluss von der Teilhabe am (digitalen) öffentlichen Leben der in den Einrichtungen untergebrachten Personen ist mithin nicht gegeben.

Eine rassistisch motivierte Benachteiligung bei der Belegungsplanung konnte bei der Prüfung durch das Amt für Wohnungswesen nicht festgestellt werden. Wie bereits dargestellt, erfolgt bei der Belegungsplanung eine Bewertung des Einzelfalls. Aus einem Abgleich der Nationalitäten von in dem Zeitraum vorgenommenen Verlegungen lässt sich kein Rückschluss auf eine systematische Benachteiligung afrikanischer Familien gegenüber Menschen anderer Ethnien ziehen.

## 3. Verletzung der Menschenwürde (2.2.4, S. 7)

Eine Verletzung der Menschenwürde durch das Handeln der Stadtverwaltung kann aus Sicht der Verwaltung weder bei Problemen in der Postzustellung noch bei nicht gänzlich auf die Bedarfe der Betroffenen zugeschnittener Unterbringung erkannt werden. Dazu müsste die Unterbringung bzw. die Postzustellung dergestalt sein, dass durch das Handeln der Verwaltung Menschen in ihrem Wesensgehalt derart erniedrigt werden, dass sie zum bloßen Objekt degradiert würden.

Wie bereits dargestellt, übersteigen die Bedarfe an abgeschlossenen Wohneinheiten die zur Verfügung stehenden Kapazitäten. Oftmals sind bei der Belegung nicht nur die Bedarfe des Erkrankten zu berücksichtigen, sondern auch die gemeinsam unterzubringenden weiteren Familienmitglieder. Das praktizierte Verfahren der Einzelfallbetrachtung ist gerade nicht dazu geeignet, Menschen als bloße Objekte zu betrachten sondern würdigt den Fall in seiner individuellen Gesamtheit.

## 4. Feststellung besonderer Bedarfe (2.2.5.1, S. 7)

Wie bereits dargestellt, trifft der Soziale Dienst jeweils eine Entscheidung über eine Verlegung im Einzelfall. Die Einzelfallbetrachtung erlaubt es, auch die Familiensituation zu berücksichtigen, da zu meist eine gemeinsame Unterbringung durch die Betroffenen gewünscht wird. Die Stellungnahme des amtsärztlichen Dienstes des Gesundheitsamtes der Stadt Köln wurde im genannten Fall eingeholt und bei der weiteren Bewertung berücksichtigt.

## 5. Besuchsregelungen (2.2.5.2, S. 8)

Das Amt für Wohnungswesen bringt häufig Menschen mit besonderem Schutzbedarf in Beherbergungsbetrieben unter, da vulnerablen Personen dort eine zusätzliche Sicherheit geboten werden kann, indem nur befugten Personen der Aufenthalt gestattet ist. In besonderen Fällen, wie etwa in dem geschilderten Fall, können Ausnahmen für nahestehende Angehörige getroffen werden. Im beanstandeten Fall wurde dies auch wiederholt so gehandhabt.

Das Amt für Wohnungswesen wird aus Rücksicht auf die besonderen Bedarfe vulnerabler Personengruppen an den Besuchsregelungen in Beherbergungsbetrieben festhalten. Darüber hinaus besteht für die betroffenen Personen auch die Möglichkeit, außerhalb des Beherbergungsbetriebs den Kontakt zu pflegen und sich etwa in der Unterkunft des Kindsvaters zu treffen. Entgegenstehende Interessen der untergebrachten Personengruppen wurden dahingehend abgewogen, dass die Besuchsregelungen erforderlich und angemessen sind und das Interesse Einzelner, Übernachtungsgäste zu empfangen, hierbei hintansteht.

#### 6. Postzustellung (2.2.5.3, S. 8)

Bei der Postzustellung kann es mitunter zu Schwierigkeiten aufgrund phonetischer Schreibweisen z.B. arabischer Namen kommen. Auch ist ein Fall dem Amt für Wohnungswesen bekannt, in welchem die Mitglieder einer großen Familie teils unterschiedliche Nachnamen führten, das Klingelschild aber nur den Namen eines Familienmitglieds auswies.

Das Amt für Wohnungswesen ist in solchen Fällen auf die aufmerksame Mithilfe der Bewohnerinnen und Bewohner angewiesen, die bei Diskrepanzen dies sofort ihrem jeweiligen Ansprechpartner mitteilen sollten. Der Träger, der Betreiber bzw. der Objektservice des Amtes für Wohnungswesen bemüht sich dann um schnelle Abhilfe.

#### 7. Sicherstellung der unabhängigen Beschwerdebearbeitung (2.2.5.4, S. 8 f.)

Wie bereits dargestellt, wurden die Bedarfe der Familie bereits berücksichtigt. Das Attest wurde dem Gesundheitsamt zur Begutachtung übersandt.

Wie bereits beschrieben, sind mündlich getätigte Aussagen im Nachhinein schwerlich durch den Sozialen Dienst überprüfbar, insbesondere bei widersprüchlichen Aussagen der beteiligten Streitparteien und ohne weitere unvoreingenommene Zeugen. Die Ermittlungstätigkeiten der Verwaltung sind insofern begrenzt, als dass lediglich sozialarbeiterische Instrumente wie etwa deeskalierende Gesprächsführung zur Verfügung stehen. Die Aufklärung eines Konflikts erfordert demnach eine gewisse Kooperationsbereitschaft der Beteiligten.

Die Verwaltung erteilt der Ombudsstelle umfassend Auskunft über den Inhalt von Wachbüchern. Abschriften können jedoch nicht übersandt werden, da regelmäßig auch andere Vorgänge enthalten sind, zu deren Einsichtnahme die Ombudsstelle nicht bevollmächtigt ist.

In dem konkreten Einzelfall, in dem ein Heimleiter einer untergebrachten Person Sanktionen bei einer Beschwerde angedroht haben soll, wurde von der Verwaltung in der Beantwortung an die Ombudsstelle ausführlich auf die Beschwerde eingegangen. Die beteiligten Personen wurden zu dem Vorgang befragt, um den Vorwürfen des Beschwerdeführers nachzugehen. Wie aber bereits dargestellt, sind mündliche Äußerungen in ihrem genauen Wortlaut nicht nachzuvollziehen, zudem ist nicht ausgeschlossen, dass das Gespräch des Heimleiters mit der Ombudsstelle unter der Annahme der Vertraulichkeit geführt wurde.

#### Empfehlungen der Ombudsstelle (3. Empfehlungen, S. 10)

1. Beendigung der Hallenunterbringung, Bereitstellung der Ressourcen für die Exit-Option, Verbesserung der Unterbringungsbedingungen in städtischen und gewerblichen Unterkünften und transparente Belegungssteuerung

Die Ombudsstelle empfiehlt die Beendigung der Hallenunterbringung, die Umsetzung der Exit-Option und Änderungen in der Belegungssteuerung.

#### Hallenunterbringung:

Im Jahresbericht über die Situation Geflüchteter in Köln des Amtes für Wohnungswesen ist die Zielsetzung und Zielerreichung bezogen auf die Qualitätsstandards der Unterbringung für 2018 dargestellt. Als Ziel war dort für 2018 auch definiert, die Unterbringung in Leichtbauhallen zu beenden. Dieses Ziel wurde bereits am 30.07.2018 mit dem Leerzug aller Leichtbauhallen erreicht. Die Hallenun-

terbringung wurde demnach im Berichtszeitraum bereits beendet.

#### Exit-Option:

Die Exit-Option aus den „Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen“ sieht vor, dass vulnerable Personengruppen innerhalb einer Woche aus der Unterbringung in Notmaßnahmen in bessere Unterkünfte umgesiedelt werden. Die Unterbringung in Notmaßnahmen meint insbesondere die Unterbringung in Turnhallen und weiteren Hallenunterkünften. Diese verfügen nicht über geschlossene Räume sondern sind mit sogenannten Kojen (Räume nach oben und zu einer Seite offen) ausgestattet. Die geringe Privatsphäre ist für vulnerable Personen eine besondere Belastung.

Im Berichtszeitraum wurden die Standorte Mathias-Brüggen-Straße und Friedrich-Naumann-Straße leergezogen, die letzten Notunterkünfte der Stadt Köln mit Kojenunterbringung. Die Notunterkünfte, die derzeit noch im Betrieb sind, verfügen jedoch über Einzel- und Mehrbettzimmer mit gemeinschaftlich zu nutzenden Sanitäreinrichtungen sowie Gemeinschaftsverpflegung.

Wie bereits dargestellt, stehen derweil noch nicht genügend Kapazitäten zur Verfügung, um für alle Personen mit besonderen Bedarfen sofort einen Umzug in eine abgeschlossene Wohneinheit (eigene Küche und eigener Sanitärbereich) zu ermöglichen, da die Ressourcen auch aufgrund äußerer Faktoren begrenzt sind. Das Amt für Wohnungswesen arbeitet kontinuierlich am Aus- und Umbau bereits bestehender Standorte und plant neue Objekte mit abgeschlossenen Wohneinheiten.

#### Belegungssteuerung:

Das System der Einzelfallbetrachtung hat sich aus Sicht der Verwaltung aufgrund seiner Flexibilität bewährt. Die Bedarfe der untergebrachten Person werden in der persönlichen Akte erfasst. Kumulierte Bedarfe werden berücksichtigt, insbesondere werden, wie bereits dargestellt, auch die Familiensituation und die Gesamtumstände berücksichtigt.

## 2. Anwendbarkeit der EU-Aufnahmerichtlinie

Sobald der Verwaltung spezifische Bedarfe beispielsweise aufgrund einer medizinisch notwendigen Wohnraumversorgung bekannt werden, findet seitens des Sozialen Dienstes des Amtes für Wohnungswesen eine unmittelbare Verlegung statt, sofern entsprechende Ressourcen verfügbar sind. Das Schaffen neuer Ressourcen mit verbesserter Wohnqualität ist die Grundlage einer bedarfsge rechten Versorgung.

## 3. Gewaltschutz

Die Arbeitsgruppe des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen zur Entwicklung eines Gewaltschutzkonzeptes für Kölner Unterbringungseinrichtungen hat bereits mehrfach getagt. Die diesbezüglichen Empfehlungen der Ombudsstelle werden, sofern diese noch nicht berücksichtigt sind, einbezogen. Die Arbeitsgruppe setzt sich unter Federführung des Amtes für Wohnungswesen zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern des Kölner Flüchtlingsrates, des Deutschen Roten Kreuzes, des Caritasverbandes, des Diakonischen Werks und des Amtes für Kinder, Jugend und Familie.

Wie bereits dargestellt, hat das Amt für Wohnungswesen nach Bekanntwerden der Beschwerden umfassend recherchiert. Sowohl zum Fall des vermeintlichen Messerangriffs als auch zu den Äußerungen des Heimleiters wurden der Ombudsstelle die Ergebnisse der internen Untersuchung ausführlich dargestellt.

## 4. Sicherstellung der unabhängigen Beschwerdebearbeitung

Den Vorwürfen des Beschwerdeführers wurde intensiv nachgegangen, wie bereits dargestellt, ist aufgrund rechtlicher Bedenken bezüglich Vertraulichkeit und fehlender unabhängiger Zeugen eine Stellungnahme durch die Verwaltung nicht möglich. Aus einem nicht abschließend zu klärenden Einzelfall lässt sich aus Sicht der Verwaltung jedoch kein grundsätzlicher Zweifel am sanktionsfreien Zugang zu Beschwerde- und Beratungsstellen für Geflüchtete herleiten. Das Amt für Wohnungswesen nimmt die Besorgnis der Ombudsstelle allerdings zur Kenntnis, um die eigene Arbeit zu hinterfragen und etwai-

gen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken.

Die Auskunftserteilung hat sich aufgrund personeller Umstrukturierungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit des Amtes für Wohnungswesen im dritten und vierten Quartal 2018 verzögert, was die Verwaltung sehr bedauert. Auch hat die Aufarbeitung komplexer Fälle viel Zeit in Anspruch genommen. Die Arbeit des Sozialen Dienstes blieb von der Umstrukturierung unberührt, nur die Kommunikation mit der Ombudsstelle war hiervon betroffen. Für viele bei der Ombudsstelle geäußerte Beschwerden wurde daher noch vor einer abschließenden Beantwortung Abhilfe für die Betroffenen geschaffen.

In einem Einzelfall ist es bei einer Beantwortung zu einem Missverständnis bei der Fragebeantwortung gekommen. Die unabhängige Beschwerdebearbeitung sieht das Amt für Wohnungswesen dadurch aber nicht grundsätzlich beeinträchtigt.

Wie bereits beschrieben, gibt das Amt für Wohnungswesen Auskunft zu Inhalten aus Wachbüchern, sofern der konkrete Beschwerdefall betroffen ist. Abschriften sind jedoch nicht möglich.

Das Amt für Wohnungswesen wird weiterhin daran arbeiten, eine möglichst reibungslose Postzustellung zu ermöglichen.

**Gez. Dr. Rau**