

Kurzbericht III/2021 (Stand: 30.09.2021)

1. Zahlenmäßige Entwicklung

Ausweislich der vorläufigen Fallstatistik für das 3. Quartal 2021 (vgl. 5.) bearbeitete die Ombudsstelle 51 Beschwerdeverfahren. Trotz Vakanz einer Teilzeitstelle (vgl. 2.) stieg die Zahl der neu aufgenommenen Beschwerden leicht gegenüber dem vorigen Berichtszeitraum (auf 40). Dies entsprach der positiven Tendenz der Unterbringungszahlen im 3. Quartal. Der Anteil der Hinweise von Flüchtlingen lag stabil bei knapp 70 %. Die Zahl der Vor-Ort-Termine in Unterkünften (22 %) entwickelte sich positiv (zum Kontext vgl. 3.1).

2. Organisatorische und personelle Entwicklungen

Am 16.09.2021 beschloss der Rat der Stadt Köln die Weiterführung der Ombudsstelle für zwei weitere Jahre (bis zum 31.12.2023) sowie die weitere Gewährung eines Zuschusses an den Rechtsträger Kölner Flüchtlingsrat e.V. in Höhe von jeweils 107.000 € für die Jahre 2022 und 2023 (Vorlagen-Nr. 1625/2021).

Nach 15-monatiger Tätigkeit als Ombudsfrau schied Frau Spiekermann mit Ablauf des 31.07.2021 leider aus, um Aufgaben außerhalb der Ombudsstelle zu übernehmen. In Abstimmung zwischen dem Rechtsträger und der Verwaltung wurde die Teilzeitstelle der Ombudsfrau neu ausgeschrieben. Ein erstes Auswahlverfahren führte nicht zur Nachbesetzung der Position, sodass diese im August und September 2021 vakant blieb. Ein weiteres Stellenbesetzungsverfahren war zum Ende des 3. Quartals 2021 anhängig.¹

3. Wichtige Fallkonstellationen im Berichtszeitraum

3.1 COVID 19-Pandemie

Einhergehend mit den allgemeinen Entwicklungen im 3. Quartal 2021 - Rückgang der Indexfälle in den Unterkünften des Amtes für Wohnungswesen², Lockerung der Kontaktbeschränkungen³ und Fortschreiten der Impfkampagne - verloren pandemieassoziierte Beschwerdethemen, die im 2. Quartal noch dominant waren,⁴ an Bedeutung. Dazu dürfte

¹ Nachbesetzung zum 01.11.2021

² vgl. 34. Bericht zur Situation Geflüchteter, S. 9

³ Auslaufen der sog. Bundesnotbremse am 30.06.2021

⁴ insb. Sorge vor einer Infektion in der Unterbringungseinrichtung, hohe Kontaktdichte als Risikoeinstellung, (mangelnde) Detailliertheit von Ordnungsverfügungen, (mangelnde) Wirksamkeit von

auch der Rückgang der Allgemeinverfügungen, mit denen alle Bewohner_innen an einem Standort unter Quarantäne gestellt werden, beigetragen haben.

Hinsichtlich der Einschätzung des Impfgeschehens wies die Ombudsstelle im Quartalsgespräch vom 29.07.2021 auf die zu erwartende erhöhte Nachfrage bei einer erneuten Zuspitzung der Pandemieentwicklung hin, befürwortete eine Überlegung aus dem Amt für Integration und Vielfalt, mobile Impfangebote an den Standorten der Interkulturellen Zentren anzuregen, und warb in Gesprächen für die Durchführung.

Im Falle einer Schwangeren (21/05/07), die eine Gefährdung durch die Unterbringungssituation in der wiederholt von Corona-Ausbrüchen betroffenen Notaufnahme beklagte (s. Kurzbericht II/2021), kam die Ombudsstelle unter Berücksichtigung der Risikogruppenzuordnung und der Corona-Präventionsempfehlungen des RKIs für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften zu dem Schluss, dass die Bemühungen um die Versorgung und Betreuung der Beschwerdeführenden in der Notaufnahme anzuerkennen, die Sorgen der Betroffenen jedoch nachvollziehbar waren.⁵

3.2 Gewalt

Beklagt wurden körperliche Gewalttaten und verbale Gewalt (Bedrohung, Beleidigung), meist unter Bewohner_innen, teils als häusliche Gewalt. Außerhalb des eigentlichen Aufgabenbereichs fielen Beschwerden über Gewalt im Wohnumfeld, an der Arbeitsstätte und in der Schule.

Die ausgeschiedene Ombudsfrau bewertete eine länger anhängige Beschwerde über Körperverletzungen zum Nachteil eines Bewohners als gerechtfertigt (20/07/09). Ein vom Amt für Wohnungswesen abgemahntes provozierendes, aggressives Verhalten des Opfers ist, nach Überzeugung der Ombudsstelle, durch die angeführten Quellen nicht belegt.⁶ Mit Blick auf den Schutzauftrag bestehen grundsätzliche Bedenken dagegen, Täter und Opfer von Gewalttaten in gleicher Weise durch Abmahnungen zu sanktionieren.

Auch eine länger anhängige Beschwerde über körperliche Attacken auf Kinder durch Angehörige einer Nachbarsfamilie bewertete die Ombudsfrau als gerechtfertigt. Abhilfe wurde insofern durch die Verlegung der anderen Partei aus der Unterbringungseinrichtung erreicht (20/08/04).

Im Kontext des Todesfalls in einer Flüchtlingsunterbringungseinrichtung im Juni 2021, der zu Mordermittlungen führte (21/06/06, vgl. Kurzbericht II/2021), war in eingegangenen Hinweisen die psychische Belastung der Bewohner infolge der Gewalttat betont und ein Zusammenhang zwischen der Belegungssituation, den Problemen und Ängsten der Bewohner sowie dem Todesfall hergestellt worden. Auf Anfrage informierte das Wohnungsamt im Berichtszeitraum über Unterstützungsangebote für Bewohner und Personal der Unterbringungseinrichtung nach der Gewalttat und über eine Prüfung der Gewaltpräventionsmaßnahmen der Einrichtung durch die Gewaltschutzkoordinatorin und den Betreuungsträger. Die Ombudsstelle nahm keine Bewertung vor, da auch im weiteren Verlauf keine individuelle Beschwerde vorgetragen wurde. Allerdings wurde später in der Beschwerde 21/09/01 (vgl. 21/09/02, 21/09/05) ein Bezug hergestellt, insoweit ein Bewohner der Unterbringungseinrichtung die Einweisung eines weiteren Bewohners in seine Wohneinheit beklagte (Doppelbelegung der Schlafzimmer) und einen Zusammenhang zwischen einer Verdichtung der Belegung, der Gefahr eskalierender Konflikte und dem gewaltsamen Tod

Schutzmaßnahmen gegenüber ungerechtfertigter Benachteiligung (soziale Folgen), (mangelnde) Information zu Prüfungen im Quarantänefall, (fehlende) Information zum Impfen, (mangelnder) Impfschutz

⁵ Es wurde von einer teilweise gerechtfertigten Beschwerde und individueller Abhilfe (im Juli 2021) durch die Aufnahme in einer Mutter-Kind-Einrichtung ausgegangen.

⁶ Eine Aussage über das Konfliktverhalten des Beschwerdeführenden, der zwei Transferangebote ablehnte, wird damit nicht getroffen.

des Mitbewohners aus der benachbarten Wohneinheit vom Juni 2021 herstellte. Die Ombudsstelle bat das Wohnungsamt um Auskunft zur Einbeziehung (psychischer) Reaktionen auf eine Belegungsverdichtung und zu den Auswirkungen auf die Gewaltprävention. In einem Fall häuslicher Gewalt (21/07/08) - der (Ex-)Partner richtete tätliche Angriffe und (Todes-)Drohungen gegen die Beschwerdeführende, ihre drei Kinder (2-8 J.) und weitere Familienangehörige -, wurden, soweit bekannt, gebotene Maßnahmen fristgerecht ergriffen (polizeiliche Dokumentation, Strafantrag wegen Bedrohung u.a., Wohnungsverweisung mit Rückkehrverbot, ärztliche Dokumentation, Antrag auf einstweilige Anordnung und Gerichtsbeschluss). Die Betroffene erfuhr nach Kenntnis der Ombudsstelle umfangreiche Unterstützung.⁷

Auf massive Beleidigungen zweier jesidischer Bewohnerinnen einer Flüchtlingsunterkunft seitens einer anderen Bewohnerin wies ein freiwillig Engagierter hin (21/09/12, 21/09/13)⁸ und beklagte sinngemäß, dass der Anspruch des Wohnheims eines sicheren Ortes für alle Bewohner_innen in Gefahr sei.

Die Ombudsstelle führte ein Gespräch mit der Gewaltschutzkoordinatorin des Amtes Wohnungswesen am 14.07.2021.

3.3 Kinderschutz

Die Ombudsstelle stellte in Beschwerdeverfahren erneut fest, dass Kinder in Wohneinrichtungen körperlich durch andere Kinder und Erwachsene attackiert wurden (z.B. 20/08/04). Festzustellen war auch, dass insbesondere Minderjährige durch die Bedingungen langandauernder ordnungsbehördlicher Unterbringung (Enge, mangelnde Privatsphäre, fehlende Rückzugsräume, hohes Konfliktpotential usw.) beeinträchtigt waren.

Darüber hinaus wurden Fälle mit Kinderschutzbezug an die Ombudsstelle herangetragen, die außerhalb des eigentlichen Aufgabenbereichs lagen. So erbat eine vormalige Beschwerdeführerin Rat zum Umgang mit dem aggressiven Verhalten eines neurologisch erkrankten Kindes gegenüber dem Geschwisterkind im Säuglingsalter (21/08/06).⁹ In einem anderen Fall (21/09/06) wurde u.a. Gewalt seitens eines Lehrers gegenüber einem Flüchtlingskind beklagt.¹⁰

Aus Sicht der Ombudsstelle besteht weiterhin ein Bedarf, die Vorgaben zum strukturierten Verfahren bei Kindeswohlgefährdung zu prüfen (vgl. Kurzbericht II/2021).

⁷ Die Option eines Aufnahmeantrags für ein Frauenhaus nahm die Betroffene nach Kenntnis der Ombudsstelle nicht in Anspruch, jedoch ein Fachberatungsangebot, das auch aufenthaltsrechtliche Fragen abdeckt.

⁸ Dem Hinweisgeber zufolge, soll die Aggressorin schon bei anderen Anlässen ähnlich aufgetreten sein und ihr diskriminierendes Handeln herkunfts- und religionsbezogen legitimiert haben.

⁹ Der - auch auf eine gemeinsame Einschätzung mit weiteren Fachkräften gestützten - Empfehlung, um Hilfe zur Erziehung nachzusuchen, folgten die Eltern nicht und setzten auf einen Förder-schulbesuch. Nach Auskunft der Kindsmutter verbesserte die Situation sich.

¹⁰ Vermittlung an Antidiskriminierungsberatung für Schüler_innen

3.4 Weitere Punkte

Weiterhin erschien in den Beschwerdeverfahren häufig die Berücksichtigung besonderer Anforderungen Schutzbedürftiger als Herausforderung. Dabei ging es etwa um kindgerechte Unterbringung (21/06/01), seelische Behinderung (20/05/05), psychische Erkrankung (20/08/03, gerechtfertigte Beschwerde)¹¹ oder die Situation Schwangerer (21/05/07, 21/07/18).

Eine Beschwerde über das nächtliche Besuchsverbot (21/07/17) gab Anlass zur Prüfung Hausordnung. Diese befindet sich auf dem Stand vom 01.01.2014, berücksichtigt also nicht die Errichtungssatzung vom Januar 2018. Laut Wohnungsamt befindet sich die Überarbeitung derzeit noch in der internen Abstimmung.

Im Juli und August 2021 ging viele Hinweise unerlaubt eingereister Personen ein (21/07/07, 21/07/08, 21/07/09, 21/07/10, 21/07/11, 21/07/12, 21/07/18, 21/08/01, 21/08/02, 21/08/03, 21/08/04, 21/08/07). Dabei ging es in erster Linie um das Verteilungsverfahren. Die Ombudsstelle verwies dabei regelmäßig auf Rechtsberatung, insoweit nicht eine Diskriminierung o.ä. beklagt wurde (21/07/07¹², 21/08/02¹³) oder ein direkter Zusammenhang zur Unterbringung ausschlaggebend war (21/07/12, offen). Mit Blick auf lange Verfahrensdauern (21/07/07) gibt die Ombudsstelle eine Empfehlung ab.

Erneut waren Beschwerden zum Thema Benutzungsgebühren zu bearbeiten. Dabei bewertete die Ombudsstelle in einem Fall (21/07/16) die Belehrung über Leistungsträger und Rückwirkung im Berechtigungsschein über die Einweisung in die Unterkunft als fehlerhaft und beurteilte dies kritisch im Blick auf die Beratungs- und Aufklärungspflicht aus § 25 VwVfG NRW. Ein weiterer Fall (21/07/19) war noch anhängig.

Die Hotelunterbringung von Geflüchteten war in der Vergangenheit häufig aufgrund beengter Wohnbedingungen mindestens auf längere Sicht in verschiedener Hinsicht als problematisch zu bewerten. Zwei Hinweise deuten allerdings darauf hin, dass bei der Aufgabe gewerblicher Unterkünfte durch das Wohnungsamt u.U. eine Problemverschiebung auftreten kann. So soll ein Beherbergungsbetrieb anschließend von der Fachstelle Wohnen mit geflüchteten Personen belegt (21/07/04) worden sein und ein anderer Beherbergungsbetrieb mit einer dort ursprünglich vom Wohnungsamt untergebrachten und möglicherweise unzureichend beratenen Familie eine Mietvereinbarung abgeschlossen haben (21/09/03).¹⁴

Infolge des Starkregenereignisses von Mitte Juli 2021 kam es zur Überschwemmung einer Kölner Unterbringungseinrichtung, deren Bewohner zunächst notuntergebracht und dann auf Regelunterkünfte verteilt wurden (21/07/05). Zudem wurde aus Erftstadt-Blessem evakuierte Flüchtlinge in Köln notuntergebracht (21/07/06). Im ersten Fall wurden Beschwerden nicht konkretisiert, im zweiten Fall wurde keine Beschwerde vorgebracht, sodass jeweils von einer erfolgten Abhilfe in Notlagen auszugehen war.

¹¹ Der Sozialpsychiatrische Dienst im Gesundheitsamt Köln bestätigte in diesem Fall die Erforderlichkeit eines Umzugs „in eine ausreichend große, abgeschlossene Wohnung, weiterhin mit eigener Küche und Sanitäranlagen“, nachdem die behandelnde Psychiaterin eine Entzerrung der sehr beengten Wohnsituation nicht nur als „Voraussetzung für eine anhaltende seelische Stabilität von Mutter und Kindern“ bezeichnet, sondern auch „eine dringend änderungsbedürftige Notlage“ beschrieben hatte: „Aus psychiatrischer Sicht besteht dringendster Handlungsbedarf.“

¹² erledigt

¹³ Aufgrund einer Auskunft des Ausländeramtes, auch hinsichtlich des Ergebnisses eines Verwaltungsgerichtsverfahrens, wurde die Beschwerde als unbegründet bewertet.

¹⁴ In beiden Fällen wurden keine individuellen Beschwerden vorgebracht, sodass keine weitere Prüfung möglich war.

4. Empfehlungen

Die Ombudsstelle empfiehlt:

- mit Blick auf die Pandemiedynamik die Information und Aufklärung über Schutzmaßnahmen unter Flüchtlingen fortzusetzen und dabei verstärkt Multiplikator_innen von Seiten der Selbstorganisationen, Beratungseinrichtungen und Freiwilligenstrukturen einzubeziehen sowie niedrigschwellige Impfangebote an geeigneten Orten vorzusehen;
- das Infektionsrisiko für Angehörige von Risikogruppen größtmöglich zu mindern und sie für die Dauer der Pandemie möglichst separat unterzubringen;
- sowohl mit Blick auf die Pandemieentwicklung als auch auf den Gewaltschutz die Kontaktdichte in den Unterbringungseinrichtungen für Geflüchtete möglichst weiter zu reduzieren (weitere Entzerrung, abgeschlossene Wohneinheiten);
- die Kompetenzen hinsichtlich des Gewaltschutzes weiter zu stärken, die Evaluation des Gewaltschutzkonzeptes voranzutreiben und die Weiterentwicklung von Gewaltschutzmaßnahmen darzulegen, insbesondere auch zu einrichtungsbezogenen Ansätzen und zu Maßnahmen gegen herkunftsbezogene und religiöse Diskriminierung, sowie eine Klarstellung, dass Täter und Opfer von Gewalttaten grundsätzlich nicht in gleicher Weise zu sanktionieren sind;
- eine Fortentwicklung der Kooperations- und Kinderschutzvereinbarung zu prüfen;
- die Anpassung der Hausordnungen für Übergangwohnheime und Notaufnahmeeinrichtungen an die Errichtungssatzungen vom Januar 2018 abzuschließen;
- angesichts einer teils überlangen Verfahrensdauer im Verteilungsverfahren nach § 15a AufenthG zu prüfen, ob die Unterbringungsbedingungen den besonderen Bedürfnissen der Betroffenen entsprechen;
- den bei Unterbringung durch das Amt für Wohnungswesen erteilten Berechtigungsschein bzw. die enthaltenen rechtlichen Hinweise zur Kostenübernahme zu prüfen.

5. Statistik

| Ombudsstelle: Vorläufige Fallstatistik für das 3. Quartal 2021 (30.09.2021) | | | | | | | |
|--|--------------------------|---------|-----|-------------|----|-------------------|----|
| Angaben vorbehaltlich Datenbereinigung (Jahresabschluss 2021) | | gesamt | | fortgeführt | | neu in III / 2021 | |
| | | absolut | % | absolut | % | absolut | % |
| Fallzahlen | | 51 | 100 | 11 | 22 | 40 | 78 |
| namentlich / anonym | namentlich | 47 | 92 | 11 | 22 | 36 | 71 |
| | anonym | 4 | 8 | 0 | 0 | 4 | 8 |
| Hinweisgebende (Mehrfachnennung möglich) | Flüchtlinge | 35 | 69 | 6 | 12 | 29 | 57 |
| | Freiwillige | 4 | 8 | 2 | 4 | 2 | 4 |
| | Professionelle | 10 | 20 | 4 | 8 | 6 | 12 |
| | andere | 3 | 6 | 0 | 0 | 3 | 6 |
| Vorermittlung | ja | 15 | 29 | 4 | 8 | 11 | 22 |
| | nein | 36 | 71 | 7 | 14 | 29 | 57 |
| Aufgabenbereich | ja | 32 | 63 | 10 | 20 | 22 | 43 |
| | nein | 19 | 37 | 1 | 2 | 18 | 35 |
| vor Ort | ja | 11 | 22 | 3 | 6 | 8 | 16 |
| | nein | 40 | 78 | 8 | 16 | 32 | 63 |
| Befragung | ja | 50 | 98 | 11 | 22 | 39 | 76 |
| | nein | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| Auskunftsersuchen (Mehrfachnennung möglich) | AfW | 18 | 35 | 9 | 18 | 9 | 18 |
| | GA | 1 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 |
| | and. Ämter | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| | and. Akteure | 10 | 20 | 3 | 6 | 7 | 14 |
| weitere Maßnahmen (Mehrfachnennung möglich) | Abgabe/Verweis | 25 | 49 | 3 | 6 | 22 | 43 |
| | Vermittlung | 17 | 33 | 4 | 8 | 13 | 25 |
| Bearbeitungsstand | offen | 12 | 24 | 4 | 8 | 8 | 16 |
| | geschlossen | 39 | 76 | 7 | 14 | 32 | 63 |
| Kategorisierung (Mehrfachnennung möglich) | Gewalt | 10 | 20 | 4 | 8 | 6 | 12 |
| | sex. Übergriff | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Diskriminierung | 5 | 10 | 1 | 2 | 4 | 8 |
| | MW-Verstoß | 2 | 4 | 0 | 0 | 2 | 4 |
| | andere | 46 | 90 | 10 | 20 | 36 | 71 |
| Unterbringung (Mehrfachnennung möglich) | NA | 11 | 22 | 1 | 2 | 10 | 20 |
| | WH | 25 | 49 | 8 | 16 | 17 | 33 |
| | gewerbl. Unterkunft | 4 | 8 | 2 | 4 | 2 | 4 |
| Schutzbedürftigkeit | Fall m. schutzbed. Pers. | 28 | 55 | 8 | 16 | 20 | 39 |

| Ombudsstelle: Vorläufige Fallstatistik für das 3. Quartal 2021 (30.09.2021) | | | | | | | |
|--|-----------|---------|----|-------------|----|-------------------|----|
| Angaben vorbehaltlich Datenbereinigung (Jahresabschluss 2021) | | gesamt | | fortgeführt | | neu in III / 2021 | |
| | | absolut | % | absolut | % | absolut | % |
| Rechtfertigung der Beschwerde | voll | 5 | 10 | 1 | 2 | 4 | 8 |
| | teilweise | 5 | 10 | 4 | 8 | 1 | 2 |
| | nein | 2 | 4 | 0 | 0 | 2 | 4 |
| | ungeklärt | 12 | 24 | 4 | 8 | 8 | 16 |
| Indiv. Abhilfe | voll | 4 | 8 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| | teilweise | 5 | 10 | 3 | 6 | 2 | 4 |
| | nicht | 3 | 6 | 1 | 2 | 2 | 4 |
| | ungeklärt | 12 | 24 | 4 | 8 | 8 | 16 |
| Grds. Abhilfe | voll | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| | teilweise | 2 | 4 | 0 | 0 | 2 | 4 |
| | nicht | 9 | 18 | 5 | 10 | 4 | 8 |
| | ungeklärt | 12 | 24 | 4 | 8 | 8 | 16 |
| Beschwerde zurückgezogen | | 8 | 16 | 0 | 0 | 8 | 16 |
| Bewertung nicht möglich/entfällt | | 19 | 37 | 2 | 4 | 17 | 33 |