



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 2023
der Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln

Stand: 31.12.2023

Inhalt

Kurzzusammenfassung	3
1. Auftrag und Organisation der Ombudsstelle	4
1.1 Beschlusslage.....	4
1.2 Personal	4
1.3 Umsetzung der Kompetenzerweiterung	5
1.4 Vernetzung	5
2. Auswertung der Beschwerdefälle im Berichtszeitraum	6
2.1 Übersichtsdarstellung.....	6
2.2 Ergebnisse und Bewertungen im Berichtszeitraum.....	8
2.2.1 Gewalt.....	8
2.2.2 Diskriminierung	10
2.2.3 Sexueller Übergriff	12
2.2.4 Verletzung der Menschenwürde	14
2.2.4.1 Prekäre Bedingungen	14
2.2.4.2 Beengtes Wohnen	14
2.2.4.3 Andauernde technische Mängel mit gravierenden Auswirkungen auf Bewohner_innen	16
2.2.5 Schutzbedürftige Personen	16
2.2.6 Sonstige Auffälligkeiten und Besonderheiten aus den Beschwerdeverfahren..	17
3. Strukturelle Probleme und daraus abgeleitete Empfehlungen	19
3.1 Gewalt und Konflikte unter Bewohnenden	19
3.2 Gewalt gegen Minderjährige	20
3.3 Sexuell übergriffiges Verhalten	21
3.4 Mindestwohnfläche	21
3.5 Sicherstellung digitaler Teilhabe	22
3.6 Andauernde technische Mängel.....	22
3.7 Benutzungsgebühren.....	23
3.8 Abmahnungen	23
3.9 Hausordnung	24
4. Anhang: Tabellen der quantitativen Auswertung.....	25

Kurzzusammenfassung

Im Jahr 2023 wurde 32 Beschwerdeverfahren zur Unterbringung und Betreuung Geflüchteter in Köln aus dem Vorberichtszeitraum fortgeführt und 128 neu aufgenommen (insg. 160 Verfahren).

Empfohlen wird u.a. (vgl. ausführlich 3.),

- ❖ im Hinblick auf Gewalt und Konflikte unter Bewohnenden
 - die Unterbringungsbedingungen strukturell zu verbessern, insb. durch Reduzierung der Belegungsdichte, vorrangige Verlegung schutzbedürftiger Personen in abgeschlossene Wohneinheiten sowie perspektivisch Auflösung aller Einrichtungen mit Gemeinschaftsverpflegung, -küchen oder -sanitäreinrichtungen,
 - neue Beteiligungsmechanismen für Bewohnende einzuführen (Bewohner_innenräte) und die Beteiligung von Bewohnenden an Streitschlichtung zu erproben,
 - das Bildungsprogramm unter Berücksichtigung rassistischer und antisemitismuskritischer Perspektiven auszubauen, insb. Ausweitung des Schulungsprogramms für Beschäftigte und der Gruppen- und Bildungsangebote für Bewohnende,
 - die konsequente Einhaltung der Dokumentations- und Meldepflichten auch bei Gewalt unter Kindern sicherzustellen,
 - Sprachmittlung auch für den Austausch von Bewohnenden bereitzustellen,
 - überfällige Konzepte zu erstellen für die Arbeit mit Familien in vielfältigen Problemlagen und mit Bewohner_innen mit schweren psychischen Störungen.
- ❖ im Hinblick auf sexuell übergriffiges Verhalten
 - für das Betreuungspersonal (weitere) Schulungsmaßnahmen zur Prävention und Intervention durchführen zu lassen und die Kooperation mit Fachberatungsstellen und niedrigschwelligen Angeboten auszubauen,
 - für die Einbindung von Fachberatungsstellen und die Vermittlung Betroffener dorthin Sorge zu tragen.
- ❖ im Hinblick auf die Wohnfläche eine politische Zielvorgabe zu formulieren, bei absehbar längerfristiger Unterbringung zu gewährleisten, dass eine Mindestwohnfläche pro Person von 10 m² erreicht wird und im Falle von untergebrachten Familien Rückzugsmöglichkeiten für Erwachsene und die Belange von Kindern angemessen berücksichtigt werden.
- ❖ im Hinblick auf die Sicherstellung der digitalen Information und Teilhabe die Bereitstellung einer funktionsfähigen WLAN-Verbindung am jeweiligen Wohnheimstandort mit hoher Priorität zu behandeln (ggf. mobile LTE-Router mit ausreichenden Spezifikationen).
- ❖ im Hinblick auf technische Mängel, die gravierende Auswirkungen auf das tägliche Leben der Bewohnenden haben, kurzzeitig pragmatische Lösungen, klare Meldewege und -fristen sowie Transparenz gegenüber Bewohnenden sicherzustellen.
- ❖ die Gebührensatzung entsprechend dem Verhältnismäßigkeits- und Sozialstaatsprinzip zu gestalten und eine umfassende Altfallregelung zu treffen.
- ❖ Abmahnungen mit Androhung der Verlegung erkennbar als Verwaltungsakte in Form eines Bescheids mit vorheriger Anhörung, Rechtsbehelfsbelehrung und hinreichender Begründung auszugestalten.
- ❖ die überholte Hausordnung für Übergangswohnheime und Notaufnahmeeinrichtungen kurzfristig an die aktuellen Errichtungssatzungen anzupassen und dabei die Rechtsprechung zur Vereinbarkeit von Hausordnungen in Flüchtlingsunterkünften mit dem Recht auf Schutz der Wohnung aus Art. 13 Abs. 1 GG sowie die Empfehlungen des Deutschen Instituts für Menschenrechte zu berücksichtigen.

1. Auftrag und Organisation der Ombudsstelle

1.1 Beschlusslage

Der Rat der Stadt Köln beschloss am 07.09.2023 (2090/2023)¹ die Weiterführung der Ombudsstelle über die Befristung 31.12.2023 hinaus bis zum 31.12.2025. Der Zuschuss an den Kölner Flüchtlingsrat e.V. als Rechtsträger wurde für die Jahre 2024 und 2025 auf jährlich 112.350 EUR festgesetzt. Damit ist die Funktion als zentrale und unabhängige Anlaufstelle für Hinweise und Beschwerden zu gravierenden Problemen bei der Unterbringung und Betreuung Geflüchteter in Köln für zwei weitere Jahre gesichert.

Zur Stärkung der Ombudsstelle wurden zudem, zunächst befristet auf den Zeitraum 01.10.2023 bis 31.10.2024, Aufwendungen i.H.v. 40.000 EUR pro Jahr zur Finanzierung von zusätzlich 0,5 Stellen bewilligt (Beschluss des Ausschusses für Soziales, Seniorinnen und Senioren des Rates der Stadt Köln vom 17.08.2023). Zudem wurden die Kompetenzen der Ombudsstelle erweitert: In Bezug auf die Einhaltung von Leitlinien und Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung von Schutzsuchenden soll die Ombudsstelle durch regelmäßige Besuche in den Unterkünften unterstützend und beratend tätig werden (Monitoring) und ihr Selbstverständnis auf die Belange von geflüchteten Kindern und Jugendlichen fokussieren. Regelmäßig, ggf. auch unmittelbar sollen Erkenntnisse aus dieser Tätigkeit sowie Handlungsempfehlungen weitergegeben werden. Laut Beschluss sollte zudem der AK Mindeststandards u.a. um die Ombudsstelle erweitert werden.

1.2 Personal

Auf der Position der Ombudsfrau (0,5 Stelle) kam es zur Jahresmitte zu einem Wechsel. Raphaela Schneider schied nach rund einjähriger Tätigkeit mit Ablauf des 30.06.2023 auf eigenen Wunsch aus dem Dienst aus. Anschließend war die Position in den Monaten Juli und August 2023 vakant. In Abstimmung mit der Stadtverwaltung wurde zum 01.09.2023 Darja Wartenpfehl (B.A. Mehrsprachige Kommunikation) als Ombudsfrau vom Anstellungsträger Kölner Flüchtlingsrat e.V. eingestellt.² Sie schloss im November 2023 erfolgreich ein sozialwissenschaftliches Masterstudium ab (M.A. Human Rights Studies in Politics, Law and Society).

Zum 01.11.2023 wurde das Team mit Melissa Bommert (Diplom-Juristin), zunächst befristet auf 12 Monate, um eine weitere Ombudsfrau (0,5 Stelle) verstärkt. Auch diese Besetzung erfolgte in Abstimmung mit der Stadtverwaltung. Grundlage dieses Stellenzusatzes war der o.g. Beschluss des Sozialausschusses vom 17.08.2023.

¹ Grundlage bilden die Beschlüsse des Rates der Stadt Köln vom 10.05.2016 (Einrichtung einer Ombudsstelle: 1252/2016), 28.06.2016 (Feinkonzept: 1826/2016), 14.11.2017 (2735/2017), 07.11.2019 (3188/2019) und 16.09.2021 (Weiterführung bis zum 31.12.2023: 1625/2021).

² Nach Feststellung des Anstellungsträgers erwarb Darja Wartenpfehl durch Projekteinsatz, Praktika und freiwilliges Engagement studienbegleitend Kenntnisse und Fähigkeiten, die für das Praxisfeld der sozialen Arbeit mit Geflüchteten relevant sind und sie zur Tätigkeit als Ombudsfrau befähigen.

1.3 Umsetzung der Kompetenzerweiterung

Hinsichtlich der Umsetzung der Kompetenzerweiterung wandte die Ombudsstelle sich durch Schreiben sowie Gespräche, insb. das Quartalsgespräch im Dezember 2023, an das Amt für Integration und Vielfalt sowie das Amt für Wohnungswesen, um seine Vorhaben darzulegen hinsichtlich der Unterstützung und Beratung/des Monitorings zur Einhaltung von Leitlinien und Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung von Schutzsuchenden, der Schwerpunktsetzung auf die Belange von geflüchteten Kindern und Jugendlichen und der Erweiterung des AK Mindeststandards.

Festzuhalten ist in Bezug auf Leitlinien, dass die vom Rat am 20.07.2004 verabschiedeten „Leitlinien für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen“ faktisch und rechtlich überholt sind und dass das im Jahre 2021 erarbeitete Konzept „Neue Leitlinien zur Unterbringung und Unterstützung von Geflüchteten“ zwar vom Runden Tisch für Flüchtlingsfragen am 25.02.2022 beschlossen, aber anschließend nicht in Ratsgremien eingebracht wurde.

Die befristet für das Jahr 2024 verabschiedeten „Mindeststandards zur Betreuung Geflüchteter – Fortführung der Maßnahmen“ (Ratsbeschluss v. 07.12.2023 - 2893/2023) umfassen im Wesentlichen einen Stellenschlüssel für 1:60-Betreuung, Ehrenamtskoordination und medizinische Grundversorgung.

Bzgl. der Art und des Umfangs eines Monitorings, auch der beauftragten Weitergabe abzuleitender Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen an die Betreuungsträger, sowie der Umsetzung der Schwerpunktsetzung auf die Belange geflüchteter Kinder und Jugendlicher zeichneten sich unterschiedliche Auffassungen zwischen Ombudsstelle und Amt für Wohnungswesen ab.³

Die Umsetzung der beschlossenen Erweiterung des AK Mindeststandards u.a. um die Ombudsstelle lehnte das Amt für Integration und Vielfalt schriftlich ab (13.12.2023). Das angeführte Argument, der AK Mindeststandards sei ein verwaltungsinternes Arbeitstreffen, überzeugt hier nicht.⁴

1.4 Vernetzung

Die Ombudsstelle nahm mit Interesse das 2023 veröffentlichte Diskriminierungsmonitoring Köln 2021 zur Kenntnis, beteiligte sich auf Einladung des Amtes für Integration und Vielfalt an Besprechungen zur Fortführung für das Berichtsjahr 2022 und steuerte entsprechende Daten bei (vgl. 2.2.3).

Zur Weiterentwicklung von Beschwerdemöglichkeiten tauschte sich die Ombudsstelle in 2023 mit verschiedenen Akteur_innen bundesweit aus, u.a. mit UNICEF und dem Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge des Landes Schleswig-Holstein.⁵

³ Eine außerhalb des Berichtszeitraums vorgebrachte, v.a. jugendhilferechtliche Argumentation der Verwaltung gegen Kontakte der Ombudspersonen zu Minderjährigen (E-Mail vom 02.02.2024) widerlegte die Ombudsstelle detailliert in ihrer Antwort vom 06.03.2024.

⁴ Das Integrationsamt begründete die Ablehnung der Aufnahme der Ombudsstelle in den AK Mindeststandards mit den Aussagen, dass es sich um einen „verwaltungsinternes“ Arbeitstreffen handele, das vorrangig dem Austausch der beteiligten Dienststellen diene und dessen Steuerung zu den Geschäften der laufenden Verwaltung gehöre. Tatsächlich nehmen nach Kenntnis der Ombudsstelle Mitarbeitende freier Träger (bezirkliche und bezirksübergreifende „Trägerstellen“; <https://www.ki-koeln.de/assets/Stellenorganigramm-Mindeststandardstellen.pdf>) regelmäßig am AK teil, sodass dieser keinen verwaltungsinternen Charakter hat.

⁵ Im November 2023 erhielt die Ombudsstelle eine Einladung der Fachstelle Gewaltschutz im Sozialreferat der Stadt München zu einer Austauschrunde für 2024 („nationales Netzwerktreffen Ombudsstellen und Beschwerdestellen für Geflüchtete und Wohnungslose Menschen“).

2. Auswertung der Beschwerdefälle im Berichtszeitraum

2.1 Übersichtsdarstellung

Diese Übersichtsdarstellung nimmt zunächst Bezug auf die Tabellen *Fallstatistik 2023* (S. 27f.) sowie *Statistikvergleich 2022 und 2023* (S. 29f.).

Im Jahr 2023 bearbeitete die Ombudsstelle insgesamt 160 Beschwerdeverfahren. Nachdem 2022, auch im Zusammenhang mit der häufig in Noteinrichtungen stattfindenden Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine, ein Höchstwert erreicht worden war, lag 2023 die Zahl neuer Beschwerden mit 128 etwa auf dem Niveau des Jahres 2021 (124).⁶

In der Fallstatistik zeigt sich ein relativ gleichmäßiger Hinweiszugang mit dem höheren Wert im zweiten Quartal und einem niedrigeren Wert im vierten Quartal. Die meisten Hinweise stammten unverändert von Flüchtlingen und beruflich im Feld Tätigen.

Von den 160 in 2023 bearbeiteten Hinweisen und Beschwerden waren ausweislich der Fallstatistik 113 (71 %) dem Aufgabenbereich der Ombudspersonen zuzuordnen. Abgeschlossen werden konnten 92 % der Verfahren. Befragungen führte die Ombudsstelle in 81 % der Fälle durch. Der Anteil der Vor-Ort-Termine betrug 18 %. Wiederum war das Amt für Wohnungswesen der Hauptadressat von Auskunftersuchen der Ombudsstelle (46 %).

Die Beschwerden richteten sich auf vielfältige Umstände der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln. Den vier aus den Ratsbeschlüssen abgeleiteten Kategorien wurden die Beschwerden in folgendem Umfang zugeordnet: *Gewalt* (30 Fälle, 19 %), *Verstoß gegen die Menschenwürde* (30 Fälle, 19 %), *Diskriminierung* (23 Fälle, 14 %) sowie *sexueller Übergriff* (8 Fälle, 5 %). Induktiven Kategorien wurden bei möglicher Mehrfachnennung 89 % der Fälle zugeordnet. Beschwerden wurden wesentlich häufiger als im Vorjahr (5 %) der Kategorie *Verstoß gegen die Menschenwürde* zugeordnet.

Der Rückgang der Beschwerden aus Notunterkünften (absolut -11, prozentual -38 %) ist in Verbindung mit der veränderten Aufnahmesituation zu betrachten.⁷

Zwei von drei Beschwerden mussten als zurückgezogen oder nicht zu bewerten abgeschlossen werden.⁸ Der Anteil (voll oder teilweise) gerechtfertigter Beschwerden betrug 23 % (gegenüber 21 % im Vorjahr). Volle oder teilweise Abhilfe im Einzelfall wurde in 20 % der Fälle festgestellt.

Die in 2023 erfassten Schutzbedarfe beteiligter Personen werden in Tabelle 1 und Grafik 1 dargestellt. Minderjährigkeit war mit Abstand das häufigste Kriterium (164; entspricht 63 %), gefolgt von schweren körperlichen Erkrankungen (12 %) und psychischen Störungen (9 %).⁹

⁶ Eine Parallele zu 2021, die bei der Einordnung der Fallzahlen zu berücksichtigen ist, war zudem die mehrmonatige Stellenvakanz (Ombudsfrau).

⁷ Auch wurden Hallenunterkünfte mit Kojen, die noch im Juli 2022 durch das Amt für Wohnungswesen als Notaufnahmeeinrichtungen eingestuft worden waren, in der Folgezeit als Unterkünfte mit Gemeinschaftsanlagen bezeichnet, ohne dass substantielle Veränderungen bekannt wurden.

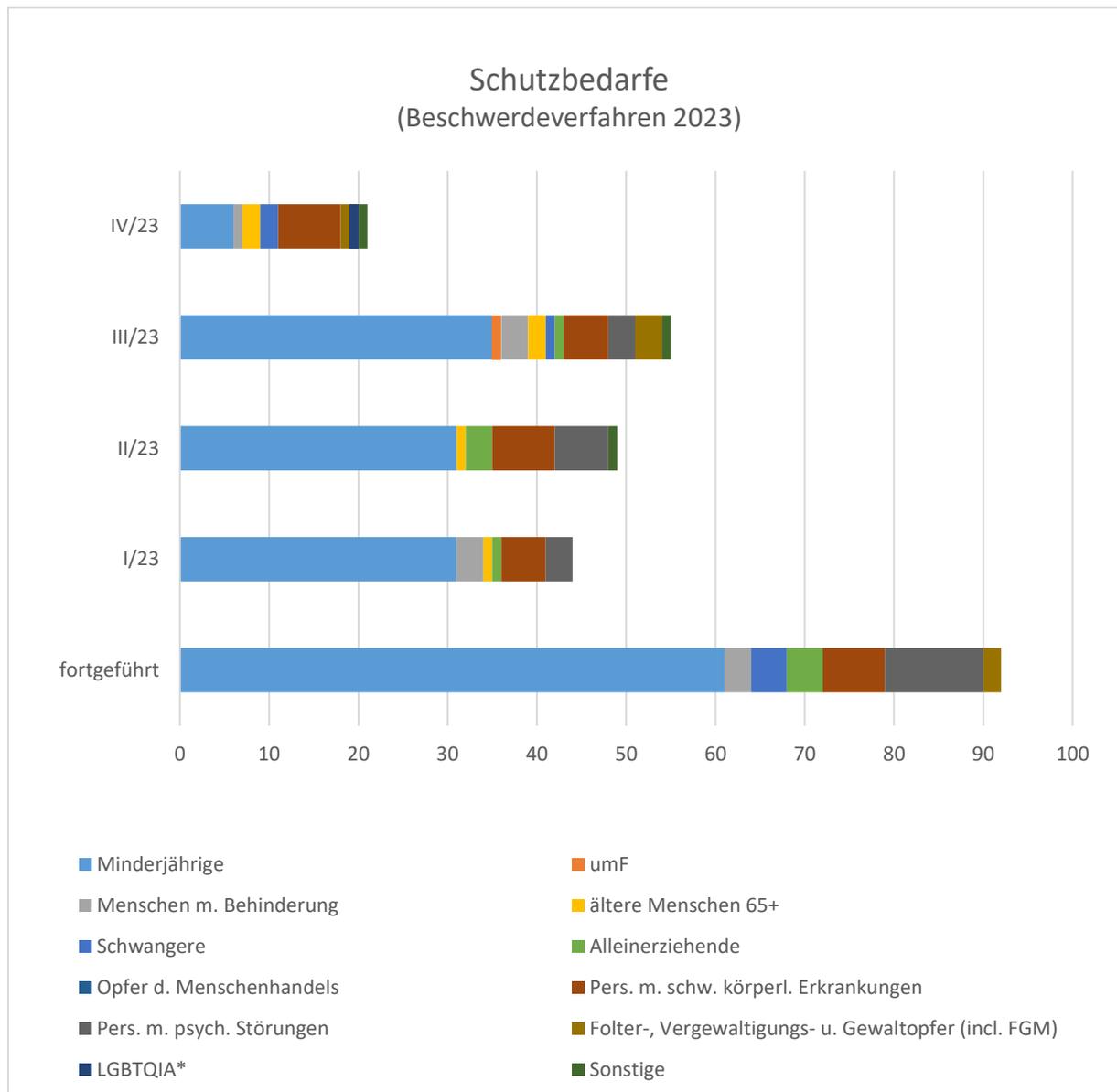
⁸ Keine Bewertung erfolgt für Beschwerden, die a) zurückgezogen werden, b) nicht in den Aufgabenbereich fallen oder c) zu denen abschließend nicht genügend Informationen vorliegen.

⁹ Die Datenbank der Ombudsstelle erlaubt sowohl die Erfassung der Zugehörigkeit zu den Gruppen, die explizit in Art. 21 der Richtlinie 2013/33/EU (EU-Aufnahmerichtlinie) aufgezählt sind, als auch – der Öffnungsklausel entsprechend - in der Kategorie LGBTIQ* und einem Freitextfeld. Eine Mehrfachauswahl ist möglich, um Mehrfachbetroffenheit (z.B. minderjährig und schwer körperlich erkrankt) abzubilden. Aus diesem Grund fällt die hier aufgeführte Zahl der Schutzbedarfe auch höher aus als die Zahl der in der Jahresstatistik (Kap. 4, S. 27ff.) ausgewiesenen Personen mit Schutzbedarfen.

Tab. 1

Schutzbedarfe (Beschwerdeverfahren 2023)													
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	61	0	3	0	4	4	0	7	11	2	0	0	92
I/2023	31	0	3	1	0	1	0	5	3	0	0	0	44
II/2023	31	0	0	1	0	3	0	7	6	0	0	1	49
III/2023	35	1	3	2	1	1	0	5	3	3	0	1	55
IV/2023	6	0	1	2	2	0	0	7	0	1	1	1	21
Summe	164	1	10	6	7	9	0	31	23	6	1	3	261

Grafik 1



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 19 % der 2023 bearbeiteten Beschwerdeverfahren wurden gewalttätige Vorfälle thematisiert. Beklagt wurden körperliche Gewalttaten gegen Personen und Sachen sowie verbale und psychische Gewalt, etwa durch Bedrohung und Beleidigung.

Gewalt unter Bewohnenden war 2023 häufig Gegenstand von Beschwerdeverfahren, darunter auch Sammelbeschwerden zu verbaler Gewalt, Bedrohungsszenarien und wiederholten Gewalttaten. Vereinzelt kam es offenbar zu massiven Gewaltanwendungen. Übergriffe ereigneten sich mehrfach in nicht überwachten Gemeinschaftsbereichen von Unterkünften (Sanitärbereich [22/12/07], Waschküche [22/08/02], Hof). Soweit Familien beteiligt waren, waren mehrfach verschiedene Familienmitglieder und Generationen involviert oder betroffen (22/10/08, 23/03/07). Einen gewalttätigen Übergriff ordnete die Ombudsstelle als antiziganistisch ein (22/12/07). In Reaktion auf Gewaltvorfälle führte das Amt für Wohnungswesen mehrfach Verlegungen durch; teils wurden Täter_innen und ihre Familien verlegt (z.B. 22/10/08, 23/03/07), teils richteten sich Verlegungsangebote an Opfer von Gewalttaten (z.B. 22/12/07, 22/08/02).

Ein starkes Leiden unter der Gewalt im unmittelbaren Lebensumfeld war häufig Thema.¹⁰ So beklagten Bewohnende eines Wohnheims für geflüchtete Männer, über einen langen Zeitraum wiederholt Beleidigungen und Bedrohungen durch einen psychisch gestörten Mitbewohner ausgesetzt und entsprechend selbst stark psychisch belastet zu sein (23/03/01, 23/03/02, 23/03/08). Die Verwaltung verwies auf ergriffene Maßnahmen (Information der Polizei; Aufforderung an Bewohner, sich der Situation zu entziehen und an Heimleitung oder Sicherheitsdienst zu wenden; Empfehlung zu Strafanzeigen; Fallkonferenz; Verstärkung des Sicherheitsdienstes) und räumte ein, dass die Maßnahmen „keine Lösung für die von den Bewohnern geschilderten Probleme“ darstellten. Weiterhin bestehe die Unterbringungsverpflichtung der Stadt gegenüber dem Betroffenen. Eine adäquate Unterbringungsressource für Menschen mit einer solchen Problemlage stehe im Bereich des Amtes für Wohnungswesen nicht zur Verfügung.¹¹

Gewalt gegen Minderjährige: Von Gewalt betroffen waren wiederholt Kinder (22/09/11, 23/04/07, 22/08/02, 23/07/03, 23/08/05, 23/08/09, 23/10/05¹²). Teils handelte es sich um Gewalt unter Minderjährigen (22/09/11, 23/08/09), teils um Übergriffe durch Erwachsene (23/04/07). Einige Fälle waren zum Jahresende noch offen (23/08/09, 23/10/05).

¹⁰ Eine Bewohnerin beklagte nach einer tödlichen Gewalttat, der ein Verwandter außerhalb des Wohnheimsystems zum Opfer fiel, in ständiger Angst vor Verwandten der Täter zu leben (23/07/06).

¹¹ Aus Datenschutzgründen konnte keine befriedigende Aufklärung erreicht werden, welche Anstrengungen die Kölner Verwaltung konkret unternahm, um den psychisch auffälligen Bewohner unter stabilen Bedingungen unterzubringen.

¹² Hier wartet die Ombudsstelle auf eine Auskunftserteilung des Wohnungsamtes, in dem die Gewaltvorwürfe konkretisiert werden sollen.

Auch bei Gewaltvorfällen gegenüber Minderjährigen verblieben Aufklärungslücken. Soweit Beschwerden durch Personensorgeberechtigte zurückgezogen und Gründe genannt wurden, wurde etwa eine Aussöhnung angegeben (23/07/03), eine Furcht vor Sanktionen (durch Betreuungspersonal oder Sprachmittelnde) sowie vor Übergriffen von Bewohnerseite in einer Halle (Kojen-Unterbringung), aber auch das Anstreben anderer individueller Abhilfe (z.B. 23/08/05¹³). Teils erschien aber auch die Aufklärung durch die Verwaltung beschränkt. So konnte das Amt für Wohnungswesen in einem Mobbingfall (22/09/11) einen Übergriff und eine Sachbeschädigung bestätigen, die die Eltern eines betroffenen Minderjährigen bereits mittels Fotos nachgewiesen hatten. Weitergehende Vorwürfe konnte die Verwaltung jedoch nicht aufklären. Der Auskunft zufolge waren Personalmangel und Krankheitsausfälle ursächlich für eine Unterbrechung des Austauschs mit der Jugendhilfe und für mangelnde Erkenntnisse zu beklagten Mobbingvorfällen in der Einrichtung. Hinzu kam, dass Angaben von Eltern, Schule und Sozialbetreuung gegenüber der Ombudsstelle jeweils deutlich voneinander abwichen.

Auf mögliche Dokumentationsdefizite, speziell bei Gewalt gegenüber Minderjährigen, hatte die Ombudsstelle bereits mehrfach hingewiesen. Im Fall 23/03/07 wurde psychische und geschlechtsspezifische verbale Gewalt gegenüber einer Jugendlichen vom Sicherheitsdienst zunächst nicht schriftlich dokumentiert. Zum Hinweis auf mögliche Diskrepanzen zwischen (vermeintlich) klaren Regeln und tatsächlicher Erfassung von Gewaltvorfällen, insbesondere solchen mit Beteiligung von Kindern und ohne offenkundige körperliche Schäden, betonte die Verwaltung, dass Gewaltvorfälle jeglicher Art mittels eines Formulars per E-Mail (oder in besonderen Einzelfällen vorab mündlich) mitzuteilen seien und sie den geschilderten Einzelfall zum Anlass nehmen werde, in allen Austauschrunden nochmals auf das bestehende Verfahren hinzuweisen.

Gewalt durch Wachdienst und Polizei: Gewaltvorwürfe gegen Personal der Sicherheitsdienste und der Polizei konnten nicht aufgeklärt werden.

In mehreren Fällen wurden Beschwerdeverfahren mit dem Vermerk „zurückgezogen“ beendet. So wurde – mangels weiterer Rückmeldung der Familie – ein Verfahren bzgl. eines angeblichen Polizeiübergriffs auf ein fremduntergebrachtes Flüchtlingskind ergebnislos beendet (22/12/08). Auch ein vom Lebensgefährten einer Bewohnerin erhobener Vorwurf, ein Wachdienstmitarbeiter habe sie bedroht und ihr in der Einrichtung nachgestellt, wurde gegenüber der Ombudsstelle nicht aufrechterhalten (22/12/12). Eine weitere Beschwerdeführende wurde bzgl. eines angegebenen körperlichen Angriff durch einen Polizeibeamten auf anwaltliche Beratung verwiesen; weitere Rückmeldung blieb aus (23/07/11).

Ein im Dezember eingegangener Hinweis (23/12/06) war zum Jahresende noch anhängig. Der Beschwerdeführer gab an, von einem Polizeihund gebissen zu worden zu sein, nachdem ein Sicherheitsdienstmitarbeiter aus nicht erklärbaren Gründen die Polizei ins Wohnheim gerufen habe. Die Angabe des Beschwerdeführers, dass die Bissverletzung in einem Krankenhaus versorgt wurde, wurde durch die Sozialbetreuung bestätigt. Die Ombudsstelle riet zu einer anwaltlichen Vertretung.

¹³ Dabei ging es um gravierende Vorwürfe einer Alleinerziehenden, u.a. Drohungen, Körperverletzung zum Nachteil eines der Kinder, mangelnde Unterstützung durch die Sozialbetreuung und Solidarisierung des Einrichtungsdolmetschers mit der dominanten ethnischen Gruppe.

2.2.2 Diskriminierung

14 % der 2023 bearbeiteten Beschwerden beklagten Diskriminierungen.

Im Einklang mit dem Diskriminierungsmonitoring Köln (Farrokhzad, S./Kluß, A. 2023: Bericht 2021) legt die Ombudsstelle die sozialwissenschaftlich orientierte Diskriminierungsdefinition des Online-Glossars von IDA e.V. zugrunde:

„Diskriminierung ist die ungleiche, benachteiligende und ausgrenzende Behandlung von konstruierten Gruppen und diesen zugeordneten Individuen ohne sachlich gerechtfertigten Grund. (...) Der Begriff bezeichnet sowohl den Vorgang als auch das Ergebnis, also die Ausgrenzung und strukturelle Benachteiligung der diskriminierten Personen und Gruppen. Die Durchsetzung von Diskriminierung setzt in der Regel soziale, wirtschaftliche, politische oder diskursive Macht voraus. Diskriminierung ist nicht auf individuelles Handeln beschränkt, sondern auch in gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Strukturen verankert. (...)“ (<https://www.idaev.de/recherchetools/glossar> [15.03.2024]).

Diese Definition betont die Bedeutung von gesellschaftlichen Macht- und Ungleichheitsverhältnissen sowie das Fehlen eines sachlich gerechtfertigten Grundes für die Ungleichbehandlung. Sie schließt intentionales und nicht-intentionales Handeln mit ein.

Rechtlich betrachtet, sind Diskriminierungsverbote ein elementarer Bestandteil der europäischen und internationalen Menschenrechtssysteme. Ratifizierte Menschenrechtsverträge sind gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG innerstaatlich geltendes Recht, an das Behörden und Gerichte gebunden sind (Art. 20 Abs. 3 GG).¹⁴ Für die Unterbringung von Geflüchteten als Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ergeben sich Diskriminierungsverbote direkt aus Art. 3 Abs. 3 GG in menschenrechtskonformer Auslegung sowie aus weiterem Bundes- und Landesrecht (etwa Behindertengleichstellungsgesetz NRW). Als Diskriminierungskategorien zählt Art. 3 Abs. 3 GG Geschlecht, Abstammung, „Rasse“, Sprache, Heimat und Herkunft, Glauben, religiöse oder politische Anschauungen sowie Behinderung auf. Neben unmittelbaren Diskriminierungen, bei denen ein Verhalten direkt an eines der Diskriminierungsmerkmale anknüpft, werden nach der ständigen Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 3 GG¹⁵ auch mittelbare Diskriminierungen erfasst. Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Regelung nicht an ein bestimmtes Merkmal anknüpft, aber dennoch Personen mit geschützten Merkmalen durch diese Regelung in besonderer Weise benachteiligt werden, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt wäre.

Der Großteil der der Ombudsstelle gemeldeten Fälle von Diskriminierungen umfasste eine Ungleichbehandlung aufgrund einer (zugeschriebenen) ethnischen Zugehörigkeit. Unangemessene Behandlungen von Personen, die an andere geschützte Merkmale anknüpfen, werden ggf. auch unter besonderen Schutzbedarfen erfasst (s. 3.5).

In drei Fällen ging die Ombudsstelle Hinweisen auf eine rassistische Diskriminierung¹⁶ durch Bewohnende nach.

¹⁴ Vgl. Cremer, H. (2023): Das Verbot rassistischer Diskriminierung nach Art. 3 Abs. 3 GG. In: AnwBl 12/2023 (https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Anwaltspraxis_Aufsatz_Das_Verbot_rassistischer_Diskriminierung.pdf [15.03.2024])

¹⁵ Siehe nur BVerfGE 92,91.

¹⁶ Zur Begrifflichkeit vgl. BMJV 2017: Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) vom 21. Dezember 1965, S. 6, Fn. 4.

Im bereits erwähnten Beschwerdefall eines Roms und seiner Familie (22/12/07) in einer Sammelunterkunft mit tätlichem Übergriff, Schikanen und Bezeichnung mit dem Z-Wort war von einer gegen Rom_nja gerichteten Diskriminierung durch andere Bewohner_innen auszugehen, die eine situative und auf Privilegien beruhende Machtstellung nutzten.

Aus der gleichen Einrichtung erreichte die Ombudsstelle eine Sammelbeschwerde von Flüchtlingen aus der Ukraine (23/01/06). In dem auf den Tag des Auszugs der diskriminierten Roma-Familie datierten Schreiben wurden pauschal „Roma-Bürger, insbesondere aus Albanien“ für Missstände verantwortlich gemacht. Die Sammelbeschwerde und damit zusammenhängende Äußerungen einer Beschwerdeführenden beinhalteten eine deutliche Eigengruppenbevorzugung und Fremdgruppenabwertung (Othering). Tatsächlich war das Wohnheim zunächst ausschließlich für die Aufnahme von Flüchtlingen aus der Ukraine vorgesehen und auch die Stellen der Sprachmittlung wurden ausschließlich im Blick auf diese Gruppe besetzt. Dies dürfte – über die bundesrechtlich erfolgte Besserstellung der ukrainischen Kriegsflüchtlinge im Blick Aufenthalt und Leistungsgewährung hinaus – in der Einrichtung Vorstellungen eines Anspruchs auf Anciennität begünstigt haben, also einer höheren Rangordnung aufgrund der Zugehörigkeitsdauer zur Einrichtung.

Eine Diskriminierung von Sicherheitspersonal türkischer Nationalität durch eine kurdische Bewohnerin (22/07/02) konnte nicht nachgewiesen werden. Dass beleidigende Äußerungen gegenüber dem Personal getätigt worden waren, war nicht auszuschließen, jedoch wurde, auch angesichts der Machtkonstellation zwischen Sicherheitspersonal und Bewohnerin, eine Diskriminierung nicht überzeugend dargelegt.¹⁷

Häufiger klagten Bewohnende über eine an Abstammung, Sprache und Herkunft anknüpfende Diskriminierung durch Beauftragte, Bedienstete oder Behörden selbst. Dabei kam die Ombudsstelle selten zu konkreten Feststellungen.

Wiederholt beklagten Bewohner_innen eine vermeintliche Diskriminierung durch Mitarbeitende von Betreuungsverbänden. Die Darstellung eines Bewohners einer Sammelunterkunft, als Türke durch einen kurdischen Mitarbeiter der Essensausgabe diskriminiert zu werden, wurde bei ausbleibender Rückmeldung des Bewohners nicht weiterverfolgt (23/03/13). Drei in kurzer Zeit eingegangene Beschwerden thematisierten u.a. das Verhalten einer Heimleitung (23/04/07, 23/05/01, 23/05/12). Die Beschwerden wurden alle drei zurückgezogen. In einem der Fälle (23/05/01) stellte die Ombudsstelle kein Fehlverhalten der Heimleitung fest. Im Fall 23/05/12 erfolgte eine Weiterleitung an eine Migrationsberatung, weil keine Klärung durch ein Beschwerdeverfahren gewünscht, sondern die Vermittlung anderweitiger Hilfe erbeten wurde. In einem Fall beklagten Bewohnerinnen vermeintliche Schikanen durch die Heimleitung und sprachen diesbezüglich ausdrücklich von Rassismus (23/07/13, zurückgezogen). Ein weiterer Bewohner derselben Einrichtung schilderte das Verhalten der Heimleitung als unkooperativ, respektlos, aggressiv und diskriminierend (23/09/01), entschied sich aber gegen eine Fortführung des Beschwerdeverfahrens, als die Ombudsstelle ihn zur Klärung aufenthalts- und leistungsrechtlicher Fragen an eine Beratungsstelle vermittelte. Zurückgezogen wurde eine Beschwerde (23/12/05), in der davon berichtet wurde, dass die Heimleitung aus rassistischen Motiven ein an einen Verwandten gerichtetes Behördenschreiben zerrissen habe und Hausverbote erteilt worden seien.

Antimuslimische Äußerungen eines Orientierungskurs-Lehrers beklagte ein nach eigenen Angaben aus der Ukraine geflüchteter, irakischer Student Mitte Oktober 2023 (23/10/02).¹⁸

¹⁷ Wesentlich plausibler als ein Bezug auf Staatsbürgerschaft erschien zudem, dass (Selbst-)Ethnisierungen relevant waren.

¹⁸ Der Beschwerdeführende betonte, dass es keinen konkreten Anlass für das Gespräch gegeben habe. Das Verfahren wurde mit dem Vermerk „zurückgezogen“ beendet, da der Betroffene erklärte, zunächst die Reaktion der Vorgesetzten des Lehrers abwarten zu wollen, und sich nicht wieder meldete.

Herkunftsbezogenes diskriminierendes Behördenhandeln wurde mehrfach beklagt.

Dabei ging es in zwei Fällen um soziale Versorgung und in einem Fall um den Zugang zum Unterbringungssystem. Vorwürfe einer mangelnden Leistungsgewährung durch das Sozialamt für eine unerlaubt eingereiste Familie in einer Sammelunterbringungseinrichtung (23/08/05) wurden widerlegt. Ein aus der Ukraine geflüchteter und in Deutschland mit Fiktionsbescheinigung (§ 81 Abs. 3 AufenthG) lebender Drittstaatsangehöriger nahm, ohne dass seine Angaben überprüft werden konnten, Abstand von einer Beschwerde wegen einer Schlechterstellung beim Zugang zur Krankenversorgung (23/08/06).¹⁹ Zum Hinweis, dass - anders als andere Geflüchtete - ukrainische Staatsangehörige, die zunächst in städtischen Unterkünften untergebracht worden waren, bei Verlust einer privaten Wohnung in das System des Amtes für Wohnungswesens zurückkehren können (23/12/07), stehen noch Ermittlungen aus.

Hinsichtlich der kritisch beurteilten Praxis einer Duldung der Haltung von miteingereisten Kleintieren ist die Ombudsstelle in einem Diskussionsprozess. Unverändert ist festzuhalten, dass faktisch Geflüchtete aus der Ukraine von der so gefassten Duldungsregelung profitieren, weil diese die Möglichkeit haben, mit PKW und Haustier einzureisen, der Diskriminierungsschutz aber auch eine indirekte oder mittelbare Benachteiligung verbietet, bei der durch auf den ersten Blick neutral gehaltene Maßnahmen bestimmte Gruppen faktisch aufgrund der Herkunft benachteiligt werden. Anzuerkennen ist zugleich, dass die Aufrechterhaltung einer bestehenden Mensch-Tier-Beziehung stabilisierend wirken kann auf Personen, die bereits durch Krieg und Flucht traumatische Erfahrungen und schmerzliche Trennungen erleben mussten. Eine Durchsetzung des Tierhaltungsverbots gegenüber Halter_innen miteingereister Haustiere mag auch vor diesem Hintergrund als schwerwiegenderer Eingriff zu bewerten sein als die Durchsetzung gegenüber Personen, die sich ein neues Haustier zulegen wollen. Eine Bewertung dieser Aspekte hinsichtlich des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 GG) steht hier noch aus.

Diskriminierung aufgrund einer (drohenden) Behinderung: Eine Bewohnerin mit Behinderung beklagte abfällige Äußerungen und Verhaltensweisen einer Nachbarin (23/08/09, offen). Als teilweise gerechtfertigt wurde die Beschwerde einer 9-köpfigen Familie mit einem geistig behinderten Kind gewertet, die sich trotz entgegenstehender kinder- und jugendpsychiatrischer Empfehlung räumlich verkleinern musste (23/06/06). Auf Fragen der Ombudsstelle zur Berücksichtigung der UN-Kinderrechtskonvention und der UN-Behindertenrechtskonvention ging das Amt für Wohnungswesen nicht ein.

2.2.3 Sexueller Übergriff

Der Anteil der Beschwerden über sexuell übergriffiges Verhalten betrug 5 %. Als Betroffene wurden in allen Fällen weibliche Bewohnende benannt.

Große Unterschiede zeigten sich beim Ergreifen von Schutzmaßnahmen und der sonstigen Unterstützung Betroffener.

Zwei Fällen behandelten Vorwürfe einer sexuellen Belästigung von Teenagerinnen durch männliche Personen in oder im Umfeld der Gemeinschaftssanitäranlagen großer Unterbringungseinrichtungen.

¹⁹ Dies war auch insofern bedauerlich, als dass nordrhein-westfälische Sozialgerichte wiederholt Geflüchteten aus der Ukraine, die keine ukrainischen Staatsangehörigen sind und über eine Fiktionsbescheinigung verfügen, in Eilentscheidungen SGB II-Leistungen zusprachen (SG Düsseldorf, Beschl. v. 29.03.2023, S 19 AS 442/23 ER; SG Gelsenkirchen, Beschl. v. 28.03.2023).

Im ersten Fall (22/08/17) erhielt die Ombudsstelle erst in 2023 ein Gesprächsprotokoll des Betreuungsträgers der Leichtbauhallenunterkunft, wonach die laut Hinweis betroffene Minderjährige abgestritten hatte, dass es sich bei dem nächtlichen Vorfall, bei dem sie auf dem Weg zur Toilette von zwei Männern angesprochen und am Oberarm gefasst worden war, um eine gewaltsame Begegnung oder einen versuchten sexuellen Übergriff handelte.²⁰ Kurze Zeit nach dem Gespräch waren bei der Jugendlichen psychische und psychosomatische Symptome dokumentiert worden, die auf ein Erleben sexueller Gewalt hindeuten können. Es war jedoch keine weitere fachliche Abklärung erfolgt.²¹

Im zweiten Fall (23/01/09) führte die Beschwerde einer Heranwachsenden aus einer großen Gemeinschaftsunterkunft über eine sexuelle Belästigung durch einen Flurnachbarn (Beobachten durch die unvollständige Abtrennung der Duschzelle) zu Schutzmaßnahmen. Zur räumlichen Trennung wurde die beschuldigte Person einrichtungsintern verlegt und die Heranwachsende erhielt die Möglichkeit, zunächst außerhalb des Wohnheims bei weiteren Angehörigen zu übernachten, bevor sie mit ihrer Familie in eine abgeschlossene Wohneinheit umziehen konnte.²² Positiv bewertete die Ombudsstelle präventive Maßnahmen, welche in der Unterbringungseinrichtung ergriffen wurden, u.a. das Anbringen von Piktogrammen an Frauen-Sanitäranlagen, Gespräche zwischen Heimleitung und Bewohner_innen und die geplante Anschaffung von Schriill-Alarmen für Bewohnerinnen.

Vorwürfe über sexualisiertes Verhalten und Grenzverletzungen seitens eines Mitarbeiters des Betreuungsdienstleisters, konnten nicht aufgeklärt werden (23/07/10, zurückgezogen). Die bei einer Fachberatung angebundene Beschwerdeführende erteilte kein Einverständnis zu einem Auskunftersuchen an die Verwaltung, da sie ausschließen wollte, dass dem Mitarbeiter oder ihm verbundenen Dritten Rückschlüsse auf ihre Person möglich würden.²³ Gleichwohl bekundete sie, dass für sie wichtig war, ihre Vorwürfe bei einer Stelle vorzubringen, die mit einem Auftrag des Rates ausgestattet ist.

Psychische Belastungen infolge sexueller Gewalt thematisierten mehrere Beschwerdeführende. Besonders explizit tat dies eine Frau, die berichtete, nach einer Vergewaltigung in einer Unterkunft - der Täter sei zu einer mehrjährigen Haftstrafe verurteilt worden - an Angstzuständen zu leiden (23/08/03). Ihr wurden seitens der Ombudsstelle Beratungsstellen empfohlen.

Die Anbindung an parteiliche Fachberatungsstellen (durch die Ombudsstelle) war auch für eine Geflüchtete wichtig, die angab, eine schwere Form sexualisierter Gewalt erlitten und im Zuge von Verlegungen den Kontakt zu einer Frauenberatungsstelle sowie die psychiatrische Anbindung verloren zu haben (23/07/08).²⁴ Auch eine weitere Hinweisgeberin, deren Fallschilderung keinen Bezug zum Aufgabenfeld der Ombudsstelle hatte, wurde auf Hilfsangebote hingewiesen (23/07/02).

²⁰ Nicht recht schlüssig erscheint, dass laut Protokoll die Minderjährige explizit einen versuchten sexuellen Übergriff ausschloss und somit eine strafrechtlich differenzierte Beurteilung vornahm (§ 177 StGB). Die Minderjährige lebte erst kurze Zeit in Deutschland und das Gespräch wurde gedolmetscht.

²¹ Eine Anbindung an Fachstellen wurde offenbar weder von der Sozialbetreuung noch dem Sozialen Dienst angestoßen. Der Gefährdungsmeldungs-Sofortdienst des Jugendamtes verneinte gewichtige Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen. Die Jugendliche selbst lehnte eine kinder- und jugendpsychiatrische Unterstützung ab.

²² Die Heranwachsende reagierte ablehnend auf ein Verlegungsangebot, durch das sie von ihrer Herkunftsfamilie getrennt worden wäre, sowie auf einige andere Unterstützungsangebote.

²³ Die Ombudsstelle informierte den Sozialen Dienst über das Vorliegen einer entsprechenden Beschwerde, ohne personenbezogene oder andere Daten zu nennen, die Rückschlüsse auf die Bewohnerin erlaubt hätten. Die Sachgebietsleitung des Sozialen Dienst bot sich als direkte Ansprechperson an. Dies änderte jedoch nichts an der Entscheidung der Bewohnerin.

²⁴ Da keine Beschwerde formuliert wurde, wurde die Fallbearbeitung nach Aufklärung über psychiatrische Angebote und Vermittlung an muttersprachliche psychologische Beratung beendet.

Ein Hinweis auf sexuelle Belästigungen im Umfeld einer Unterbringungseinrichtung konnte, bei ausbleibender Rückmeldung der hinweisgebenden Anwohnerin, mangels belastbarer und hinreichend konkreter Angaben nicht weiterverfolgt werden (23/08/14).

2.2.4 Verletzung der Menschenwürde

Dieser Kategorie wurden 19 % der Beschwerdeverfahren zugeordnet. Häufig ging es um prekäre Bedingungen im Rahmen einer ordnungsrechtlichen Unterbringung, insbesondere in Verbindung mit Schutzbedürftigkeit und langer Unterbringungsdauer.

2.2.4.1 Prekäre Bedingungen

Beschwerden über hohe Lärmbelastung, häufige Störung der Nachtruhe und das Fehlen von Privatsphäre und Rückzugsmöglichkeiten sowie über beengten Wohnraum waren wiederholt Thema.

Als menschenunwürdig beklagt wurde in Einzelfällen etwa die fehlende Bereitstellung einer Schlafgelegenheit bei Verlegung (23/03/03, gerechtfertigt, kurzfristige Abhilfe durch Lieferung fehlender Matratzen), das Fehlen abschließbarer Schränke in der Koje einer Leichtbauhalle (23/03/07, insoweit teilweise gerechtfertigt) und die Zuweisung eines Schlafplatzes in einer Koje ohne Tür an eine schwer körperlich erkrankte Person (23/05/08, zurückgezogen). Den Empfehlungen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zur Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen (2022, S. 14-16) zufolge sollte bei einer gemeinschaftlichen Unterbringung von Einzelpersonen ein Mindestmaß an Privatsphäre gewährleistet sein: „Hierzu gehören beispielsweise abschließbare Wohneinheiten und abschließbare Aufbewahrungsmöglichkeiten für die persönliche Habe“ (2022, S. 16). Die Ombudsstelle betrachtet die Verfügbarkeit abschließbarer Aufbewahrungsmöglichkeiten als grund- und menschenrechtlichen Mindeststandard (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG; Art. 8 Abs. 1 EMRK) bei Unterbringung in nicht abschließbaren Kojen und geht folglich bei Nichterfüllung davon aus, dass eine diesbezügliche Beschwerde berechtigt ist.

2.2.4.2 Beengtes Wohnen

Nach Angaben der Verwaltung (40. Bericht zur Situation Geflüchteter in Köln, Stand 30.09.2023, S. 10) waren 68,46 % der in städtischen Ressourcen (ohne die Notaufnahme Herkulesstraße und ohne Beherbergungsbetriebe) versorgten Geflüchteten in Unterkünften mit abgeschlossenen Wohneinheiten, eigenen Sanitäranlagen und Küchen untergebracht. Prognostiziert wurde, dass das Ziel der Erhöhung des Anteils der Unterbringung in abgeschlossenen Wohneinheiten bis Jahresende nicht erreicht würde, aber eine Steigerung der absoluten Zahl der in abgeschlossenen Wohneinheiten untergebrachten Geflüchteten. Zum 30.09.2023 lebte mehr als ein Fünftel der vom Amt für Wohnungswesen untergebrachten Geflüchteten in Not- oder vergleichbaren Einrichtungen: 8% in Notunterkünften, 7% in Leichtbauhallen und 6% in Notaufnahmestellen (40. Bericht, S. 8). Damit war Köln weit entfernt von der am 04.02.2021 vom Rat beschlossenen Auflösung aller Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge mit Gemeinschaftsverpflegung, -küchen und -sanitäranlagen und der weiteren

Unterbringung in abgeschlossenen Wohneinheiten. Auch eine Steigerung der Unterbringungsquote in abgeschlossenen Wohneinheiten um jährlich 5%-Punkte wurde im Kontext der Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine nicht erreicht.

Aus Sicht der Ombudsstelle ist der Auflösung von Sammelunterkünften weiterhin hohe Priorität zuzuschreiben, da vor allem eine hohe Belegungsdichte und die Nutzung von Gemeinschaftsflächen vermehrt Konflikte (v.a. unter den Bewohnenden) auslösen und die Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen nicht im erforderlichen Umfang gewährleistet ist. Bei unvermeidlicher Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften ohne abgeschlossene Wohneinheiten ist in jedem Fall eine möglichst kurze Dauer des Aufenthalts anzustreben.

Bereits mehrfach verwies die Ombudsstelle auf den Beschluss des 9. Senats des Oberverwaltungsgerichtes NRW vom 06.03.2020 (Az.: 9 B 187/20), wonach „die zugewiesene Unterkunft den schutzwürdigen Belangen von minderjährigen Kindern Rechnung tragen und nach ihrem Zuschnitt Rückzugsmöglichkeit für einzelne (erwachsene) Familienangehörige bieten“ muss. Dem Beschluss zufolge kann die wohnungsaufsichtsrechtlich vorgesehene Mindestfläche als Ausgangspunkt für die einzelfallbezogene Würdigung dienen. § 10 Abs. 1, 2 WohnStG NRW setzt für Wohnungen eine Mindestwohnfläche von 10 Quadratmeter pro Person und bei Überlassung einzelner Wohnräume eine Mindestwohnfläche von 8 Quadratmeter zzgl. Nebenräume zur Mitbenutzung voraus.²⁵ Andernfalls ist von einer unzumutbaren Unterbringung auszugehen.

Mindestwohnflächen und Rückzugsmöglichkeiten, wie sie die Menschenwürde bei nicht nur kurzfristiger ordnungsrechtlicher Unterbringung gebietet, waren Inhalt mehrerer Beschwerden im Jahr 2023.

Auf einem Zimmer untergebracht waren etwa Familien mit Teenagern (z.B. 22/09/07: 3 Pers., 1 Zimmer, 18 m²) oder mehreren Kindern (z.B. 23/08/11: 2 Erw., 1 Kleinkind, 1 Neugeborenes, 1 Zimmer, 25,31 m²). Ausreichende Rückzugsmöglichkeiten standen in diesen Unterbringungssituationen nicht zur Verfügung. Alternativangebote, die mit weiten Wegen zu Bildungseinrichtungen verbunden gewesen wären, wurden in beiden Beispielfällen abgelehnt.

Eine von Bewohnende im August 2023 gegenüber einer Beratungsstelle beklagte Belegungsverdichtung in Vierbettzimmern der Notaufnahmeeinrichtung Herkulesstraße (23/08/07) bestätigte das Amt für Wohnungswesen.²⁶ Die Mehrfachbelegungen waren lt. Auskunft der Verwaltung 01.09.2023 verursacht durch einen „hohen Unterbringungsdruck“ durch Neueinreisen, zum großen Teil Familien mit Kindern. Die Maßnahme stehe „nur indirekt in Zusammenhang mit den Bauarbeiten zur Aufstockung der Containeranlage.“²⁷ – Die im Kurzbericht für das 3. Quartal 2023 geäußerte Kritik, dass nach letzten Angaben zum Zeitpunkt der Maßnahme die Unterbringungszahlen rückläufig waren, nahm die Ombudsstelle nach Vorlage detaillierter Zahlen seitens des Amtes für Wohnungswesen ebenso zurück wie die Formulierung, dass „[a]nders als angegeben, ... ein direkter Zusammenhang mit Bauarbeiten zur Aufstockung der Containeranlage am Standort Herkulesstraße bestehen (dürfte).“

²⁵ Das Wohnraumstärkungsgesetz (WohnStG NRW) löste das Wohnungsaufsichtsgesetz NRW zum 01.07.2021 ab.

²⁶ Viererbelegung von Zimmern mit 7,4 m² pro Person; Angebot getrenntgeschlechtlicher Unterbringung, auf Wunsch auch gemischtgeschlechtliche Belegung; Schwangere und ihre Partner sowie Suchterkrankte von der Maßnahme ausgenommen

²⁷ Lt. Mitteilung der Verwaltung vom 07.08.2023 (2345/2023) sollte von Mitte August bis Ende Oktober 2023 nach entsprechenden Tiefbauarbeiten eine Aufstockung der Wohncontainer in der Herkulesstraße erfolgen.

Das Menschenwürdegebot, der Schutz der Privatsphäre, die Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen und die Gewaltprävention erfordern es, eine dauerhaft prekäre Unterbringung zu vermeiden. Zu berücksichtigen sind bei Verlegungen von Familien mit minderjährigen Kindern auch die (alters- und familienkonstellationsgerechte) Erreichbarkeit der besuchten Bildungseinrichtungen.

2.2.4.3 Andauernde technische Mängel mit gravierenden Auswirkungen auf Bewohner_innen

Andauernde technische Mängel können zu einer dauerhaft prekären Unterbringungssituation führen. Im Jahr 2023 wurde hierzu eine Reihe von Beschwerden aufgenommen. Beklagt wurden etwa über mehrere Wochen bis Monate nicht behobene Schäden an Fenstern und Wohneinheitszugangstüren, Toiletten, Aufzügen und Waschmaschinen.

Aus einer Gemeinschaftsunterkunft wurde etwa beklagt (23/10/01), dass seit sechs Monaten lediglich eine von vier Waschmaschinen funktionsfähig sei. Das Amt für Wohnungswesen bestritt den Vorwurf, teilte aber keine genaue Ausfalldauer mit. Abhilfe konnte zeitnah geschaffen werden und neue Waschmaschinen wurden bereitgestellt, womit der Fall als gerechtfertigt geschlossen wurde.

In einer Einrichtung mit abgeschlossenen Wohneinheiten war der Beschwerde (23/10/06) zufolge ein Aufzug seit über zwei Monaten defekt, was die Alltagsaktivitäten bewegungseingeschränkter und anderer auf die Nutzung angewiesener Personen erheblich beeinträchtigte. Eine Antwort des Amtes für Wohnungswesen stand zum Jahresende aus.

Zwei Beschwerden richteten sich auf die mangelhafte Ausführung von durch die Verwaltung beauftragten Reparaturen defekter Toiletten. In einem Fall (23/11/01) sei der wochenlang bestehende Schaden in Eigeninitiative behoben worden. Im anderen Fall (23/11/05) hätten Bewohnende die Toiletten eines benachbarten Friedhofs genutzt.

2.2.5 Schutzbedürftige Personen

Die nicht abschließenden Aufzählung des Art. 21 der Richtlinie 2013/33/EU (EU-Aufnahmerichtlinie) nennt Gruppen von „schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.“ Gemäß Art 22 EU-Aufnahmerichtlinie haben die Mitgliedstaaten die Aufgabe, die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen bei der Aufnahme zu beurteilen und ihnen Rechnung zu tragen. Der Ratsbeschluss vom 04.02.2021 (AN/0250/2021) sieht vor, vorrangig Angehörige von Risikogruppen und vulnerable Personen außerhalb der Gemeinschaftsunterkünfte mit Gemeinschaftsverpflegung, -küchen und –sanitäranlagen unterzubringen.

Minderjährige machten auch 2023 den Großteil der erfassten schutzbedürftigen Personen aus. Sie wurden häufig als Betroffene von Missständen angegeben, wie bereits im Kontext Gewalt dargestellt.

Die mangelnde Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Personen mit Behinderung war wiederholt Anlass für Beschwerden. Zu nennen ist etwa die Unmöglichkeit barrierefreier Toilettennutzung während Reparaturarbeiten in einer Gemeinschaftsunterkunft (23/01/11)

und die Reduzierung der Wohnfläche für eine Alleinerziehende mit mehreren psychischen beeinträchtigten bzw. behinderten Kindern (23/06/06). Die Auskunft des Amtes für Wohnungswesen ließ nicht erkennen, dass gesundheitliche Belastungen der Kinder, der Schutz des geistig behinderten Kindes und Empfehlungen des Gesundheitsamtes ausreichend berücksichtigt wurden. Eine alleinerziehende Mutter (23/08/05) beklagte u.a. eine hohe psychische Belastung v.a. der sehbehinderten Tochter im Kleinkindalter aufgrund der prekären Wohnsituation in der Koje einer Leichtbauhalle sowie Anfeindungen anderer Bewohner_innen, die sich vom nächtlichen Weinen der Tochter gestört fühlten.

Auch Personen mit schwerer körperlicher Erkrankung konnten mit für ihre Bedürfnisse ungeeigneten Unterbringungsbedingungen in Verbindung gebracht werden. Für ein untergewichtiges Kleinkind mit Gedeihstörung, das in einer Gemeinschaftsunterkunft mit Gemeinschaftsverpflegung das angebotene Essen verweigerte (23/01/12), waren mindestens eine Versorgung mit spezieller Wunschkost und weitere kinderärztliche Gewichtskontrollen erforderlich. Individuelle Abhilfe wurde durch einen Umzug in eine abgeschlossene Wohneinheit erreicht. Personen mit psychischer Störung (und möglicherweise schwerer körperlicher Erkrankung), die in einer Halle untergebracht war, musste mangels weiterer Rückmeldung als zurückgezogen beendet werden (23/03/12).

Beschwerden älterer Menschen waren selten. Zu nennen ist etwa eine Beschwerde eines über 70 Jahre alten Ehepaares mit diversen körperlichen Erkrankungen über die mangelnde Eignung der Unterkunft (23/12/02).

2.2.6 Sonstige Auffälligkeiten und Besonderheiten aus den Beschwerdeverfahren

Digitale Teilhabe/Internetzugang: Mehrere Beschwerdeverfahren drehten sich um einen mangelnden Internetzugang. In zwei Fällen Abhilfe nach erheblichen Wartezeiten mindestens eingeschränkt Abhilfe geschaffen. Im dritten Fall stand eine Antwort der Verwaltung zum Jahresende aus zur Beschwerde, dass in einer neu eingerichteten Unterkunft über fünf Monate keine funktionsfähige Internetverbindung verfügbar war. Das Bereitstehen einer funktionierenden WLAN-Verbindung ist für eine Vielzahl der Bewohnenden essentiell, u.a. im Hinblick auf die Realisierung der Meinungsbildung und Teilhaberechte, insbesondere der Zugang zu digitalen (schulischen) Bildungsangeboten für Kinder, die Pflege familiärer Kontakte und ihrer Mitwirkungspflichten in Asyl- und gerichtlichen Verfahren.²⁸ Aus Sicht der Ombudsstelle ist die Bereitstellung einer funktionsfähigen WLAN-Verbindung daher mit hoher Priorität zu behandeln.

Benutzungsgebühren: Die hohen, nach der Satzung der Stadt Köln über die Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme von Übergangwohnheimen für Aussiedlerinnen und Aussiedler und geflüchtete Personen zu entrichtenden Benutzungsgebühren und die hieraus resultierende finanzielle Überforderung wurden häufig beklagt.

²⁸ S.a. dazu: Lederer, A. (2020): Gutachtliche Stellungnahme zum Anspruch auf kostenfreien Zugang zum Internet in Unterkünften für Geflüchtete (abrufbar unter: <https://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2020/05/Gutachtliche-Stellungnahme-zum-Anspruch-auf-WLAN-in-Gemeinschaftsunterkuenften-1.pdf> [15.03.2024]).

Nach Beurteilung der Ombudsstelle verstießen die im Berichtszeitraum geltende Gebührensatzung wie auch die am 15.12.2023 beschlossene Änderungssatzung²⁹ gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG). So wurden in einem Fall (23/07/14) einem Beschwerdeführenden Nutzungsgebühren in Höhe von 114% seines Nettoverdiensts für den entsprechenden Monat in Rechnung gestellt. Ein anderer Fall (22/04/20), in dem Privatinsolvenz droht (Forderungen von über 30.000 EUR), verdeutlicht aus Sicht der Ombudsstelle die Notwendigkeit einer umfassenden Altfallregelung, etwa durch Einstellung von Mahnverfahren und Vollstreckung, die eine (weitere) unverhältnismäßige Belastung und Überforderung der Betroffenen ausschließt.

Abmahnungen und Hausverbot durch Ordnungsbehörden: In vier Fällen richteten sich die Beschwerden gegen Ordnungsmaßnahmen. In einem Fall (23/12/05) handelte es sich um ein den Angaben zufolge telefonisch durch die Polizei mitgeteiltes Hausverbot. In drei weiteren Fällen (23/05/15, 23/10/08, 23/10/05) wurden Hausverbote schriftlich seitens des Amts für Wohnungswesen erlassen unter Berufung auf Hausordnung sowie ergangene Abmahnungen mit Androhung der Verlegung. Die Abmahnungen enthielten teilweise nur einen generellen Verweis auf Fehlverhalten und Hausordnung, ohne das Fehlverhalten genau zu bestimmen.

Zu monieren war aus Sicht der Ombudsstelle, dass, selbst wenn tatsächlich ein abmahnungswürdiges Fehlverhalten vorlag, die dürftige Begründung und die fehlende Angabe des genauen Fehlverhaltens geeignet waren, bei den Empfänger_innen einen Eindruck von Willkür auszulösen. Ohne genaue Angabe des Fehlverhaltens können Betroffene das entsprechende Verhalten auch nicht gut unterlassen.

Aus Sicht der Ombudsstelle spricht viel dafür, dass es sich bei diesen Abmahnungen durch das Amt für Wohnungswesen um Verwaltungsakte handelt, sodass diese den Anforderungen der §§ 35 ff. VwVfG NRW gerecht werden müssen, sie also insbesondere einer Rechtsmittelbelehrung bedürfen und hinreichend bestimmt sein müssen. Hierzu gehört auch, dass der Inhalt der zu unterlassenen Handlungen unmissverständlich festgelegt ist.³⁰ Auch eine Anhörung nach § 28 Abs. 1 VwVfG NRW ist grundsätzlich erforderlich.

Das entscheidende Kriterium zur Abgrenzung zwischen Verwaltungsakten i.S.d. § 35 VwVfG NRW und bloßen Mitteilungen der Behörde ist die Regelwirkung des Verwaltungshandelns, also die Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf die Setzung einer Rechtsfolge. Da die Abmahnungen die zwangsweise Verlegung nach § 10 Abs. 2, Abs. 3 Buchstabe a) der Satzung der Stadt Köln über die Errichtung und Unterhaltung von Übergangwohnheimen für Aussiedler und ausländische geflüchtete Personen vom 16. Januar 2018 androhten und hierfür nach § 10 Abs. 3 Buchstabe a) auch Voraussetzung waren, liegt eine Rechtswirkung im Einzelfall vor. Die Abmahnung diente hier als Vorstufe zur zwangsweisen Verlegung und hatte mithin verbindlichen Charakter und nicht lediglich eine Mitteilungsfunktion.³¹

²⁹ Inkrafttreten lt. Ratsbeschluss an dem auf die Bekanntmachung im Amtsblatt folgenden Tag, mithin am 11.01.2024

³⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28.02.2019 – 1 S 10.19.

³¹ Vgl. zur Qualifikation einer Abmahnung als Verwaltungsakt VG München, Urteil vom 31.03.2022 – M 23 K 20.3219 Rn. 21; VG München, Urteil vom 29.06.2016 – M 23 K 15.1416 Rn. 34 f.

3. Strukturelle Probleme und daraus abgeleitete Empfehlungen

3.1 Gewalt und Konflikte unter Bewohnenden

Gewalt unter Bewohnenden stellte im Jahr 2023 aufgrund der Häufigkeit ein Schwerpunktthema dar.

Die andauernde Gewaltproblematik war eng mit den Unterbringungsbedingungen verknüpft. In Gemeinschaftsunterkünften wurden psychosoziale Belastungen der ohnehin aufgrund der Flucht stark belasteten Bewohner_innen sowie Konfliktlagen befördert durch hohe Belegungsdichte, geringe bauliche Standards, damit einhergehenden Mangel an Privatsphäre, sowie nicht auskömmliche sozialarbeiterische Unterstützung.³² Das Zusammenleben auf engem und engstem Raum führte insbesondere bei längerer Verweildauer häufig zu Konflikten, die nicht selten mit ethnisierenden bzw. kulturalisierenden Zuschreibungen aufgeladen wurden. Diese Erkenntnisse stimmen im Wesentlichen überein mit dem sozialwissenschaftlichen Forschungsstand.³³

Als problematisch erschienen zudem ein virulenter Rassismus gegen Romn_ja, das Ausstehen eines Konzepts für die Arbeit mit Familien in vielfältigen Problemlagen und eine mangelnde Konzeption zum Umgang mit Bewohner_innen mit schweren psychischen Störungen.

Das am 10.09.2020 vom Rat der Stadt Köln beschlossene Gewaltschutzkonzept für die Geflüchtetenunterkünfte sieht u.a. Bildungsmaßnahmen vor und zwar erstens für Sozialen Dienst und Sozialbetreuung, zweitens für Bewohner_innen, drittens standortbezogen für Beschäftigte, Ehrenamtliche und Bewohner_innen sowie viertens für Personal der Sicherheitsdienste.

Nach Angaben der städtischen Gewaltschutzkoordination³⁴ fanden 2022³⁵ zwei Fortbildungen für Fachkräfte der sozialen Arbeit statt (Häusliche Gewalt und Kinderschutz; Gewaltprävention). Als standortbezogene Angebote der Gewaltprävention für Bewohnende wurden demnach Gruppenangebote (Sprachlerngruppen, Nähgruppen und Treffen zu Kaffee und Kuchen; keine Angabe zu Anzahl und Standorten) und zwei Gewaltpräventionsprojekte durchgeführt (für Jugendliche ein zweiwöchiges Projekt an einem Standort sowie für Frauen und Mädchen ein Projekt [ohne Angabe der Dauer] an einem Standort). Für 2023 waren demnach weitere Angebote für Fachkräfte, Bewohnende und Sicherheitspersonal in Planung. Der Bericht der Gewaltschutzkoordination beurteilte es als notwendig, die Projekte auszuweiten (Anzahl und Standorte) und wies mehrfach auf die Unterbringungsbedingungen als wesentliche Ursache für steigendes Konfliktpotential unter Bewohnenden hin.

Kritisch beurteilte die Ombudsstelle Formulierungen im Gewaltschutzkonzept sowie im Jahresbericht 2022 der Gewaltschutzkoordination, die geeignet erschienen, kulturalisierenden Deutungen von Konflikten Vorschub zu leisten.³⁶ Sinnvoll wäre es vielmehr, hinsichtlich der

³² Hinzu kommen ungleiche aufenthalts- und leistungsrechtliche Behandlung sowie Kategorisierungen anhand von „Bleibeperspektiven“.

³³ Vgl. Böhme, C./Schmitt, C. (2022): Konflikte und Konfliktpotentiale in Geflüchtetenunterkünften, In: Kleist, J.O. u.a. (Hg.): Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften: Theorie, Empirie und Praxis. Bielefeld, S. 85-125.

³⁴ Mitteilung der Verwaltung v. 30.08.2023 (1901/2023, Anlage Jahresbericht 2022, S. 14ff.)

³⁵ Angaben zur Umsetzung des Gewaltschutzkonzepts in 2023 lagen zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht vor.

³⁶ Vgl. die Verwendung des Begriffs „Prägungen“ im Gewaltschutzkonzept (S. 19) und Verweise auf kulturelle Differenz als vermeintliche Ursache von Konflikten und Rassismus im Jahresbericht 2022 der Gewaltschutzkoordination (S. 19): „Das Zusammenleben kulturell unterschiedlicher Gruppen zeigte sich 2022 erstmals als Problem mit rassistischen Ausgrenzungen. (...) Die Herausforderung, Angehörige verschiedener kultureller Zugehörigkeiten zu tolerantem Handeln zu bewegen, über Gemeinsamkeiten nachzudenken und solidarisch zu sein, ist ein Schwerpunkt der Arbeit aller Akteur_innen geworden.“

Konfliktdeutungen und Handlungsweisen sozialer Arbeit rassismus- und antisemitismuskritische³⁷ Ansätze fruchtbar zu machen.

Die Ombudsstelle empfiehlt:

- strukturelle Verbesserungen der Unterbringungsbedingungen herbeizuführen durch:
 - eine Reduzierung der Belegungsdichte,
 - die Einrichtung von (weiteren) Rückzugsmöglichkeiten/Schutzräumen, insb. in Großeinrichtungen,
 - die Sicherstellung, dass mindestens abschließbare Aufbewahrungsmöglichkeiten für die persönliche Habe zur Verfügung stehen,
 - die vorrangige Verlegung schutzbedürftiger Personen in abgeschlossene Wohneinheiten,
 - die Umsetzung der am 04.02.2021 vom Rat beschlossenen Auflösung aller Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge mit Gemeinschaftsverpflegung, -küchen und -sanitäreinrichtungen. Vorrangig sollte die Belegung der lediglich mit Kojen ausgestatteten Hallen beendet werden.
- Partizipation, Verantwortung und Selbstwirksamkeit von Geflüchteten zu stärken durch:
 - verbesserte Beteiligungsmechanismen für Bewohnende, konkret durch Einrichtung von Bewohner_innenräten,
 - Erprobung der Beteiligung von Bewohnenden an Streitschlichtung;
- das im Gewaltschutzkonzept verankerte Bildungsprogramm auszubauen unter Berücksichtigung rassismus- und antisemitismuskritischer Perspektiven³⁸, d.h.
 - Ausweitung des Schulungsprogramms für Beschäftigte bei Stadt, beauftragten Betreuungsträgern und Sicherheitsdiensten zur Gewaltprävention sowie Aufnahme rassismus- und antisemitismuskritischer Fortbildungen
 - Ausweitung der Gruppen- und Bildungsangebote für Bewohnende mit den Maßgaben: mehr Gewaltpräventionsprojekte, keine Förderung kulturalisierender Konfliktdeutungen, Qualifizierung von Bewohnenden als Streitschlichtende;
- einen Sprachmittler-Pool bereitzustellen, der mindestens gängige Sprachgruppen abdeckt und auch für den Austausch von Bewohnenden eingesetzt werden kann, insb. wenn eine gemeinsame Verkehrssprache nicht vorhanden ist,
- überfällige Konzepte zu erstellen für die Arbeit mit Familien in vielfältigen Problemlagen und für die Arbeit mit Bewohner_innen mit schweren psychischen Störungen.

3.2 Gewalt gegen Minderjährige

Anlässlich von Hinweisen auf eine Untererfassung von Gewaltvorfällen unter Kindern wird darauf hingewiesen, dass eine Kindeswohlgefährdung auch bei Misshandlungen durch andere als die Personensorgeberechtigten bestehen kann. Maßgeblich ist die Gefährdung des körperlichen, geistigen oder seelischen Wohls oder Vermögen des Kindes und ein Unvermögen der Eltern, diese Gefahr abzuwenden (§ 1666 Abs. 1 BGB). Auch Dritte und auch andere

³⁷ Die Verbindung von Ansätzen der Rassismuskritik mit Antisemitismuskritik erscheint auch vor dem Hintergrund der starken Zunahme antisemitischer Vorfälle seit dem 07.10.2023 sinnvoll. Zum einen waren auch mit Bezug zur Flüchtlingsarbeit verstärkt antisemitische Äußerungen festzustellen, zum anderen erfolgte im politischen Diskurs teilweise, unter Ausblendung der Verbreitung antisemitischer Ressentiments in allen gesellschaftlichen Milieus, eine Zuweisung (nahezu) ausschließlich an Muslim_innen.

³⁸ Zu empfehlen ist eine Kooperation mit Bildungsanbietern, die rassismus- und antisemitismuskritische Perspektiven in ihren Angeboten vereinen.

Kinder können somit das Kindeswohl gefährden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Gefährdungsschwelle im Sinne des § 8a SGB VIII niedriger anzusetzen ist als im Rahmen des § 1666 BGB, weil der Normzweck des § 8a SGB VIII in der Prävention und nicht wie bei § 1666 BGB in der Intervention liegt.³⁹

Die Ombudsstelle empfiehlt:

- auch in Fällen von Gewalt unter Kindern konsequent die Dokumentations- und Meldepflichten einzuhalten, die sich aus dem Gewaltschutzkonzept und der Kooperations- und Kinderschutzvereinbarung ergeben, und, soweit nötig, hierzu weitere Klarstellungen gegenüber Sicherheitsdiensten vorzunehmen.

3.3 Sexuell übergriffiges Verhalten

Im Umgang mit Beschwerden über sexualisierte Gewalt zeigten sich große Differenzen hinsichtlich der Beurteilung von Beschwerden, des Ergreifens von Schutzmaßnahmen und der weiteren Unterstützung Betroffener.^{40 41}

Die Ombudsstelle empfiehlt:

- Im Bereich der Prävention:
 - für das Betreuungspersonal (weitere) Schulungsmaßnahmen zur Prävention sexualisierter Gewalt und Intervention durchführen zu lassen,
 - die Kooperation mit Fachberatungsstellen und niedrigschwelligen Angeboten (auch standortbezogen) auszubauen,
- im Bereich der Intervention:
 - dafür Sorge zu tragen, dass bei Meldungen über sexuelle Belästigung u.ä. Fachberatungsstellen eingebunden und Betroffene dorthin vermittelt werden.

3.4 Mindestwohnfläche

Zu den immer wieder thematisierten Fragen der Mindestwohnfläche bei der Unterbringung von Geflüchteten und – im Falle von Familien – der Rückzugsmöglichkeiten und kindgerechten Wohnverhältnisse besteht kein politischer Beschluss auf kommunaler Ebene.

Die Ombudsstelle empfiehlt:

- die „Empfehlungen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zur Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen“ (August 2022, S. 13ff.) als Vorbild zu nehmen. Umgesetzt werden könnte dies in Form einer Zielvorgabe, bei absehbar längerfristiger Unterbringung zu gewährleisten, dass eine Mindestwohnfläche pro Person von 10 m² erreicht

³⁹ Bringewat, in: Nomos Kommentar zum SGB VIII, § 8a Rn. 30 f.

⁴⁰ Als problematisch erschien etwa eine durch eine Sozialbetreuung als Aussage einer Minderjährigen dokumentierte, rechtliche Beurteilung hinsichtlich des Vorliegens von Straftatbeständen. Die Umstände veranlassten die Ombudsfrau zum Hinweis (1. Quartalsbericht 2023), dass ein von der betroffenen Person unerwünschter, von der Gegenseite jedoch intendierter Körperkontakt u.U. eine sexuelle Belästigung darstellen kann und dass sich viele von sexueller Gewalt betroffene Kinder und Jugendliche aus Angst vor Ablehnung oder Scham nicht offenbaren.

⁴¹ In einem anderen Fall teilte die Verwaltung nicht mit, aus welchem Grund die beschuldigte Person lediglich einrichtungsintern verlegt wurde.

wird. Zudem sollte dort im Falle von untergebrachten Familien geregelt werden, dass Rückzugsmöglichkeiten für erwachsene Personen bestehen sowie dass die Belange von Kindern angemessen berücksichtigt werden.

3.5 Sicherstellung digitaler Teilhabe

Hinsichtlich der Sicherstellung der digitalen Information und Teilhabe der untergebrachten Personen unternimmt die Verwaltung laufend Anstrengungen.⁴² I.d.R. erfolgt die Versorgung durch einen Hotspot-/WLAN-Zugang. Bei Neueinrichtung von Wohnheimen kam es zu (mehrmonatigen) Versorgungslücken bis zur Bereitstellung des Zugangs; zudem bestanden kapazitive (Datenrate, Datenvolumen) und teils auch räumliche Beschränkungen (WLAN beschränkt auf bestimmte [Gemeinschafts-]Bereiche). Die Verwaltung verwies (07.11.2023, Vorlagen-Nummer 2931/2023, S. 2, Bereitstellung von W-LAN) auf die Vielzahl der beteiligten Akteur_innen (Beherbergungsbetriebe, Eigentümer_innen von Mietobjekten, Telekommunikationsunternehmen etc.), starke Unterschiede der örtlichen und rechtlichen Gegebenheiten, von den Leitungsgegebenheiten der Telekommunikationsgesellschaften abhängige Bandbreiten und die häufige Randlage neuerrichteter und größerer Einrichtungen mit mangelnder Glasfasernetzanbindung.⁴³ Als strukturelles Kernproblem erscheint der Stand des Breitbandausbaus.

Die Ombudsstelle empfiehlt,

- die Bereitstellung einer funktionsfähigen WLAN-Verbindung am jeweiligen Wohnheimstandort mit hoher Priorität zu behandeln. Bei unzureichender Bandbreite des Festnetzes oder zur Überbrückung von Versorgungslücken sollten mobile LTE-Router mit ausreichenden Spezifikationen (Datenrate, Zahl der User_innen, Datenvolumen des Tarifs) zur Verfügung gestellt werden.
- bzgl. der Standortwahl nach Möglichkeit den Netzausbau zu berücksichtigen und nach der Standortentscheidung die Netzanbindung unmittelbar zu beauftragen.

3.6 Andauernde technische Mängel

Wiederkehrend werden andauernde technische Mängel in den Unterkünften von Bewohnenden bemängelt. Teils monatelange Wartezeiten lassen nicht nur den Unmut über bestehende Defekte von Aufzügen, Waschmaschinen oder Sanitäranlagen, sondern auch über die dafür zuständigen Personen wachsen. Bzgl. Schadensmeldungen, technischer Prüfung und Mängelbeseitigung sind ggf. diverse Akteur_innen beteiligt (Heimleitungen, Objektservice, Eigentümer_innen, ggf. unterschiedliche Gewerke). Immer wieder gab es dabei Hinweise auf Beeinträchtigungen der Abläufe durch verzögerte oder unklare Kommunikation. Beschwerdeführende äußerten wiederholt Unmut, v.a. gegenüber ihren Ansprechpersonen (Heimleitungen), und ein Gefühl, mit ihren Schadensmeldungen/Anliegen nicht angenommen zu werden.

⁴² Vgl. 40. Bericht zur Situation Geflüchteter in Köln, S. 10.

⁴³ Tatsächlich lagen die Wohnheime, aus denen entsprechende Beschwerden kamen, nicht im Fördergebiet des Breitbandprojekts „Weiße Flecken“ Köln, das zur Umsetzung des „Gigabit Masterplan Cologne 2025“ den Anschluss von rd. 16.000 Haushalten und ca. 2.000 Geschäftseinheiten an das Glasfasernetz ermöglichen soll.

Die Ombudsstelle empfiehlt:

- bei technischen Mängeln, die gravierende Auswirkungen auf das tägliche Leben der Bewohnenden haben, wie bspw. defekte Sanitäranlagen, unbedingt kurzzeitig pragmatische Lösungen zu finden und lange Wartezeiten zu vermeiden, um eine menschenwürdige Unterbringung zu garantieren, und
- klare Regelungen im Ablauf zur Meldung technischer Mängel mit Heimleitung und zuständigen Personen festzulegen bzw. an solche zu erinnern und diese Informationen transparent mit den Bewohnenden zu teilen.

3.7 Benutzungsgebühren

Die - von den einer Erwerbstätigkeit nachgehenden Bewohner_innen selbst zu entrichtenden - Benutzungsgebühren nach der Satzung der Stadt Köln über die Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme von Übergangwohnheimen für Aussiedlerinnen und Aussiedler und geflüchtete Personen stellen eine unverhältnismäßige Belastung dar.

Die Ombudsstelle empfiehlt:

- die Gestaltung einer Gebührensatzung, die dem Verhältnismäßigkeits- und Sozialstaatsprinzip gerecht wird, in der ein angemessenes Verhältnis von Gebühren und Gebrauchswert gegeben und eine Überforderung der Leistungsfähigkeit der Bewohner_innen ausgeschlossen ist, die für ein menschenwürdiges Dasein auf die Inanspruchnahme der Unterbringung angewiesen sind. Auch die neue, am 15.12.2023 beschlossene und am 11.01.2024 in Kraft getretene, Satzung verstößt aus Sicht der Ombudsstelle wie schon die vorhergehende Satzung gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG). Durch den Wegfall der sogenannten Härtefallregelung sind viele Geflüchtete noch höheren Zahlungsaufforderungen ausgesetzt als nach der alten Satzung. Daneben sind immer noch viele Bewohner_innen von hohen Schulden und Zahlungsaufforderungen auf Grundlage der alten Satzung betroffen.
- eine umfassende Altfallregelung, etwa durch Einstellung von Mahnverfahren und Vollstreckung, zu treffen.⁴⁴ In jedem Fall sollten eine (weitere) unverhältnismäßige Belastung und Überforderung der Betroffenen ausgeschlossen, dem Weg in die Privatinsolvenz entgegenwirkt sowie rechtliche Risiken auch für die Stadt Köln reduziert werden.

3.8 Abmahnungen

Abmahnungen durch das Amt für Wohnungswesen mit Androhung der Verlegung ergehen teilweise ohne detaillierte Begründung und Nennung des zur Abmahnung führenden Verhaltens. Hieraus kann für Betroffene ein Gefühl der willkürlichen Behandlung entstehen. Aus Sicht der Ombudsstelle sind die Abmahnungen mit Androhung der Verlegung Verwaltungsakte i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG NRW (s. 3.6).

⁴⁴ Den in der Mitteilung mit der Vorlagennummer 0153/2024 vorgesehene Umgang mit Nutzungsgebührenrückständen erachtet die Ombudsstelle als nicht zufriedenstellend. Das liegt teilweise auch daran, dass diese Mitteilung davon ausgeht, dass die alte Gebührensatzung rechtmäßig ist. Die Ombudsstelle weist auf die Möglichkeit der Rücknahme belastender Verwaltungsakte nach § 48 f. VwVfG NRW hin.

Die Ombudsstelle empfiehlt:

- Abmahnungen mit Androhung der Verlegung erkennbar als Verwaltungsakte in Form eines Bescheids mit vorheriger Anhörung, Rechtsbehelfsbelehrung und hinreichender Begründung auszugestalten.

3.9 Hausordnung

Die Hausordnung mit Stand vom 01.01.2014 bezieht sich auf die nicht mehr gültige Errichtungssatzung vom 23.03.2005 und berücksichtigt somit nicht die aktuelle Errichtungssatzung. Daneben bestehen Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Hausordnung, insbesondere in Bezug auf den Schutz der Wohnung aus Art. 13. Abs. 1 GG.

Die Ombudsstelle empfiehlt:

- Die noch auf einer überholten Satzung basierende Hausordnung für Übergangswohnheime und Notaufnahmeeinrichtungen kurzfristig an die aktuellen Errichtungssatzungen anzupassen. Hierbei sollte die Rechtsprechung zur Vereinbarkeit von Hausordnungen in Flüchtlingsunterkünften mit dem Recht auf Schutz der Wohnung aus Art. 13 Abs. 1 GG⁴⁵ und die Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte zur Ausgestaltung von Hausordnungen in Flüchtlingsunterkünften⁴⁶ berücksichtigt werden.

⁴⁵ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.02.2022 - 12 S 4089/20.

⁴⁶ Cremer, Engelmann, Deutsches Institut Für Menschenrechte, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten, 2018, S. 27.

4. Anhang: Tabellen der quantitativen Auswertung

Tab. 2

Ombudsstelle: Fallstatistik 2023 (Stand: 15.03.2024)													
		gesamt		fortgeführt		aus I/2023		aus II/2023		aus III/2023		aus IV/2023	
		absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Fallzahlen		160	100	32	100	32	100	35	100	33	100	28	100
namentlich / anonym	namentlich	109	68	28	88	26	81	18	51	20	61	17	61
	anonym	51	32	4	13	6	19	17	49	13	39	11	39
Hinweisgebende (Mehrfachnennung möglich)	Flüchtlinge	90	56	15	47	16	50	18	51	22	67	19	68
	Freiwillige	11	7	4	13	3	9	2	6	0	0	2	7
	Professionelle	35	22	9	28	11	34	8	23	5	15	2	7
	andere	13	8	4	13	1	3	5	14	2	6	1	4
Vorermittlung	ja	96	60	22	69	21	66	7	20	26	79	20	71
	nein	64	40	10	31	11	34	28	80	7	21	8	29
Aufgabenbereich	ja	113	71	31	97	22	69	19	54	24	73	17	61
	nein	47	29	1	3	10	31	16	46	9	27	11	39
vor Ort	ja	29	18	12	38	6	19	2	6	4	12	5	18
	nein	131	82	20	63	26	81	33	94	29	88	23	82
Befragung	ja	129	81	29	91	22	69	26	74	27	82	25	89
	nein	31	19	3	9	10	31	9	26	6	18	3	11
Auskunftersuchen (Mehrfachnennung möglich)	AfW	74	46	30	94	12	38	10	29	13	39	9	32
	GA	3	2	3	9	0	0	0	0	0	0	0	0
	and. Ämter	5	3	0	0	0	0	2	6	2	6	1	4
	and. Akteure	8	5	7	22	1	3	0	0	0	0	0	0
weitere Maßnahmen (Mehrfachnennung möglich)	Abgabe/Verweis	69	43	11	34	14	44	24	69	10	30	10	36
	Vermittlung	15	9	3	9	1	3	5	14	4	12	2	7

Bearbeitungsstand	offen	13	8	2	6	1	3	0	0	4	12	6	21
	geschlossen	147	92	30	94	31	97	35	100	29	88	22	79
Kategorisierung (Mehrfachnennung möglich)	Gewalt	30	19	12	38	4	13	4	11	7	21	3	11
	MW-Verstoß	30	19	4	13	4	13	2	6	12	36	8	29
	Diskriminierung	23	14	6	19	1	3	6	17	5	15	5	18
	sex. Übergriff	8	5	2	6	1	3	0	0	5	15	0	0
	andere	142	89	29	91	27	84	32	91	29	88	25	89
Unterbringung (Mehrfachnennung möglich)	WH	76	48	19	59	13	41	14	40	16	48	14	50
	gewerbl. Unterkunft	10	6	5	16	2	6	3	9	0	0	0	0
	privat	2	1	0	0	2	6	0	0	0	0	0	0
	Notunterkunft	18	11	5	16	5	16	3	9	3	9	2	7
Schutzbedürftigkeit	Pers. mit Schutzbed.	205	128	71	222	36	113	40	114	40	121	18	64
	Pers. o. Schutzbed.	192	120	51	159	45	141	37	106	36	109	23	82
Rechtfertigung der Beschwerde	voll	20	13	5	16	6	19	1	3	4	12	4	14
	nein	9	6	4	13	0	0	1	3	2	6	2	7
	teilweise	16	10	4	13	4	13	3	9	3	9	2	7
	ungeklärt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Indiv. Abhilfe	voll	20	13	9	28	4	13	1	3	4	12	2	7
	nein	13	8	3	9	4	13	1	3	2	6	3	11
	teilweise	11	7	1	3	2	6	3	9	3	9	2	7
	ungeklärt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Grds. Abhilfe	voll	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7
	nein	34	21	10	31	9	28	3	9	7	21	5	18
	teilweise	5	3	2	6	0	0	1	3	2	6	0	0
	ungeklärt	7	4	5	16	2	6	0	0	0	0	0	0
Ohne Bewertung	nicht möglich/entfällt	53	33	4	13	14	44	18	51	7	21	10	36
	zurückgezogen	53	33	15	47	7	22	12	34	14	42	5	18

Tab. 3

Ombudsstelle: Statistikvergleich 2022 und 2023							
		2022		2023		Differenz	
		absolut	%	absolut	%	absolut	%
Fallzahlen		186	100	160	100	-26	-14
namentlich / anonym	namentlich	126	68	109	68	-17	-13
	anonym	60	32	51	32	-9	-15
Hinweisgebende (Mehrfachnennung möglich)	Flüchtlinge	96	52	90	56	-6	-6
	Freiwillige	18	10	11	7	-7	-39
	Professionelle	44	24	35	22	-9	-20
	andere	25	13	13	8	-12	-48
Vorermittlung	ja	109	59	96	60	-13	-12
	nein	77	41	64	40	-13	-17
Aufgabenbereich	ja	127	68	113	71	-14	-11
	nein	59	32	47	29	-12	-20
vor Ort	ja	27	15	29	18	2	7
	nein	159	85	131	82	-28	-18
Befragung	ja	162	87	129	81	-33	-20
	nein	24	13	31	19	7	29
Auskunftsersuchen (Mehrfachnennung möglich)	AfW	87	47	74	46	-13	-15
	GA	4	2	3	2	-1	-25
	and. Ämter	5	3	5	3	0	0
	and. Akteure	25	13	8	5	-17	-68
weitere Maßnahmen (Mehrfachnennung möglich)	Abgabe/Verweis	92	49	69	43	-23	-25
	Vermittlung	20	11	15	9	-5	-25
Bearbeitungsstand	offen	2	1	13	8	11	550
	geschlossen	184	99	147	92	-37	-20

Kategorisierung (Mehrfachnennung möglich)	Gewalt	28	15	30	19	2	7
	MW-Verstoß	10	5	30	19	20	200
	Diskriminierung	21	11	23	14	2	10
	sex. Übergriff	9	5	8	5	-1	-11
	andere	179	96	142	89	-37	-21
Unterbringung (Mehrfachnennung möglich)	WH	75	40	76	48	1	1
	gewerbl. Unterkunft	12	6	10	6	-2	-17
	privat	1	1	2	1	1	100
	Notunterkunft	29	16	18	11	-11	-38
Schutzbedürftigkeit	Pers. mit Schutzbed.	178	96	205	128	27	15
	Pers. o. Schutzbed.	206	111	192	120	-14	-7
Rechtfertigung der Beschwerde	voll	14	8	20	13	6	43
	nein	8	4	9	6	1	13
	teilweise	25	13	16	10	-9	-36
	ungeklärt	0	0	0	0	0	#DIV/0!
Indiv. Abhilfe	voll	28	15	20	13	-8	-29
	nein	9	5	13	8	4	44
	teilweise	11	6	11	7	0	0
	ungeklärt	0	0	0	0	0	#DIV/0!
Grds. Abhilfe	voll	0	0	2	1	2	#DIV/0!
	nein	39	21	34	21	-5	-13
	teilweise	6	3	5	3	-1	-17
	ungeklärt	6	3	7	4	1	17
Ohne Bewertung	nicht möglich/entfällt	70	38	53	33	-17	-24
	zurückgezogen	68	37	53	33	-15	-22