

Kurzbericht I/2021 (Stand: 31.03.2021)

1. Zahlenmäßige Entwicklung

Ausweislich der Vorläufigen Fallstatistik (s. 4.) bearbeitete die Ombudsstelle 65 Beschwerdeverfahren im ersten Quartal 2021. Darunter waren 27 neu aufgenommene Beschwerden. Erneut machten sich die Einschränkungen des Corona-Lockdowns für die Durchführung der Beschwerdeverfahren bemerkbar (vgl. Jahresbericht 2020). Bei den neu aufgenommenen Verfahren fallen (erneut) der hohe Anteil der Hinweise von beruflich im Feld Tätigen (48 %), der geringe Anteil der Vor-Ort-Termine in Unterkünften (7 %) und der überdurchschnittliche Anteil der Hinweise und Beschwerden aus Notaufnahme/Notunterkunft auf.

2. Wichtige Fallkonstellationen im Berichtszeitraum

2.1 COVID 19

Weiterhin dominierten pandemiebedingte Einschränkungen die Themen der Beschwerdeverfahren.

Den größten Corona-Ausbruch gab es, soweit bekannt, Ende Januar/Anfang Februar 2021 in der Notaufnahmeeinrichtung Herkulesstraße. Medienberichten und Pressemitteilungen der Stadt Köln war zu entnehmen, dass 41 Bewohnerinnen und 16 Beschäftigte positiv auf SARS-CoV-2 getestet wurden und bei 31 Bewohner_innen und elf Beschäftigten die südafrikanische bzw. brasilianische Virusmutation nachgewiesen wurde.¹

2.1.1 Kontaktdichte

Wie bereits im Jahresbericht 2020 dargestellt, war im Falle einer Anordnung häuslicher Quarantäne für alle Bewohner_innen einer Einrichtung (per Allgemeinverfügung) häufig

¹ Einem erst im April 2021 veröffentlichten Nachruf war zu entnehmen, dass eine im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung in der Notaufnahmeeinrichtung Herkulesstr. Beschäftigte am 13.02.2021 infolge einer Corona-Infektion verstarb.

die Einordnung als Kontaktperson der Kategorie 1 mit höherem Infektionsrisiko umstritten. Bzgl. eines Corona-Ausbruchs in einer Gemeinschaftsunterkunft (Beschwerdeverfahren 20/11/21) führte das Gesundheitsamt Köln in seiner Antwort vom Januar 2021 die gemeinschaftliche Nutzung der Räumlichkeiten als Faktor an, aufgrund dessen ein Kontakt der Infizierten zu anderen Bewohnern der Unterkunft nicht sicher ausgeschlossen werden konnte.² Damit rücken die räumlichen Bedingungen und die Kontaktdichte³ in der Sammelunterkunft als Risikofaktoren in den Blickpunkt.

2.1.2 Psychosoziale Folgen der Kollektivquarantäne

Eine Reihe fortgeführter Verfahren (20/11/04, 20/11/21, 20/11/28, 20/12/05) und neu aufgenommener (21/01/09, 21/01/10) Hinweise und Beschwerden bezogen sich auf psychosoziale Belastungen infolge kollektiver Quarantäneanordnungen.⁴

Zwei von drei Fällen, die eine Arbeitsplatzgefährdung (befürchteter, drohender oder erfolgter Arbeitsplatzverlust) thematisierten, konnten abgeschlossen werden.

Die Ombudsstelle sieht Indizien dafür, dass das komplexe Zusammenwirken von Risikofaktoren bzw. Benachteiligungen sowie die daraus resultierenden psychosozialen Belastungen für die Unterbrachten tendenziell unterschätzt werden.⁵

2.1.3 Schutzmasken

Beklagt wurde (während einer kollektiven Quarantäne in der Notaufnahmeeinrichtung), dass zu wenige Masken ausgehändigt würden (21/01/10). Zweimal wöchentlich sei nur je eine FFP2 NR-Maske für jede erwachsene Person ausgegeben worden. Fragen der Ombudsstelle, ob die drei- bis viertägige Nutzungsdauer der FFP2 NR-Masken im Einklang mit den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesinstituts für Arzneimittel und

² Der Fall wurde mangels weiterer Rückmeldung des Beschwerdeführenden als zurückgezogen abgeschlossen. Der im Jahresbericht 2020 angeführte Fall 19/04/04 wurde zum 31.12.2020 geschlossen, ohne dass eine Antwort des Gesundheitsamtes zur Anfrage vom 18.05.2020 vorlag, und im fortgeführten Fall 20/11/04 blieb eine Anfrage der Ombudsstelle vom 06.11.2020 auch im ersten Quartal 2021 unbeantwortet.

³ Vgl. Stichwort Kontaktdichte [aus infektionsepidemiologischer Sicht]. In: Robert Koch-Institut (Hg.) 2015: RKI-Fachwörterbuch Infektionsschutz und Infektionsepidemiologie. Berlin, S. 81 mit Verweis auf Gefahren eines overcrowding; a.A. AfW, 04.12.2020: „Eine Beurteilung der Kontaktdichte ist völlig unerheblich“ (20/11/28).

⁴ Die Ombudsstelle begrüßt es ausdrücklich, dass „das System seit Beginn der Pandemie angepasst und verbessert“ (Mitteilung zum Jahresbericht 2020 der Ombudsstelle, Vorlagen-Nr. 1207/2021 v. 12.04.2021, S. 3) wurde und inzwischen „für jede und jeden Bewohnenden eine individuelle personenspezifische Ordnungsverfügung erlassen und diese auf postalischem Weg zugesandt“ (ebd.) wird.

⁵ Es entspricht nicht einer benachteiligungssensiblen Sichtweise, Geflüchtete in den Unterbringungseinrichtungen bloß als einen Teil der Stadtgesellschaft einzuordnen, ohne ihre prekäre Lage zu berücksichtigen (Mitteilung zum Jahresbericht 2020 der Ombudsstelle, Vorlagen-Nr. 1207/2021 v. 12.04.2021, S. 3). Auch der Verweis, dass Benachteiligungen hinsichtlich zur Verfügung stehendem Wohnraum und Familieneinkommen nicht abhängig vom Aufenthaltsstatus seien, ignoriert die konkreten, kumulierten Benachteiligungen der Flüchtlingssituation.

Medizinprodukte (BfArM)⁶ steht und wie sie im Lichte der Ausführungen des Sozialgerichts Karlsruhe⁷ zu beurteilen ist, wurden außerhalb des Berichtszeitraums beantwortet.⁸

2.1.4 Unzulässige Freiheitsbeschränkung im Einzelfall

Im vorgenannten Beschwerdeverfahren (21/01/10) widersprach das Amt für Wohnungswesen nicht der Darstellung der Beschwerdeführenden, dass ihr vom Wachdienst das Verlassen des Geländes ohne Rechtsgrundlage (noch am zweiten Tag nach Beendigung einer kollektiven Quarantäne in der Notaufnahmeeinrichtung) untersagt wurde.⁹

2.1.5 Besuchsverbot

Bzgl. der Einschränkung bzw. Untersagung von außerschulischen Bildungsangeboten in den Flüchtlingsunterkünften infolge von Besuchsverboten ist eine Konkurrenz ordnungsbehördlicher und pädagogischer Perspektiven erkennbar. Kritisch beurteilt die Ombudsstelle das Fehlen einer nachvollziehbaren Darlegung im Falle 20/11/07, dass die Möglichkeit der betroffenen 25 Minderjährigen geprüft wurde, Förderung bzw. Bildungsangebote außerhalb des Wohnheims tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Dies wäre wohl im Sinne der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls erforderlich.

Eine Beeinträchtigung der Ausübungsmöglichkeiten des Umgangsrechts infolge des Besuchsverbots beklagte ein weiterer Vater, der in einem Flüchtlingsheim untergebracht ist, während seine Kinder im Säuglingsalter beim anderen Elternteil (außerhalb Kölns) leben (21/03/04).¹⁰

⁶ Das BfArM weist darauf hin, dass FFP-Masken grundsätzlich vom Hersteller als Einmalprodukte und nicht zur Wiederverwendung vorgesehen sind. Überprüfte Verfahren zur Wiederverwendung im privaten Bereich erforderten die korrekte Befolgung der Anweisungen und böten dennoch keine Garantie für einen sicheren Infektionsschutz. Entsprechende Masken sollten, sofern möglich, auch im Privatgebrauch immer nur nach den Vorgaben des Herstellers angewendet werden.

⁷ Laut Eilentscheidung des Sozialgerichtes Karlsruhe (11.02.2021 - S 12 AS 213/21 ER) übersteigen „die zu[r] Befolgung [der Vorschriften zur (Wieder)Verwendung von FFP 2 -Masken] erforderlichen Sorgfaltsanforderungen mit überwiegender Wahrscheinlichkeit dasjenige Sorgfaltsausmaß ..., welches realistischer Weise von der Bevölkerung in den nächsten Monaten zuverlässig zu erwarten ist.“

⁸ Beantwortung mündlich in Videokonferenz am 12.04.2021 und schriftlich zu Nachfragen am 13.04.2021 (Stichworte: Masken nach Bedarf, Bedarf gedeckt)

⁹ „Es könnte sich um ein Versehen gehandelt haben, dass Frau X zum Bleiben aufgefordert wurde. Das Amt für Wohnungswesen bittet dies zu entschuldigen“ (15.02.2021). Eingeräumt wurde zudem, dass die erste Allgemeinverfügung (Anordnung kollektiver Quarantäne) verspätet ausgehändigt wurde („leider übersehen“). Bestritten wurde die Darstellung der Beschwerdeführenden, dass die zweite Allgemeinverfügung (Verlängerung) nicht ausgehändigt wurde. Die Ausgehändigung konnte jedoch nicht datiert werden.

¹⁰ Eine abschließende Bewertung steht aus.

2.1.6 Impfschutz

Personen, die in „Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylbewerbern, vollziehbar Ausreisepflichtigen, Flüchtlingen und Spätaussiedlern“ untergebracht oder tätig sind, haben gem. § 3 Abs. 1 der Coronavirus-Impfverordnung mit hoher Priorität Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2.¹¹ Auf die Gefahr von größeren Ausbrüchen von Infektionskrankheiten in Gemeinschaftseinrichtungen, z.B. durch das enge Zusammenleben von Personen (vgl. Kontaktdichte 2.1.1), weist das Robert Koch Institut (https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/Impfen/Migration/Impfstatus/migration_impfstatus_beszielgruppen.html) hin.

Nach Kenntnis der Ombudsstelle erhielten in Köln im Berichtszeitraum Beschäftigte der mit der Wohnheimbetreuung beauftragten Träger und des Sozialen Dienstes des Amtes für Wohnungswesen Schutzimpfungen. Die Gruppe der Bewohner_innen der Unterkünfte wurde nicht geimpft.¹²

Dass Gruppen mit ursprünglich nachrangigem Impfanspruch durch den Bund höher priorisiert und mit ihrer Impfung im ersten Quartal 2021 begonnen wurde, kann (auch) als Hinweis auf eine nachrangige Beachtung der untergebrachten Flüchtlinge bewertet werden. Wenn offenbar anderenorts dennoch im März 2021 Flüchtlinge gezielt zur Impfung eingeladen werden konnten, steht die Frage im Raum, warum dies hier nicht möglich war. Unabhängig von einzelnen Umständen wird insgesamt der Eindruck einer Benachteiligung von Flüchtlingen hervorgerufen, wie verschiedene Rückmeldungen an die Ombudsstelle zeigen.

Zu befürchten ist, dass das Übergehen untergebrachter Flüchtlinge sich nachteilig auf die Impfbereitschaft auswirken könnte. In jedem Fall trägt es dazu bei, dass das Risiko weiterer Ausbrüche fortbesteht und die vielfältigen, mit den Pandemie zusammenhängenden Einschränkungen für untergebrachte Flüchtlinge weiter fortgeschrieben werden.

2.2 Lange Nichtbearbeitung von Auskunftersuchen

Im Kontext der Beschwerdekategorie Gewalt hatte die Ombudsstelle im Jahresbericht 2020 zum wiederholten Male auf überlang ausstehende Auskünfte der Verwaltung hingewiesen (Stichwort Aufklärungshindernisse und Lösungshemmnisse, S. 11; vgl. S. 18).¹³ Am 30.03.2021 wies die Ombudsstelle das Amt für Wohnungswesen auf fünf seit über 200 Tagen ausstehende Antworten hin. Damit verbunden war der Hinweis auf die Möglichkeit, unter Umständen im Einzelfall über eine Beendigung des Beschwerdeverfahrens auch ohne Auskunft der Verwaltung zu entscheiden und eine entsprechende Bewertung vorzunehmen.¹⁴

¹¹ bis 31.03.2021 gem. § 3 Abs. 1 Nr. 8 CoronImpfV (v. 8.02.2021), seit 01.04.2021 gem. § 3 Abs. 1 Nr. 11 CoronImpfV (v. 31.03.2021)

¹² Nicht geimpft wurden übrigens auch Flüchtlingsberater_innen, die mindestens eingeschränkt Zugang zu den Unterbringungseinrichtungen haben, sowie die Ombudspersonen, die über eine uneingeschränkte Zutrittsberechtigung verfügen.

¹³ In ihrer Mitteilung zum Jahresbericht 2020 der Ombudsstelle (Vorlagen-Nr. 1207/2021, 12.04.2021) führt die Verwaltung aus, dass es in einzelnen Fällen zu internen Kommunikationsfehlern gekommen ist und dass das Amt für Wohnungswesen nachsteuern und zeitnahe Beantwortungen anstreben wird (S. 4).

¹⁴ Der Hinweis erfolgte im Vorfeld einer für den 12.04.2021 geplanten Videokonferenz (Quartalsbesprechung). Auf Wunsch der Verwaltung wurde vereinbart, dass die Ombudsstelle bei überlang ausstehenden Antworten vor Verfahrensbeendigung einen entsprechenden Hinweis gibt.

Bis 31.03.2021 gingen in drei der fünf Fällen Auskünfte des Amtes für Wohnungswesen ein (20/06/06, 20/08/08, 20/08/17). In zwei dieser Fälle (20/06/06, 20/08/08) wurde Abhilfe erreicht durch die Unterbringung in abgeschlossenen Wohneinheiten mit eigenem Sanitärbereich und eigener Küche; dies entsprach vorliegenden ärztlichen Empfehlungen, sodass die Verfahren abgeschlossen wurden. Bzgl. einer Beschwerde zu sexuell übergriffigem Verhalten (20/08/17) waren auch nach Auskunftserteilung weiterhin Fragen offen. Zum Quartalsende standen in zwei der fünf Fälle Auskünfte weiterhin aus.¹⁵

2.3 Weitere Themen

2.3.1 Berücksichtigung besonderer Anforderungen Schutzbedürftiger

Besondere Anforderungen an die Unterbringung schutzbedürftiger Personen¹⁶ sahen einige Beschwerdeführende verletzt.

Minderjährige: Das Recht auf Bildung (Art. 13 UN-Sozialpakt, Art. 28 UN-Kinderrechtskonvention) wurde hinsichtlich der beschränkten Teilnahmemöglichkeit am Distanzlernen (=> Internetzugang, 2.3.2) und hinsichtlich der außerschulischen Bildungsangebote thematisiert, die durch das Besuchsverbot in den Flüchtlingsunterkünften (=> 2.1.5) eingeschränkt bzw. untersagt wurden (20/11/07, vgl. Jahresbericht 2020, S. 15-16).

Personen mit psychischen Störungen: Nach Vorlage eines aktuellen psychiatrischen Attests wurde das Beschwerdeverfahren 20/11/24 wiederaufgenommen, in dem u.a. fehlende Rückzugsräume beklagt wurden.

Schwangere: Hingewiesen wurde auf die Lage einer Schwangeren (21/01/09), die offenbar aufgrund der Anordnung einer kollektiven Quarantäne für die Bewohner_innen der Notaufnahmeeinrichtung vorgesehene Termine bei ihrer Gynäkologin nicht wahrnehmen konnte.¹⁷

Menschen mit Behinderung: Eine ebenfalls in der Notaufnahmeeinrichtung von Kollektivquarantäne betroffene Familie (21/01/10) mit einem Säugling und einem Kind mit Entwicklungsstörungen wurde nach Vorliegen eines positiven Testergebnisses drei Nächte (29.01.-01.02.2021) in einem Containerraum untergebracht. Es lag eine kinderärztliche Bescheinigung vor, dass bei Unterbringung in nur einem Raum eine Verschlechterung der Symptomatik bei dem Kind eintritt. Die Eltern gaben an, dem Kind aufgrund einer akuten Verschlechterung für drei Nächte ein separates Nachtlager im Toilettenbereich eingerichtet zu haben. Nach Angaben des AfW stand nach dem Wochenende durch die Bereitstellung von zwei Zimmern der notwendige Rückzugsraum für das erkrankte Kind zur Verfügung. Eine nachvollziehbare Begründung für die Unterbringung in

¹⁵ Bzgl. 20/08/09 ging eine Auskunft am 16.04.2021 ein. Bzgl. 20/08/04, einer Beschwerde über regelmäßige Attacken auf Minderjährige durch andere Minderjährige, stand die Auskunft seit 210 Tagen aus.

¹⁶ Art. 3 Nr. 9 u. Art. 14 Abs. 1 Richtlinie 2008/115/EG, Art. 21ff. Richtlinie 2013/33/EU sowie Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln, Stand 03.08.2016, beschlossen vom Rat der Stadt Köln am 20.12.2016, S. 6

¹⁷ Bewertung als zurückgezogen

nur einem Containerraum am Wochenende blieb nach Beurteilung der Ombudsstelle aus.^{18, 19}

2.3.2 Sonstiges

Weiterhin beklagt wurde Probleme bzgl. des Internetzugangs (20/11/03, 21/01/08, 21/02/04, 21/03/04) und erneut die Vollstreckung bei Nutzungsgebührenrückständen (21/02/01).

3. Empfehlungen

Die Ombudsstelle empfiehlt:

- die Corona-Impfkampagne für untergebrachte Flüchtlinge zu starten (Information und Aufklärung unter Einbeziehung von geeigneten Multiplikator_innen, Impfung),
- die Kontaktdichte in den Unterbringungseinrichtungen für Geflüchtete möglichst weiter zu reduzieren (weitere Entzerrung, abgeschlossene Wohneinheiten),
- den Untergebrachten verstärkt bekanntzumachen, dass ihnen Schutzmasken nach Bedarf zur Verfügung gestellt werden, und sie im Sinne des sicheren Infektionsschutzes wiederholt über die korrekte Nutzung zu informieren,
- Kollektivquarantäne möglichst zu vermeiden und individuell angepasste Quarantäneanordnungen vorzunehmen,
- sicherzustellen, dass keine unzulässige Freiheitseinschränkung, etwa nach Ablauf der Quarantäne, vorgenommen wird (=> entsprechende Instruktion der Sicherheitsdienste),
- konkret zu prüfen, welche Auswirkungen pandemiebegründete Besuchseinschränkungen auf die Möglichkeiten von Flüchtlingskindern haben, außerschulische Bildungsangebote wahrzunehmen, und welche Alternativen ihnen außerhalb der Unterbringungseinrichtungen tatsächlich zur Verfügung stehen,
- die Förderung von außerschulischen Bildungsangeboten und von Kinder- und Jugendarbeit mit Blick auf minderjährige Flüchtlinge zu verstärken,
- der Ombudsstelle in Beschwerdeverfahren zeitnah Auskunft zu erteilen und
- bei der Unterbringung Schutzbedürftiger besondere Anforderungen durchgängig zu berücksichtigen.

¹⁸ Die Aussage, dass nach Vorliegen des ersten positiven Testergebnisses in der Familie „unter Berücksichtigung der vorhanden Ressourcen eine Abwägung vorgenommen werden (musste) zwischen der vorübergehenden Unterbringung der Familie in einem Raum und der Notwendigkeit der sofortigen Isolation, um ein weiteres Ausbreiten der Infektionen und die damit einhergehenden Gesundheitsgefährdung Dritter zu verhindern“, bemüht ein Dilemma, das einer logischen Überprüfung nicht standhält. Wenn die Belegung der Notaufnahmeeinrichtung zu diesem Zeitpunkt bei etwa 20% der Kapazität lag, was hinderte dann die Verwaltung und ihre Beauftragten daran, der Familie zwei Räume statt eines Raums in den leerstehenden Containern zuzuweisen?

¹⁹ Die Familie zog Anfang März in eine gewerbliche Unterkunft (Unterbringungseinheit mit zwei Räumen).

4. Statistik

Ombudsstelle: Vorläufige Fallstatistik für das 1. Quartal 2021 (31.03.2021)							
Angaben vorbehaltlich Datenbereinigung (Jahresabschluss 2021)		gesamt		fortgeführt		neu in I / 2021	
		absolut	%	absolut	%	absolut	%
Fallzahlen		65	100%	38	58%	27	42%
namentlich / anonym	namentlich	65	100%	38	100%	27	100%
	anonym	0	0%	0	0%	0	0%
Hinweisgebende (Mehrfachnennung möglich)	Flüchtlinge	30	46%	19	50%	11	41%
	Freiwillige	3	5%	3	8%	0	0%
	Professionelle	30	46%	17	45%	13	48%
	andere	3	5%	0	0%	3	11%
Vorermittlung	ja	18	28%	11	29%	7	26%
	nein	47	72%	27	71%	20	74%
Aufgabenbereich	ja	56	86%	37	97%	19	70%
	nein	9	14%	1	3%	8	30%
vor Ort	ja	18	28%	16	42%	2	7%
	nein	47	72%	22	58%	25	93%
Befragung	ja	65	100%	38	100%	27	100%
	nein	0	0%	0	0%	0	0%
Auskunftsersuchen (Mehrfachnennung möglich)	AfW	42	65%	33	87%	9	33%
	GA	2	3%	2	5%	0	0%
	and. Ämter	4	6%	3	8%	1	4%
	and. Akteure	9	14%	6	16%	3	11%
weitere Maßnahmen (Mehrfachnennung möglich)	Abgabe/Verweis	20	31%	4	11%	16	59%
	Vermittlung	12	18%	8	21%	4	15%
Bearbeitungsstand	offen	33	51%	20	53%	13	48%
	geschlossen	32	49%	18	47%	14	52%
Kategorisierung (Mehrfachnennung möglich)	Gewalt	9	14%	9	24%	0	0%
	sex. Übergriff	1	2%	1	3%	0	0%
	Diskriminierung	6	9%	3	8%	3	11%
	MW-Verstoß	10	15%	8	21%	2	7%
	andere	55	85%	29	76%	26	96%
Unterbringung (Mehrfachnennung möglich)	NA	4	6%	0	0%	4	15%
	WH	50	77%	34	89%	16	59%
	gewerbl. Unterkunft	5	8%	4	11%	1	4%
Schutzbedürftigkeit	Fall m. schutzbed. Pers.	43	66%	26	68%	17	63%

Ombudsstelle: Vorläufige Fallstatistik für das 1. Quartal 2021 (31.03.2021)							
Angaben vorbehaltlich Datenbereinigung (Jahresabschluss 2021)		gesamt		fortgeführt		neu in I / 2021	
		absolut	%	absolut	%	absolut	%
Rechtfertigung der Beschwerde	voll	9	14%	9	24%	0	0%
	teilweise	5	8%	5	13%	0	0%
	nein	2	3%	1	3%	1	4%
	ungeklärt	32	49%	20	53%	12	44%
Indiv. Abhilfe	voll	10	15%	10	26%	0	0%
	teilweise	3	5%	3	8%	0	0%
	nicht	2	3%	2	5%	0	0%
	ungeklärt	33	51%	20	53%	13	48%
Grds. Abhilfe	voll	1	2%	1	3%	0	0%
	teilweise	0	0%	0	0%	0	0%
	nicht	14	22%	14	37%	0	0%
	ungeklärt	33	51%	20	53%	13	48%
Beschwerde zurückgezogen		8	12%	3	8%	5	19%
Bewertung nicht möglich/entfällt		9	14%	0	0%	9	33%