

Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln

Beschluss des Rates der Stadt Köln
vom 20.07.2004

Der Oberbürgermeister



Stadt Köln



Dezernat für Soziales, Senioren, Wohnen und Beschäftigungsförderung

Wohnungsversorgungsbetrieb

In der Sitzung des Rates der Stadt Köln am 17.06.2003 wurde die Verwaltung beauftragt, einen „Runden Tisch für Flüchtlingsfragen“ zu initiieren.

Der „Runde Tisch für Flüchtlingsfragen“, bestehend aus Vertretern der Ratsfraktionen, der Kirchen, der Wohlfahrtsverbände, der Polizei, Vertretern freier Träger und der Verwaltung, hat eingehend Grundzüge einer neuen Flüchtlingspolitik diskutiert und in drei Projektgruppen die Themen „Unterbringung von Flüchtlingen“, „Betreuung von Flüchtlingen“ und „Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingswohnheimen“ diskutiert.

Das Ergebnis der Beratungen als Leitlinie für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen ist anliegend zusammengefasst und wurde von den Mitgliedern des Runden Tisches in dieser Form beschlossen.

In seiner Sitzung am 20.07.2004 verabschiedete der Rat diese Leitlinien als Grundlage der zukünftigen Flüchtlingspolitik der Stadt Köln.

Da neben den politischen Fraktionen im Rahmen der Arbeit des Runden Tisches auch alle in Köln für Flüchtlinge tätigen Gruppen einbezogen waren, fußen die Leitlinien somit auf einem äußerst breiten Konsens verschiedenster gesellschaftlicher Gruppierungen.

Durch diese Leitlinien werden die vielfältigen Aktivitäten in der Kölner Flüchtlingsarbeit durch freie Träger und Verwaltung auf eine gemeinsame Basis gestellt und auch weiterhin vom Runden Tisch für Flüchtlingsfragen begleitet.

Runder Tisch für Flüchtlingsfragen

Konzept einer Neuausrichtung der Kölner Flüchtlingspolitik

verabschiedet am 18.06.2004

Gliederung

0. Präambel

1. Vorspann

- 1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen einer Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen
- 1.2. Politische Vorgaben
- 1.3 Vorgehensweise des Runden Tisches

2. Darstellung der Grundproblematik und des kommunalen Handlungsrahmens

- 2.1. Allgemeine Problematik der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln
- 2.2. Zwei Kernfragen einer künftigen Kölner Flüchtlingspolitik
 - 2.2.1 Möglichkeiten der kommunalen Einflussnahme auf das Zuzugsverhalten von Flüchtlingen nach Köln
 - 2.2.2 Auswirkungen der Qualität der Unterbringung von Flüchtlingen auf den sozialen Frieden und die finanziellen Ressourcen der Stadt

3. Das Unterbringungskonzept von Flüchtlingen

- 3.1 Grundgedanke eines 3-stufigen Unterbringungsmodells:
 - 3.1.1 Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung / Orientierungsphase
 - 3.1.2 Unterbringung in Wohnheimen / Integrationsphase I
 - 3.1.3 Unterbringung in Wohnungen / Integrationsphase II
- 3.2 Kostenvergleichsrechnungen der Unterbringung in Wohnheimen und Wohnungen
- 3.3 Möglichkeiten zur Verbesserung der Akzeptanz von Wohnheimstandorten / Funktion des Ehrenamtes bei der Unterbringung
- 3.4. Sonderformen der Unterbringung / Spezialunterbringung

4. Konzeptionelle Gedanken zur Betreuung von Flüchtlingen

- 4.1 Orientierungsphase im Wohnheim
- 4.2 Integrationsphase I im Wohnheim
- 4.3 Integrationsstufe II in Privatwohnungen

5. Konzeptionelle Gedanken zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen

- 5.1 Pädagogische und schulische Regelversorgung
- 5.2 spezialisierte Versorgung

6. Aufenthaltsstatus

7. Kosten

8. Weiteres Vorgehen

0. Präambel

Im Leitbild Köln 2020 sind die Ziele einer künftigen Kölner Stadtentwicklung formuliert. Köln positioniert sich hier als europäische Metropole der Inspiration und Interkulturalität.

Das Leitbild Köln 2020 fordert, dass Köln sich für den sozialen Frieden in der Stadt einsetzt. Darum pflege Köln das Miteinander zwischen den Generationen, zwischen den Einwohnern unterschiedlicher kultureller und ethnischer Herkunft. Eine Herausforderung der Zukunft liege in der Gestaltung eines friedlichen und toleranten Miteinanders.

Neben Arbeitsmigranten und Studenten der unterschiedlichen Kulturen stellen Flüchtlinge (Asylbewerber, Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge und Personen im unregulierten Verfahren) eine beträchtliche Gruppe der Kölner Migranten dar. Gerade diese Gruppe sorgte in den letzten Jahren für eine erregte gesellschaftliche Diskussion.

Die Akteure des Leitbildes Köln 2020 haben sich verpflichtet, an der Fortführung dieses Diskussionsprozesses, der Umsetzung der Ziele und der Finanzierung der dazu notwendigen Maßnahmen zu arbeiten.

Der Runde Tisch für Flüchtlingsfragen verpflichtet sich als handelnder Akteur, die Umsetzung des Leitbildes Köln 2020 mitzugestalten.

Der Runde Tisch für Flüchtlingsfragen möchte aktiv zu einer Stabilisierung des sozialen Friedens zwischen den Einwohnern unterschiedlicher kultureller und ethnischer Herkunft in der Stadt mitwirken.

Mit dem vorliegenden Schlussbericht hofft der Runde Tisch für Flüchtlingsfragen, zu einer Versachlichung der Diskussion beizutragen und eine Basis für künftige Handlungsmöglichkeiten zu geben. Dieses Konzept soll sich an die Menschen richten, deren Aufenthalt in Köln erfahrungsgemäß von längerer Dauer sein wird.

Es soll ein Prozess angestoßen werden, der dazu führt, dass die moderne Stadtgesellschaft Köln den hier entstehenden Herausforderungen im Sinne des Leitbildes Köln 2020 mit Toleranz und Integrationskraft begegnen kann.

1. Vorspann

1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen einer Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen

Grundsätzlich werden ausländische Flüchtlinge (Asylsuchende, Kontingentflüchtlinge) in einem bundes- und landesweit geregelten Verfahren den Kommunen gemäß eines Verteilschlüssels zugewiesen.

Die Aufnahmespflicht der Kommunen, geregelt im Flüchtlingsaufnahmegesetz, verpflichtet die Stadt zur Unterbringung und zur Betreuung der genannten Personengruppen in Einrichtungen. Ihre Anzahl ist geregelt durch eine bundesgesetzliche Aufnahmequote.

In dieser Quote nicht enthalten sind Personen im so genannten unregulierten Verfahren¹, wodurch für die Kommunen unterschiedliche Belastungssituationen entstehen. Soweit diese Personen im unregulierten Verfahren untergebracht werden müssen, ist die Kommune gemäß des Ordnungsbehördengesetzes verpflichtet, für die Dauer des Aufenthaltes diese Unterbringung sicherzustellen. Es gibt nach bisherigem Recht keinerlei Kostenerstattung durch den Bund und das Land.

1.2. Politische Vorgaben

Der Rat der Stadt Köln hat am 17.06.2003 eine Neuausrichtung der künftigen Kölner Flüchtlingspolitik entschieden.

Zu diesem Zweck hat der Rat die Verwaltung aufgefordert, einen „Runden Tisch für Flüchtlingsfragen“ mit Vertretern der Ratsfraktionen, der Verwaltung, der Kirchen, der Wohlfahrtsverbände, der Polizei sowie Vertretern freier Träger zu initiieren, der sich vordringlich mit folgenden Themen beschäftigen sollte:

- Bestandsaufnahme der aktuellen Unterbringungssituation
- Suche nach geeigneten Standorten für die Flüchtlingsunterbringung
- Verbesserung der Akzeptanz dieser Standorte
- Optimierung der Unterbringungsbedingungen
- Initiierung eines langfristigen, stadtweiten Dialoges
- Initiierung und Vernetzung der ehrenamtlichen Unterstützerarbeit für die Flüchtlinge
- Kontinuierliche Beratung der Verwaltung bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen

Des Weiteren entschied der Rat u.a.

- die Erstaufnahme in der Regel auf die Einrichtung Vorgebirgstraße zu konzentrieren,
- weitere neue Unterbringungskapazitäten mit jeweils max. 50 – 80 Bewohnern durch die Verwaltung vorschlagen zu lassen,
- von der Verwaltung prüfen zu lassen, ob nicht in Einzelfällen Flüchtlinge in Wohnungen integrationsfähig sind.

¹ „Flüchtlinge im unregulierten Verfahren“ sind in diesem Sinne Personen, die illegal und ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung bzw. ohne gültigen Pass oder Passersatz in das Bundesgebiet einreisen und sich unmittelbar bei einer Kommune melden, um Abschiebungsschutz zu begehren. Deren Aufenthalt wird im Rahmen der Gesetze und Bestimmungen kommunal geregelt.

1.3. Vorgehensweise des Runden Tisches

Der „Runde Tisch für Flüchtlingsfragen“ hat sich im Juli 2003 zu seiner konstituierenden Sitzung getroffen.

Nach einer ersten gemeinsamen Bestandsaufnahme wurde in der 3. bzw. 4. Sitzung zur Erarbeitung der Eckpunkte einer künftigen Kölner Flüchtlingspolitik zu folgenden Themenbereichen Projektgruppen gebildet

- „Unterbringung von Flüchtlingen“,
- „Betreuung von Flüchtlingen“ und
- „Betreuung von Kindern und Jugendlichen“.

Ende Januar 2004 wurde für die Mitglieder des Runden Tisches zur ergänzenden Information eine Informations- und Diskussionsveranstaltung mit den Dezernenten aus Münster und Leverkusen über die dortigen flüchtlingspolitischen Konzepte organisiert.

Die drei Projektgruppen, bestehend aus Mitgliedern des Runden Tisches und ergänzt durch Fachleute, haben teilweise in bis zu sieben Sitzungen die ihnen zugeordnete Themenstellung bearbeitet.

In der Sitzung des Runden Tisches am 30.04.2004 erfolgte die gegenseitige Vorstellung und Diskussion der Projektgruppenergebnisse.

Diese Ergebnisse sind im Wesentlichen im vorliegenden vorläufigen Schlussbericht zusammengefasst.

2. Darstellung der Grundproblematiken und des kommunalen Handlungsrahmens

2.1. Problematik der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln

In 56 über das gesamte Stadtgebiet verteilten Kölner Wohnheimen für Flüchtlinge und Aussiedler werden zum Stichtag 30.05.2004 insgesamt 6.099 Personen untergebracht.

Davon sind 1.632 Personen Aussiedler, 426 Personen sind Asylsuchende, 3.454 Personen haben einen ungeregelten Aufenthalt und 587 Personen verfügen über einen längerfristigen Aufenthaltstitel.

Eine überschlägige Auswertung der Verweildauer in den Wohnheimen ergab, dass ca. die Hälfte aller Flüchtlinge bereits seit fünf Jahren und länger in städtischen Wohnheimen lebt; 20% leben bereits seit über 10 Jahren in Kölner Wohnheimen. Es ist davon auszugehen, dass große Teile der zugezogenen Flüchtlingsbevölkerung mittel- bis langfristig in Köln bleiben wird.

An einem Teil dieser Wohnheimstandorte bestehen aus teilweise sehr unterschiedlichen Gründen und mit verschiedenen Ansätzen erhebliche Nachbarschaftskonflikte.

Lediglich eine im Verhältnis zur Gesamtgruppe sehr kleine Gruppe von Kindern und Jugendlichen (Ende 2003 ca. 80 Personen) fällt in Köln durch regelmäßige strafbare Handlungen auf. Diese offensichtlich gezielt nach Köln einreisende Gruppe muss gesondert und differenziert diskutiert werden. Hier müssen sowohl polizeiliche und

ausländerrechtliche Maßnahmen als auch pädagogische Unterstützungsangebote und Schutzmaßnahmen für Kinder und Jugendliche umgesetzt werden.

So hat ein im Herbst 2003 zum Schutz eines delinquenten Kindes durch das Jugendamt vorgenommener Sorgerechtsentzug durch das Familiengericht mit stationärer Erziehung des Kindes außerhalb der Familie bereits deutliche Außenwirkung gezeigt.

2.2. Die Kernfrage einer künftigen Kölner Flüchtlingspolitik

Zentrale Ausgangsfrage für die Konzeption einer künftigen Kölner Flüchtlingspolitik ist die Frage nach der tatsächlichen Möglichkeit einer kommunalen Einflussnahme auf das Zuzugsverhalten von Personen mit ungeregeltem Aufenthalt.

- Inwieweit ist eine Zuzugsentscheidung von Personen mit ungeregeltem Aufenthalt nach Köln durch die kommunale Politik beeinflussbar ?
- Ist die Qualität der Unterbringung und der Versorgung von Personen im ungeregelten Verfahren relevant für ihre Zuzugsentscheidung nach Köln ?

Wenn eine kommunale Einflussnahme auf das Zuzugsverhalten nicht möglich ist, müssen sich die nachfolgenden Überlegungen bezüglich einer Wohnversorgung und der Betreuung dieses Personenkreises vorrangig an den Kriterien

- Sozialverträglichkeit (im Sinne eines größtmöglichen sozialen Friedens in der Stadt) und
- Kostenminimierung (im Sinne einer Nachhaltigkeit) orientieren.

2.2.1 Möglichkeiten der kommunalen Einflussnahme auf das Zuzugsverhalten von Flüchtlingen nach Köln

Asylsuchende und Kontingentflüchtlinge werden zentral über das Land der Kommune nach einer festgelegten Quote zugewiesen; Personen mit ungeregeltem Aufenthalt reisen direkt nach Köln ein.

Eine Analyse der Zugangszahlen der seit 1998 in Wohnheimen untergebrachten Personen im ungeregelten Verfahren in Gegenüberstellung zu den jeweils genutzten Unterbringungseinrichtungen (z.B. Zelten, Containerdorf und Wohnschiff) lässt keine seriöse Aussage über ein evtl. damit in Verbindung stehendes „Zuzugsverhalten“ dieses Personenkreises nach Köln zu².

² Diese Seriosität wäre nur gegeben, wenn sich eine eindeutige kausale Beziehung zwischen der Unterbringungssituation und dem Zuzugsverhalten verifizieren ließe. Dies ist jedoch nicht der Fall. In der Analyse wurden die lfd. Zugangszahlen von Flüchtlingen seit Anfang 1998 der jeweiligen Unterbringungsform gegenübergestellt. Unberücksichtigt bleiben mussten jedoch externe zusätzliche Faktoren, wie z.B. eine evtl. im Analysezeitraum erfolgte modifizierte Handlungs- und Verfahrensweise der Ausländerbehörde, des Amtes für Soziales und Senioren und der Polizei.

Die lfd. Bestandszahlen der Personen im ungeregelten Verfahren seit Anfang 1998 (bereinigt um vereinzelte kurzzeitige Spitzenwerte) schwanken zwischen 3.450 bis 3.850 Personen. Diese Schwankungen in einer Differenz von ca. 400 Personen erlauben aber keine systematische Zuordnung der Ursachen. So zeigen Bestandszahlen im Analysezeitraum einen Rückgang der Zahlen für die Dauer der Unterbringung des Personenkreises in der Wohncontaineranlage an, nicht jedoch während einer Unterbringung auf den Schiffen bzw. bei einer durch fehlende Platzkapazitäten verzögerten Unterbringung.

Die Zu- und Abgangszahlen korrespondieren weitestgehend miteinander und lassen ebenfalls keine Aussage über ein je nach Unterbringungssituation spezifisches „Zuzugsverhalten“ zu.

Die grundsätzlichen Erfahrungswerte der Teilnehmer der Projektgruppe sowie Erfahrungen in anderen Kommunen legen den Schluss nahe, dass eine Zuzugsentscheidung von Personen im ungeregelten Verfahren nach Köln vorrangig aufgrund bereits vorhandener freundschaftlicher oder verwandtschaftlicher Bindungen getroffen wird. Zusätzlich spielen möglicherweise mit eine Rolle, dass erstens Köln als Metropole durch seine geographisch zentrale Lage in Europa und als Verkehrskreuz des Westens attraktiver Zuzugsort ist und auch bleiben wird, und zweitens Köln durch seine interkulturelle Atmosphäre und vielgestaltige infrastrukturelle Situation vergleichsweise wesentlich attraktiver ist und bleibt.

Aufgrund der zuvor gemachten Aussagen scheint eine kommunale Einflussnahme zur Reduzierung des Zuzuges auf diesen Personenkreis nicht möglich.

Die zentrale Möglichkeit einer Entlastung der Kommunen bzw. eine Einflussnahme auf den Zuzug von Personen im ungeregelten Verfahren liegt in der Verantwortung von Bund und Land.

In diesem Zusammenhang hat der Rat der Stadt Köln am 17.03.2003 gefordert, dass eine Entlastung der Städte erfolgen und den hohen materiellen Belastungen bei der Aufnahme von Personen im ungeregelten Verfahren angemessen Rechnung getragen werden muss. Dies beinhaltet zuvorderst die Notwendigkeit, dass sich Bund und Land zukünftig an den Kosten, die von den Städten aufzubringen sind, beteiligen. Darüber hinaus wird gefordert, ein Verteilverfahren für Flüchtlinge zu etablieren, das zukünftig eine gerechte Lastenverteilung auf die Städte und Gemeinden gewährleistet.

2.2.3. Auswirkungen der Qualität der Unterbringung von Flüchtlingen auf den sozialen Frieden und die finanziellen Ressourcen der Stadt

Die zur Unterbringung zur Verfügung stehenden Wohnheime sind von

- unterschiedlicher Größe (von 20 Plätzen bis zu 550 Plätzen),
- unterschiedlicher baulicher Qualität (von ehemaligen Schulpavillons, provisorisch umgebaut mit Gemeinschaftsküchen und Gemeinschaftssanitäranlagen bis zu ehemaligen Wohnhäusern mit abgeschlossenen Wohneinheiten) und
- unterschiedlicher nachbarschaftlicher Lage (von städtischer Randlage am Gewerbegebiet über anonyme Innenstadtlage bis hin zu Lagen inmitten quasdörflicher Strukturen).

Je nach Größe, baulicher Qualität und Lage werden die Wohnheime bzw. ihre Bewohner durch Heimleiter und Sozialarbeiter sowie einen Wachdienst betreut. Darüber hinaus ist für die rein baulichen Angelegenheiten ein Hausmeisterdienst im Einsatz.

Bedingt durch die vielfältigen zwischenmenschlichen Berührungsmomente in Wohnheimen mit Gemeinschaftseinrichtung reduziert sich ein Großteil des Personaleinsatzes auf die Organisation der nachbarschaftlichen und zwischenmenschlichen Abläufe im Wohnheim. Es werden in diesen Einrichtungen Konflikte produziert, die in Wohnheimen mit abgeschlossenen Wohnungen bzw. Regelwohnungen nicht entstehen können.

Die Erfahrung bestätigt die naheliegende Vermutung, dass die Bereitstellung von individuell angemessenem und richtigem Wohnraum zum Abbau von Konflikten innerhalb und außerhalb der Heime führt.

Des Weiteren ist zu beobachten, dass mit zunehmender Größe eines Wohnheimes bei gleichzeitig schlechter Ausstattung ein erhöhtes Maß an kostenträchtigen Zerstörungen im Wohnheim sowie ein Rückgang der Eigenverantwortlichkeit und eine steigende Rücksichtslosigkeit gegenüber der direkten und weiteren (Kölner) Nachbarschaft besteht.

Dies führt zwangsläufig zu dem Schluss, dass bei einer angemessenen Unterbringung von Flüchtlingen auch ihr Wohn- und Sozialverhalten konfliktfreier ist. Hierdurch verbessert sich wiederum die Akzeptanz seitens der Nachbarschaft; Zerstörungen werden aufgrund höherer Zufriedenheit erheblich reduziert und die Eigenverantwortlichkeit der Flüchtlinge für ihre Wohn- und Lebenssituation wächst.

3. Das Unterbringungskonzept für Flüchtlinge

Die Unterbringung von Flüchtlingen soll nach Möglichkeit gleichmäßig in allen Kölner Stadtteilen erfolgen. Die Konzentration von Flüchtlingseinrichtungen in einem einzelnen Stadtteil ist zu vermeiden.

3.1 Grundgedanke eines 3-stufigen Unterbringungsmodells:

Grundsätzlich erfolgt, um dem in der Regel unerwarteten Zuzug von Personen und der daraus entstehenden Unterbringungsverpflichtung begegnen zu können, anfangs eine Unterbringung in Wohnheimen; erst danach kann die Vermittlung in bzw. die Genehmigung zum Bezug von Wohnungen ermöglicht werden. Daher wird die Unterbringung folgendermaßen variabel gestuft:

1. anfangs in einer Erstaufnahmeeinrichtung (s. 3.1.1);
2. erst danach kann die Vermittlung in Wohnheime (s. 3.1.2) und dann
3. eine Genehmigung zum Bezug von Privatwohnungen (s. 3.1.3) erteilt werden.

3.1.1 Unterbringung in der Erstaufnahmeeinrichtung / Orientierungsphase

Zur Sicherstellung der Erfüllung der städtischen Aufnahmeverpflichtung sowie einer Versorgung von Flüchtlingen (außerhalb der städtischen Dienstzeiten, insbesondere an Wochenenden und Feiertagen) wird eine Erstaufnahmeeinrichtung betrieben.

Folgende Mindeststandards für eine Erstaufnahmeeinrichtung sind verbindlich festzulegen:

- Die Einrichtung muss die Bestimmungen der Richtlinien über die baulichen Standards in Übergangswohnheimen für Flüchtlinge der Stadt Köln erfüllen.
- Die Unterbringung soll in der Regel analog § 47 Abs. 1 S. 1 AsylVfG zeitlich auf längstens drei Monate befristet werden³. Ausnahmen von dieser Regel sollen von der Verwaltung jeweils gesondert begründet werden.
- In der Erstaufnahmeeinrichtung werden Flüchtlinge im unregelmäßigen Verfahren, die zum ersten Mal nach Köln gekommen sind, untergebracht.

³ „§ 47 Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen

(1) Ausländer, die den Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamtes zu stellen haben (§ 14 Abs. 1), sind verpflichtet, bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu drei Monaten, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.“

Flüchtlinge, die in ihren Wohnheimen aufgrund vorübergehender Abwesenheit abgemeldet wurden und die Köln vorübergehend verlassen haben, werden nur dann in der Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht, wenn die von ihnen verlassene Unterkunft nicht mehr zur Verfügung steht.

- Bestimmte Personengruppen (z.B. alleinstehende Frauen, Traumatisierte, chronisch Kranke, Menschen mit Behinderungen) sind vorrangig und mit der gebotenen Sorgfalt in Regelwohnheimen zu vermitteln.
- Die Unterbringung von Flüchtlingen in der Erstaufnahmeeinrichtung erfolgt nicht als Disziplinierungsmaßnahme.
- Die Durchführung von Maßnahmen sozialer Beratung und Betreuung sind sicherzustellen. Dabei sind auch freie Träger der Flüchtlingsarbeit einzubeziehen.

3.1.2 Unterbringung im Wohnheim / Integrationsphase I

Aus der Erstaufnahmeeinrichtung heraus werden die Flüchtlinge in ein reguläres Wohnheim verlegt. Hierbei wird nach Möglichkeit Rücksicht auf individuelle Bedürfnisse, z.B. eventuell bestehende verwandtschaftliche oder freundschaftliche Bindungen bzw. besondere medizinische (Arzt-/ Krankenhausnähe) und sozialer (Kindergarten-/ Schulnähe o.ä.) Belange, genommen.

Der Standard der Unterkünfte in den Wohnheimen soll zunehmend dem Charakter von abgeschlossenen Wohnungen entsprechen.

Bei neu zu schaffenden Unterbringungskapazitäten in Wohnheimen sind gemäß Ratsbeschluss vom 17.06.2003 Objekte mit maximal 50 - 80 Bewohnerplätzen vorzuschlagen.

Die Unterbringung im Wohnheim / Integrationsphase I schließt sich an die Orientierungsphase an.

3.1.3 Unterbringung in einer Wohnung / Integrationsphase II

Nach einer angemessenen Aufenthaltsdauer im Wohnheim (Orientierungsgröße 36 Monate) können die Flüchtlinge (bei entsprechend günstiger Prognose hinsichtlich ihres Wohn- und Sozialverhaltens, keine Straftatbestände etc.) eine Privatwohnung beziehen.

Dies ist ein erster Schritt in Richtung „Normalität“, entlastet die Situation in den Wohnheimen und senkt gleichzeitig ganz erheblich die Unterbringungskosten in Wohnheimen.

Zudem könnten in absehbarer Zeit Wohnheimstandorte mit großen nachbarschaftlichen Problemlagen aufgegeben werden.

Für anspruchsberechtigte Asylsuchende und geduldete Flüchtlinge sind gemäß der Verwaltungsvorschriften zum Wohnungsbindungsgesetz NRW Nr. 5.15 Wohnberechtigungscheine zu erteilen.

Um den Bedarf an Privatwohnungen für Flüchtlinge zu decken, können durch den Wohnungsversorgungsbetrieb z.B. zusätzlich anzumietende Wohnungen akquiriert und durch Zuschüsse den durchschnittlichen Mietkosten angepasst werden - eine Refinanzierung der Bezuschussung erfolgt durch die Einsparung der wesentlich hö-

heren Wohnheimkosten. Das Handeln der Verwaltung soll hierbei nicht zu einer Bevorzugung dieser Personengruppe führen.

Die bereits begonnene Umsetzung eines Investorenmodells zur Schaffung von Wohnraum / Wohnungen wird in Köln weiter fortgesetzt werden⁴.

Der darüber hinaus bestehende Bedarf an aktiver Wohnraumsuche kann nur durch ehrenamtliche Unterstützungstätigkeit bzw. über informelle Kontakte erfolgen.

3.2 Kostenvergleichsberechnungen der Unterbringung in Wohnheim und Wohnung

Wie oben bereits ausgeführt, entsteht bei der Führung eines Wohnheimbetriebes aufgrund vielfältiger Regelungsbedarfe und Reibungspunkte in den Objekten ein erheblich höherer Personalbedarf. Personalintensive Kostenfaktoren (z.B. Hausmeister und Wachdienst) bzw. der in Heimen erhöhte Instandhaltungsbedarf fallen bei einer Mietwohnung nicht an.

Nachfolgend eine Vergleichsberechnung:

In „Wohnheimen mit Gemeinschaftseinrichtungen“ (gemeinsame Küchen- und Sanitärnutzung) betragen die durchschnittlichen monatlichen Kosten für die Stadt	24,56 €/qm.
In „Wohnheimen mit abgeschlossenen Wohneinheiten“ betragen die durchschnittlichen monatlichen Kosten:	17,96 €/qm
In Wohnungen auf dem Kölner Wohnungsmarkt beträgt der durchschnittliche qm-Preis in mittlerer Wohnlage lt. Mietspiegel je nach Größe und Baujahr der Wohnung zwischen 6,50 und 10,00 €/qm. Heizkosten werden im Regelfall in Höhe von 1,30 €/qm/mtl. übernommen; d.h. Warmmiete gemäß Obergrenze Mietspiegel: Hinzu kommen ggf. Kosten einer Wohnungsersteinrichtungsbeihilfe; grob überschlägig gerechnet und auf drei Jahre abgeschrieben bedeutet dies zusätzlich ca. 0,80 €/qm/Monat.	11,30 €/qm

3.3 Möglichkeiten der Verbesserung der Akzeptanz von Wohnheimstandorten / Funktion des Ehrenamtes bei der Unterbringung

Ein Kardinalproblem der Unterbringung in Wohnheimen ist die mangelnde Akzeptanz durch die ortsansässige Bevölkerung. Der Akzeptanzgrad ist jedoch keine statische Größe, sondern eine Variable, die von einer Reihe von Faktoren abhängt. Dabei ist grundsätzlich zu erwähnen, dass Akzeptanzprobleme keineswegs unmittelbar aus der Situation vor Ort erwachsen müssen, sondern teilweise auch von außen in Form politischer Instrumentalisierung an die Situation herangetragen werden. Verantwortliches Handeln verbietet, dass Konflikte auf diese Weise geschürt werden und gebietet es im Gegenteil unter anderem, durch öffentliches Auftreten das Konfliktpotential zu reduzieren.

⁴ „Mit „Investorenmodell“ ist hier der Verkauf von städtischen Grundstücken an Investoren gemeint, die auf diesen Grundstücken neuen Wohnraum bauen und diesen an die Stadt über einen langfristigen Zeitraum, ggf. mit zusätzlicher Optionsmöglichkeit seitens der Stadt hinsichtlich der Gesamtmietdauer, vermieten. Durch einen entsprechenden baulichen Standard kann der errichtete Wohnraum nach Ablauf einer Nutzung zur Flüchtlingsunterbringung zur Vermietung an andere Personenkreise offen stehen.“

Es kann davon ausgegangen werden, dass der Wohnraum (Wohnungen oder Wohnheime) in seiner Eigenschaft als soziales Symbol eine deutende Zuordnung zu sozialen Schichten sowie negative oder positive Typisierungen nahe legt. Mit anderen Worten: Der Wohnraum, seine Lage und Umgebung vermittelt Rückschlüsse über die tatsächlichen oder auch nur unterstellten Eigenschaften der Bewohner. Die bereits nach oberflächlicher Beobachtung leicht wahrnehmbaren Objektmerkmale (z.B. Teppiche über dem Geländer, zerbrochene Fenster, Hausmüll vor der Tür) drängen Interpretationen der wesentlich weniger konkret und eindeutig wahrgenommenen Personen- und Verhaltensmerkmale der Bewohner auf. Je diskreditierter die Objektmerkmale, desto negativer gerät die Typisierung der Bewohner und Bewohnerinnen. Diese Typisierung vollzieht sich oftmals bei gleichzeitig personaler Beziehungslosigkeit und Anonymität im Verhältnis von alt eingesessener Bevölkerung und den neu Hinzugezogenen.

Die Akzeptanz eines Wohnheimstandortes durch die Nachbarschaft ist neben diesem grundsätzlichen Faktor abhängig von

- der Identifikation der Ortsansässigen. Der Eigentümer einer Wohnung betrachtet den ihn umgebenden Wohnraum in der Regel wesentlich intensiver als „seinen“ Stadtteil als der Mieter oder die Mieterin einer Wohnung.
- Ebenso steigt grundsätzlich das Gefühl der Beheimatung und Zugehörigkeit zu einer Wohngegend mit der Dauer der Ortsansässigkeit, was wiederum eine sensiblere Wahrnehmung, Bewertung und Akzeptanz der Veränderungen im Stadtteil zur Folge hat.
- Auch die persönlichen Lebensverhältnisse, die Altersstruktur und Familiensituation sind für die Akzeptanz nicht irrelevant. Ältere und allein stehende Menschen empfinden eher ein Ohnmachtgefühl gegenüber 50 – 100 neuen „Nachbarn“ als ein intaktes Netzwerk von vielen Familien, das nominell weit in der Überzahl ist. Allerdings ist bei Familien wiederum eher von der Sorge der Eltern wegen eines – oft schnell unterstellten - negativen Einflusses auf ihre Kinder auszugehen.

Die konkrete Zusammenarbeit mit der ortsansässigen Bevölkerung kommt faktisch erst zustande, wenn ein Standort zweifelsfrei feststeht. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass diese Zusammenarbeit umso besser möglich ist, je mehr das Gefühl besteht, informiert zu werden und Einfluss nehmen zu können. Konstatiert man nüchtern die aufgezeigten Variablen, die für die Akzeptanz eines Standortes entscheidend sind, so ergeben sich folgende Forderungen:

- Das äußere Erscheinungsbild der Wohnheime sollte dem allgemeinen äußeren Standard der umgebenden nachbarschaftlichen Häuser im Stadtteil nahe kommen, um eine schon durch den visuellen Eindruck bedingte Stigmatisierung zu verhindern.
- Die beteiligten Personen (Bewohner der Wohnheime, Nachbarn sowie städtische Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen) sollten schon sehr frühzeitig miteinander im Kontakt stehen. Statt eines „heimlichen“ top-down-Verfahrens sollte grundsätzlich das Prinzip der Partizipation bei der Erarbeitung einer akzeptablen Unterbringungssituation beherzigt werden. Hier kommt, insbesondere in der Planungsphase, der Bezirksvertretung eine wichtige moderierende Rolle zu.
- Die Akzeptanz für die Unterbringung muss durch die Erarbeitung einer guten Nachbarschaft verbessert werden. Dies geht möglicherweise nur in einem längerfristigen Prozess, in dem Kritik, Proteste und Störungen des Stadteifriedens aufgegriffen und geklärt werden und die Situation einer Lösung zugeführt wird.

- Für diesen Prozess ist es wichtig, von städtischer Seite oder Trägern der Gemeinwesenarbeit (z.B. Kirchengemeinden, Bürgervereine) die Struktur einer begleitenden ehrenamtlichen Arbeit aufzubauen. Ziel sollte es sein, eine positive Anbindung der Wohnheime an den Stadtteil durch stadtteilorientierte Arbeit, Konfliktberatung und Erschließung der soziokulturellen Infrastruktur (Einkaufen, Kultur, Bildung) zu erzielen.

Was im Wohnheim passiert, muss transparent nach außen vermittelt werden, um dem Entstehen von Gerüchten vorzubeugen und Anonymität abzubauen. Neue Fakten (Veränderte Anzahl der Bewohner, Umbauten usw.) sollten, je nach Wichtigkeit, präventiv vermittelt werden. Dazu ist eine aktive Öffentlichkeitsarbeit sinnvoll. Darüber hinaus sollten kooperative stadtteilbezogene Aktivitäten unter Einbindung der Wohnheimbewohner durchgeführt werden (bei Straßenfesten, Kinderfesten, Kulturelle Veranstaltungen).

3.4 Sonderformen der Unterbringung

Keine „speziellen“ Wohnheime für Familien mit problematischem Wohn- und Sozialverhalten

Ziel ist es generell, Flüchtlinge vermehrt in Wohnungen unterzubringen.

Familien mit problematischem Wohn- und Sozialverhalten sollen nicht in einigen wenigen Wohnheimen gemeinsam, sondern auf alle Wohnheime verteilt untergebracht werden. Die zentrale Unterbringung würde zu einer Massierung und Potenzierung von Konflikten führen, die an keinem verfügbaren Kölner Wohnheimstandort verantwortbar und umsetzbar wären. Eine dezentrale Unterbringung auf alle Wohnheime verteilt, führt hingegen zu einem höheren Maß an sozialer Kontrolle und Anpassung.

Es ist sicherzustellen, dass die Betreuungsansätze in den Wohnheimen so ausgerichtet werden, dass eine jeweilige nachbarschaftliche Akzeptanz in jedem Fall gewährleistet ist.

Ein darüber hinaus erforderlicher individueller Betreuungsbedarf einzelner Personen ist gesondert sicherzustellen.

Wohngruppe für weibliche Flüchtlinge mit besonderen Betreuungs- bzw. Schutzbedarf

Die städtischen Wohnheime werden überwiegend gemischt mit Familien, Frauen und Männern belegt. Für Frauen, die durch ihre Lebensumstände besonders belastet sind und einen überschaubaren und geschützteren Lebensraum benötigen, bestand bisher kein diesem Bedarf entsprechendes Unterbringungsangebot.

Zukünftig ist für diesen Personenkreis ein eigenes Unterbringungsprojekt in Form einer Wohngruppe mit fünf Plätzen für Frauen und Frauen mit Kindern vorgesehen. Die Arbeit der Kölner Flüchtlingsberatungsstellen kann durch ein solches spezielles Unterbringungsangebot sinnvoll unterstützt und ergänzt werden.

Die Wohngruppe ist in Projektform zunächst für zwei Jahre konzipiert. Sollte in dieser Phase erkennbar werden, dass

- a) ein größerer Bedarf besteht und
- b) dieses Projekt erfolgreich im Sinne einer Stabilisierung und Verselbstständigung der Frauen ist,

wird geprüft, inwieweit die räumlichen und finanziellen Gegebenheiten eine Ausweitung ermöglichen.

4. Konzeptionelle Überlegungen zur Betreuung von Flüchtlingen

Die Betreuung von Flüchtlingen in Köln orientiert sich am individuellen Bedarf und verfolgt das Ziel, das friedliche Zusammenleben im Gemeinwesen zu fördern. Die damit gestellten Aufgaben stehen in enger Wechselwirkung mit den vorhandenen Wohnmöglichkeiten.

Das Betreuungskonzept (Stufenmodell) gliedert sich – dem Unterbringungskonzept entsprechend - in 3 Phasen:

- Orientierungsphase in der Erstaufnahmeeinrichtung
- Integrationsphase I im Wohnheim
- Integrationsphase II Privatwohnung

In jedem Wohnheim sind die Elemente

- einer sozialarbeiterischen Begleitung,
 - einer Heimleitung sowie
 - eines technischen Hausmeisterdienstes
- abzudecken.

Für die einzelnen Funktionen sollen möglichst Fachkräfte eingesetzt werden. Es ist möglich, die Heimleitung auch einer sozialpädagogischen Kraft oder den Hausmeisterdienst der Heimleitung zu übertragen.

Für die soziale Betreuung muss ein ausreichender Personalschlüssel vorgehalten werden. Sonderbedarfe bestimmter Personengruppen (traumatisierte Flüchtlinge, Frauen mit Gewalterfahrungen, Familien) werden möglichst berücksichtigt.

Die Betreuung von Flüchtlingen in Privatwohnungen soll möglichst aus dem Regelsystem erbracht werden.

In allen Unterbringungsformen sind die jeweiligen Objekte durch eine sozialarbeiterische Betreuung im Gemeinwesen zu verankern, ehrenamtliche Strukturen sind gezielt zu fördern und aufzubauen.

4.1 Orientierungsphase im Wohnheim

Die Orientierungsphase in einer Erstaufnahmeeinrichtung soll in der Regel analog § 47 Abs. 1 S. 1 AsylVfG längstens auf drei Monate befristet werden. Alle neu eingereisten und unterzubringenden Flüchtlinge erhalten Unterkunft und Betreuung in den dafür geeigneten Wohnheimen.

Die Aufnahme im Wohnheim erfolgt durch die dortige soziale Fachkraft. Es wird ein ausführliches Aufnahmegespräch geführt, ggf. unter Hinzuziehung eines Dolmetschers und unter Erarbeitung einer Verfahrensvereinbarung⁵.

⁵ In der Verfahrensvereinbarung sollen nach einer Aufnahme der persönlichen Daten, der Familienkonstellation und evtl. gesundheitlicher Beeinträchtigungen die notwendige soziale Sicherung, die meldebehördliche Anmeldung, die Anmeldung für die Kindertagesstätte, Schule und Hort (als Teil der zu erbringenden Integrationsleistungen) besprochen und vereinbart werden. Diese Verfahrensvereinbarung begleitet den Flüchtling während der Dauer seines Aufenthaltes. Die Verwendung dieser Verfahrensvereinbarung unterliegt den Bestimmungen des Datenschutzes bzw. dem Beratungsgeheimnis.

Der neu Zugereiste erhält ausführliche Informationen über das Unterbringungs- und Betreuungskonzept und über die von ihm zu erbringenden Integrationsleistungen und deren Perspektiven, sowie Vermittlung an Beratungsstellen zu Fragen des Aufenthaltes und der Versorgung sowie u.U. Rückkehrberatung.

Die Orientierungsphase bietet der Belegungssteuerung Erkenntnisse für die anschließende Verlegung in ein Wohnheim. Auf die Bedürfnisse von Familien und Kindern sowie auf Bedürfnisse spezieller Gruppen (Traumatisierte, Frauen mit Gewalterfahrung etc.) ist dabei gesonderte Rücksicht geboten.

4.2 Integrationsphase I im Wohnheim

Die Integrationsphase I schließt sich an die Orientierungsphase an. Sie dient der Integration in das Gemeinwesen.

Dabei soll sich ein Angebot flexibler Hilfen am individuellen Bedarf der Bewohner orientieren und sollte nach Möglichkeit Folgendes umfassen: Alphabetisierung und Sprachkurs, Information über Normen und Werte sowie Formen der Konfliktbewältigung in unserer Gesellschaft, Förderung des Zugangs zu Bildung, Ausbildung und – wenn möglich – zum Arbeitsmarkt, bekannt machen mit dem Kulturleben im Viertel/Stadt, Förderung des Auszugs aus dem Wohnheim gemäß den Belegungskriterien, Überleitung an Regelangebote in sozialen Diensten und bei freien Trägern. An einer Umsetzung dieser Angebote müssen sich insbesondere Bund und Land beteiligen.

Die Förderung des Auszugs in Privatwohnungen soll eine Aufgabe der sozialarbeiterischen Begleitung in den Wohnheimen sein. Zudem kann die Begleitung auszugswilliger Flüchtlinge durch Ehrenamtliche erfolgen, die z.B. Flüchtlinge auch bei Erhalt von Mietverhältnissen sowie beim Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt unterstützen können, ohne die Aufgaben der Fachkraft zu ersetzen.

Die Betreuung und Gesamtverantwortung in Wohnheimen kann freien Trägern übertragen werden.

4.3 Integrationsstufe II in Privatwohnungen

Im Anschluss an die Orientierungsphase und die Integrationsphase I (Orientierungsgröße 36 Monate) werden Flüchtlinge - wie in 3.1.3. erläutert - in Wohnungen untergebracht.

Die Unterbringung in einer Wohnung sollte – insbesondere bei Familien - möglichst im gleichen Stadtteil wie die vorherige Wohnheimunterbringung erfolgen. Schul- oder Kindergartenwechsel sind möglichst zu vermeiden; auf bisherige Integrationserfolge kann so weiter aufgebaut werden.

Die Betreuung der Flüchtlinge soll hier so weit wie möglich aus den Regelsystemen (Allgemeiner Sozialer Dienst, Angebote der freien Wohlfahrtspflege) erfolgen. Bei besonderem Betreuungsbedarf wird für einzelne Personen oder Wohn-Objekte eine gesonderte Betreuung sichergestellt.

Eine Betreuung der Flüchtlinge auf ehrenamtlicher Basis wird unterstützt. Stadtverwaltung und freie Wohlfahrtspflege sind aufgefordert, auf lokaler Stadtteilbasis Unterstützungssysteme für Flüchtlinge zu bilden und zu fördern. Insbesondere Kirchengemeinden sind möglichst in diese Unterstützungssysteme einzugliedern. Eine Koordination dieser Aktivitäten soll durch den Interkulturellen Dienst im städtischen ASD erfolgen.

5. Konzeptionelle Überlegungen zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen

Im Folgenden werden konzeptionelle Überlegungen einer Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingswohnheimen dargestellt.

5.1 Pädagogische und schulische Regelversorgung

- Für die 3 – 6 jährigen Flüchtlingskinder ist eine möglichst weitgehende Versorgung mit Kindergartenplätzen sicherzustellen.
- Für die 6 – 16 jährigen Flüchtlingskinder und – jugendlichen ist eine Beschulung zu ermöglichen. Wie vom Rat in seiner Sitzung am 12.04.2004 in einer Resolution von der Landesregierung NW gefordert, soll auch für diese Gruppe die Schulpflicht eingeführt werden. Zur Realisierung ist eine Beteiligung des Landes erforderlich.
- Für Flüchtlingsjugendliche ab 16 Jahre müssen Angebote zu schulischen und berufsbezogenen Bildungswegen erhalten bzw. bedarfsgerecht weiterentwickelt und angeboten werden.
- Über 16-jährige unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die einen spezifischen erzieherischen Betreuungsbedarf haben, werden über dafür vorgesehene Wohnangebote der Jugendhilfe versorgt.

Die Flüchtlingskinder zeigen sich grundsätzlich als genauso förderungswillig und bildungsinteressiert wie alle anderen Kinder und Jugendlichen ihrer Altersgruppe. Bemühungen, derzeitige Verwahrlosungsstrukturen bei den Kindern und Jugendlichen aufzubrechen, gelingen am ehesten durch Teilnahme der Kinder und Jugendlichen an den altersentsprechenden Regelangeboten. Hierüber werden den Kindern und Jugendlichen Alternativen zu einem Alltag geboten, der derzeit geprägt ist von unstrukturierten und unregelmäßigen Tagesabläufen. Dieser Umstand äußert sich in Langeweile, destruktiven Verhaltensweisen, teilweise unter Einschluss von fremd- und selbstgesteuerten delinquentem Handeln.

5.2 Spezialisierte Versorgung

Neben einer kontinuierlichen Bedarfserhebung und -auswertung über Inanspruchnahme und Nichtinanspruchnahme von Kindergartenplätzen, Schulangeboten und beruflichen Perspektiven sind darüber hinausgehende aktuelle zusätzliche spezielle Bedarfe zu ermitteln und durch eine begleitende und unterstützende Versorgung zu erfüllen.

Das Erleben von Gewalt- und Menschenrechtsverletzungen, wie z.B. von Kriegssituationen, Verfolgung und Tod von Familienangehörigen sowie eigenen Folterungs-

und Vergewaltigungserlebnissen muss durch verschiedenartige individuelle Hilfen abgedeckt werden. Diesbezügliche Ressourcen im medizinischen, therapeutischen, psychosozialen und pädagogischen Bereich müssen ausreichend zur Verfügung gestellt werden.

Im Rahmen des durch die Stadtverwaltung vorgelegten „Stufenkonzeptes zur Verhinderung von Straftaten von Kindern und Jugendlichen aus dem Kreis der unerlaubt eingereisten Flüchtlinge“ sind pädagogische Unterstützungsangebote für Roma-Familien vorgesehen, deren Kinder durch delinquente Verhaltensweisen auffallen. Die Nichtinanspruchnahme dieser Hilfen führt zum Schutz der Kinder in letzter Konsequenz zum Sorgerechtsentzug der Eltern durch das Familiengericht und zur stationären Erziehung außerhalb des Familienverbandes.

6. Aufenthaltsstatus

Die Klärung eines gefestigten Aufenthaltes muss in einem angemessenen Zeitraum angestrebt werden. Soweit keine aufenthaltsberechtigenden Umstände mehr vorliegen, greifen die übrigen ausländerrechtlichen Bestimmungen.

Gerade bei integrationswilligen Personen, die sich bereits mehrere Jahre in Köln aufhalten, ist eine Überprüfung des Aufenthaltes mit dem Ziel der Verfestigung des Aufenthaltes erforderlich. Hierdurch wird dem menschlichen Grundbedürfnis nach zeitlich gesicherten Lebensumständen Rechnung getragen.

7. Kosten

Das vorliegende Papier ist im Bewusstsein der finanziellen Situation der Stadt Köln entstanden und geht davon aus, dass es mittelfristig zu einer Senkung der Ausgaben in diesem Bereich führt.

8. Weiteres Vorgehen

Mit den vorliegenden konzeptionellen Überlegungen hat der Runde Tisch für Flüchtlingsfragen sich an dem Auftrag des Rates der Stadt Köln vom 17.06.2003 orientiert.

Mit der Zustimmung des Rates zu dem vorgelegten Ergebnis ist für den Runden Tisch die Basis geschaffen, auch die Umsetzung des Konzeptes zu begleiten.

Nach Ansicht des Runden Tisches ist eine wissenschaftliche Begleitung der Umsetzung des vorliegenden Konzeptes dringend erforderlich.