



Flüchtlingsrat Bremen | St. Jürgenstr. 102 | 28203 Bremen

An das Bundesverfassungsgericht
Erster Senat - 1 BvL 3/21
Postfach 1771
76006 Karlsruhe

St. Jürgenstr. 102
28203 Bremen

Vorstand

Dr. Roberta Menéndez

Auskunft erteilt: H. Dieckmann

Fon 0421 4166 1218

Fax 0421 4166 1219

hd@fluechtlingsrat-bremen.de

www.fluechtlingsrat-bremen.de

Bremen, 02.02.2022

Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung - 1 BvL 3/21
Stellungnahme des Flüchtlingsrat Bremen

Zusammenfassung

Weder die Infrastruktur von Erstaufnahmestellen und Gemeinschaftsunterkünften im Land Bremen, noch das Handeln von Sozialleistungsträger und Personal der Unterkünfte bei der Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes lässt an irgendeiner Stelle den Schluss zu, diese seien für ein gemeinsames Wirtschaften von alleinstehenden oder alleinerziehenden Bewohner*innen vorgesehen, angepasst, zumutbar oder geeignet.

Die jeweilige Einordnung in die Regelbedarfsstufe 2 ist weder eine Beschreibung der gelebten Realität noch geht sie mit der Möglichkeit einher, die Realität der falschen Vorannahme des Gesetzgebers anzupassen.

Gemeinsames Wirtschaften findet nicht statt und die Leistungsbeziehenden erreichen in dieser Hinsicht auch keine Einsparungen. Es handelt sich um eine willkürliche Leistungskürzung auf ein Niveau unterhalb des vorzusehenden Regelbedarfs.

Quellen

Die nachfolgend zusammengefassten Kenntnisse beziehen wir aus Dokumenten der Senatorin für Soziales in Bremen, aus Unterlagen und Sitzungen der Deputation für Soziales des Landes Bremen, in der der Flüchtlingsrat ständiger Gast ist, aus Angaben der Träger mehrere Unterkünfte, aus Auskünften von dort arbeitenden Personen und nicht zuletzt aus Befragungen von dort (teils ehemals) wohnenden Menschen im Zeitraum Juni 2020 bis Dezember 2021.

Infrastruktur in Gemeinschaftsunterkünften

Die Unterkünfte in der Stadt Bremen sind unterschiedlich gestaltet, sie lassen sich grob in drei Kategorien einteilen:

1. Erstaufnahmestelle nach § 44 I AsylG, deren Außenstellen und „Notunterkünfte“:
Leistungen nach § 3a Abs. 2 AsylbLG werden als Sachleistung, der persönliche Bedarf nach § 3a

Abs. 1 AsylbLG als Geldleistung gewährt.

2. Einfache Übergangswohnheime (nach § 53 I AsylG):

Die Bedarfe nach § 3a Abs. 1 und 2 AsylbLG werden überwiegend durch Geldleistungen gewährt. Küchen und sanitäre Einrichtungen werden jeweils von den Bewohner*innen mehrerer Schlafräume geteilt.

3. Übergangswohnheime (nach § 53 I AsylG) mit Appartements:

Die Bedarfe nach § 3a Abs. 1 und 2 AsylbLG werden überwiegend durch Geldleistungen gewährt. Bewohner*innen eines Appartements verfügen jeweils über eine Küche und Nasszelle.

Übergangswohnheime mit Appartements sind die von der Senatorin für Soziales favorisierte Form der Unterkunft nach § 53 Abs. 1 AsylG. Sie machen dennoch weit weniger als die Hälfte der Unterkünfte aus. In diesen Unterkünften sind in der Regel keine Räume zur gemeinsamen Nutzung vorhanden.

Die Unterkünfte mit Appartements werden vorrangig mit Familien belegt, wozu selbstverständlich auch alleinstehende Elternteile (mit ihren Kindern) gehören, die dann keine Räume mit anderen teilen, aber dennoch in die Regelbedarfsstufe 2 eingeordnet werden.

Die Appartements werden teilweise auch von zwei bis vier alleinstehenden Erwachsenen geteilt.

In allen Unterkunftsformen wohnen Leistungsbezieher*innen nach dem AsylbLG, dem SGB II und dem SGB XII in verschiedenen Regelbedarfsstufen. Die vorübergehende Unterbringung von Leistungsbeziehenden nach dem SGB in der Erstaufnahmestelle und ihren Außenstellen ist die Ausnahme, kommt aber vor.

Insgesamt gibt es zur Zeit in der Stadt Bremen 26 Übergangswohnheime und in Bremerhaven 4. Die Erstaufnahmestelle hat 4 Außenstellen. Insgesamt wohnen über 4.000 Menschen in diesem Unterbringungssystem.

„Gemeinschaftlich genutzte Räume“

Den Begriff der „gemeinschaftlichen Nutzung“ von Küchen, Sanitäreinrichtungen und anderen Räumen halten wir in Bezug auf Aufnahmeeinrichtungen und Übergangswohnheime für irreführend. Alle Personen, die aus persönlicher eigener Erfahrung oder Anschauung darüber sprechen, berichten, dass solche Räume, sofern vorhanden, abwechselnd oder parallel genutzt werden - nicht gemeinschaftlich. Daraus ergeben sich keine Einsparungen, sondern ggf. sogar Mehrkosten.

„Gemeinschaftlich genutzte“ Räume werden insgesamt nicht mit dem Ziel eingerichtet, gemeinsames Wirtschaften oder Haushalten zu ermöglichen, sondern mit dem Ziel, zu Ungunsten der Bewohner*innen Kosten für die Träger und die Behörde einzusparen, bzw. zu möglichst geringen Kosten möglichst viele Unterbringungsplätze schaffen zu können.

Die Einführung der neuen Regelbedarfsstufen führte in keiner Weise zur Anpassung von Ausstattung oder Organisation der Unterkünfte an die Anforderung, gemeinsames Wirtschaften zu ermöglichen. Uns sind auch keinerlei Überlegungen dazu bekannt.

„Gemeinschaftlich genutzte“ Räume werden auch tatsächlich nicht für gemeinsames Wirtschaften genutzt. Folgende Hindernisse stehen dem nach unseren Erkenntnissen im Weg:

Mangel an Bereitschaft

Keine einzige befragte Person zeigte Kenntnis von oder Verständnis für die gesetzliche Annahme, Bewohner*innen würden unabhängig von der persönlichen Beziehung zueinander gemeinsam wirtschaften.

Mangel an Information

Keine einzige befragte Person zeigte sich über die Einordnung in die Regelbedarfsstufe 2 informiert. Keine einzige Person wurde vom Träger der Sozialleistungen oder dem Träger der Unterkunft darüber informiert oder dazu instruiert. Die Leistungsbescheide nach dem AsylbLG enthalten lediglich den Hinweis auf „Leistungen nach § 2 (bzw. 3) AsylbLG“. Die Berechnungsbögen zum Leistungsbescheid enthalten ebenfalls lediglich den Hinweis auf „§ 2 AsylbLG“ bzw. auf „§ 3a Abs. 1 AsylbLG“. Die jeweilige Regelbedarfsstufe wird also in den Leistungsbescheiden an keiner Stelle benannt und ist nur für Personen erkennbar, die über aktuelle und vertiefte Kenntnisse zum AsylbLG verfügen.

Keine einzige befragte Person hatte eine Vorstellung davon, wie gemeinsames Haushalten in einer Unterkunft konkret organisiert werden sollte.

Mangel an persönlichem Bezug und Vertrauen

Die Führung eines gemeinsamen Haushaltes oder auch nur teilweises gemeinsames Wirtschaften setzt gegenseitiges Vertrauen, Vereinbarungen und Kommunikation darüber voraus. Diese Voraussetzungen sind in der Regel nicht gegeben.

Die Bewohner*innen der Unterkünfte haben keinerlei Einflussmöglichkeit darauf, mit wem sie einen Schlafraum, Küche, Sanitärräume usw. teilen. Die Zuweisung zu einer Unterkunft und zu einem Raum darin erfolgt vollständig ohne Beteiligung der Betroffenen und nach intransparenten Kriterien, die mutmaßlich allein an organisatorischen Überlegungen der Träger und ungeprüften, pauschalen Zuordnungen (Geschlecht, Sprache, Nationalität) orientiert sind.

Leistungen nach SGB II oder AsylbLG und die jeweilige Regelbedarfsstufe können bei dieser Entscheidung keine Rolle spielen, diese Information liegt der zuweisenden Stelle nach dortiger Auskunft nicht vor.

Es ist üblich, dass auch innerhalb der Unterkünfte Leistungsbeziehende nach SGB und AsylbLG den gleichen Schlaf-, Koch-, oder Sanitärräumen zugeordnet sind.

Mangel an äußeren Voraussetzungen

Küchen

In mehreren Unterkünften existieren sogenannte Gemeinschaftsküchen, die jeweils mehrere Herde haben, die jeweils mehreren Zimmern mit jeweils mehreren Bewohner*innen zugewiesen werden. Dies verfolgt weder den Zweck noch hat es den Effekt, dass die Nutzer*innen gemeinsam Lebensmittel anschaffen und Essen zubereiten. Es dient dem Zweck, auf weniger Raum mehr Menschen unterzubringen. Als Folge steht diesen Personen weniger Autonomie, weniger Platz und weniger Zeit zur Verfügung, um Lebensmittel aufzubewahren und zuzubereiten. Da nacheinander und nicht miteinander gekocht wird, entstehen Wartezeiten bzw. Zeiten, in denen die Küche nicht zur Verfügung steht, wodurch für die Betroffenen Mehrkosten für Ernährung entstehen können.

Die Küchen sind auch ihrer Ausstattung nach (sofern vorhanden: kleine Töpfe, Schüsseln, usw.; sofern vorhanden abgetrennte, teilweise auch abschließbare Fächer) nicht für die gemeinschaftli-

che Nutzung vorgesehen. Sofern einzelne Fächer nicht vorhanden oder nicht abschließbar sind, wird dies von Mitarbeitenden als Manko bemängelt. Bewohner*innen ziehen daraus die Konsequenz, Lebensmittel nicht in der Küche, sondern im Schlafraum aufzubewahren. Sofern die Erstausstattung mit Küchenutensilien als Sachleistung gewährt wird, ist diese an der Benutzung durch jeweils allein wirtschaftende Personen ausgerichtet. Küchen, die erkennbar auf eine gemeinschaftliche Benutzung ausgerichtet wären, gibt es nicht.

Zuweisungen ohne Rücksicht auf außerfamiliäre Beziehungen

Die Zuweisungen zu einer (neuen) Unterkunft erfolgen meist kurzfristig, manchmal mit einer Frist von wenigen Stunden. Uns sind Fälle berichtet worden, in denen eine Zuweisungsentscheidung morgens mitgeteilt und mittags durchgesetzt wurde. Im Verlauf der Coronapandemie wurden Bewohner*innen mehrerer Unterkünfte wiederholt nach Infektionsschutzkriterien in „Kohorten“ eingeteilt und neuen Räumen oder Unterkünften sowie dadurch neuen Zimmernachbar*innen zugeteilt.

In solchen Situationen dürfte es nahezu unmöglich sein, einen etwaig bestehenden gemeinsamen Haushalt aufzulösen oder gemeinsam angeschaffte Gegenstände aufzuteilen.

Sanitärräume

Inwiefern sich aus „gemeinschaftlich genutzten“ Sanitäreinrichtungen Kosteneinsparungen ergeben könnten, erschließt sich von vornherein nicht. Die gemeinsame Nutzung von Seife, Shampoo oder anderen Sanitärutensilien wurde von keiner einzigen befragten Person berichtet. Vielmehr ergeben sich erhebliche Einschränkungen der Privatsphäre und der Nutzungsmöglichkeiten solcher sanitärer Einrichtungen.

Zuordnung zu Küche, Wohn- und Schlafraum inkonsistent

Wegen der in mehreren Unterkünften unterschiedlichen Zahl von Küchen und Sanitäreinrichtungen ist es dort üblich, dass jeweils alleinstehende Bewohner*innen dem gleichen Sanitärraum, aber nicht der gleichen Küche zugeordnet sind. Zur Erfüllung der unzutreffenden Vorannahme der Gesetzgebung müssten die Bewohner*innen in einigen Konstellationen für die unterschiedlichen Lebensbereiche „Körperhygiene“ und „Lebensmittelversorgung“ jeweils mit unterschiedlichen anderen Personen gemeinsam wirtschaften.

Gemeinschaftsräume nicht vorhanden

Die in der Erstaufnahmestelle und ihren Außenstellen vorgesehenen Aufenthaltsräume wurden im Verlauf der Pandemie zu Schlafräumen umgewidmet.¹

In den Gemeinschaftsunterkünften mit Appartements sind in der Regel keinerlei Gemeinschaftsräume vorhanden.

Corona-Beschränkungen

Selbst wenn die Information und der Wille gemeinsam zu haushalten vorhanden wäre, so wäre dies in den Jahren 2020 und 2021 in allen Unterkünften und Konstellationen weitgehend unmöglich und unzulässig gewesen. Die Landesregierung ergänzte die Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus zum 05.05.2020 klarstellend dahingehend, dass die Abstandsregelung nach der Coronaverordnung grundsätzlich auch in Gemeinschaftsunterkünften einzuhalten ist². In der Verordnung sind ausdrücklich die Personen benannt, zu denen der Mindestabstand

1 Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport: Bekanntmachung der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration zur 24. Sitzung, Bremen 13.01.2022, Seite 422

2 § 12a in der zweiten Coronaverordnung, § 12 in der aktuellen neunundzwanzigsten Bremischen Coronaverordnung

einzuhalten ist, nämlich alle anderen als

*„die Ehegattin oder den Ehegatten, die Lebenspartnerin oder den Lebenspartner, die Partnerin oder den Partner einer eheähnlichen oder lebenspartnerschaftsähnlichen Gemeinschaft sowie deren oder dessen Kinder (Patchworkfamilie), Verwandte in gerader Linie sowie Geschwister und Geschwisterkinder (Familienangehörige)“.*³

Demnach wird von nicht miteinander verwandten Bewohner*innen der Unterkünfte derzeit verlangt, zu jedem Zeitpunkt 1,5 Meter Mindestabstand zueinander einzuhalten, und zwar auch dann, wenn sie der gleichen Küche oder dem gleichen Schlafräum zugeordnet sind. Diese Anforderung wiederholt die Senatorin für Soziales ausdrücklich in ihren regelmäßigen Berichten.⁴ Es ist offenkundig, dass gemeinsames Wirtschaften unter diesen Umständen weder vorgesehen noch möglich oder zumutbar wäre.

Hier besteht ein erheblicher Unterschied zu Bedarfsgemeinschaften von Familienangehörigen und Angehörigen eines Hausstands: Alleinstehende Bewohner*innen von Gemeinschaftsunterkünften sind keine Angehörigen eines gemeinsamen Hausstands im Sinne des § 1a Abs. 1 Nr. 2 der aktuellen Bremischen Coronaverordnung, auch dann nicht, wenn sie nach § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG oder nach § 3a Abs. 1 Nr. 2b bzw. § 3a Abs. 2 Nr. 2b AsylbLG der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet sind.

Mangel an W-Lan bzw. Festnetzanschlüssen

Die mangelhafte Versorgung mit W-Lan in der Erstaufnahmestelle führte im Frühjahr 2020 zu einer öffentlichen Auseinandersetzung, nachdem Bewohner*innen in den Medien berichteten, dass sie trotz Quarantäne keinerlei Internetzugang haben.

Dabei wurde die Versorgung mit W-Lan allgemein aus verschiedenen Gründen als notwendig angesehen, war aber seit der Einweihung der Einrichtung nie vollständig umgesetzt worden. Seit Mitte 2021 besteht nach Angaben der Senatorin für Soziales in der Erstaufnahmeeinrichtung flächendeckend Zugang. In den Außenstellen ist dies weiterhin nur teilweise der Fall. Die öffentliche Auseinandersetzung hat verdeutlicht, dass es sich beim Zugang zum W-Lan nicht um eine einforderbare Leistung im Rahmen der Leistungen nach dem AsylbLG handelt, sondern um ein freiwilliges Angebot, auf das kein Verlass ist. Die Bewohner*innen sind durchgehend auf eigene Mobilfunkverträge angewiesen, um ihren Bedarf an Kommunikation decken zu können. Eine gemeinsame Nutzung von Mobilfunkverträgen findet nicht statt, was auch wegen unterschiedlicher Bedarfe, aus vertraglichen Gründen und hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre unzumutbar sein dürfte.

Außerhalb der Aufnahmeeinrichtung liegt es meist in der Verantwortung der Träger der Unterkünfte, ein W-Lan einzurichten und den Zugang dazu zu ermöglichen. In manchen Unterkünften ist ein solcher vorhanden und zugänglich, in anderen nicht. Von mindestens einem Träger mit mehreren Unterkünften wurde die Öffnung des vorhandenen W-Lan u.a. mit der Begründung abgelehnt, dadurch entstünden ungeklärte Haftungsfragen.

In mindestens einer Unterkunft hat die Initiative „freifunk Bremen“ einen Zugang zum Freifunknetz ermöglicht. Diese Zugänge sind jedoch in ihrer Bandbreite eng beschränkt und nicht zuverlässig verfügbar.

³ § 1a Abs. 2 Nr. 1 Neunundzwanzigste Bremische Coronaverordnung

⁴ Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport: Bekanntmachung der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration zur 24. Sitzung, Bremen 13.01.2022, Seite 422

Die Senatorin für Soziales berichtete zwar von einem massiven Ausbau des W-Lan Angebotes im Verlauf der Pandemie.⁵ Dies bestätigt jedoch auch, dass der Zugang nicht zur Regelausstattung gehört und nach wie vor nicht bedarfsgerecht vorhanden ist.

Die kostenlose Nutzung von Festnetzanschlüssen ist in keiner Einrichtung möglich. Der Abschluss eigener Festnetzverträge ist theoretisch möglich, jedoch mit erheblichen Unwägbarkeiten (Vertragsdauer, Umzug, etc.) verbunden und wird von manchen Anbietern abgelehnt.

Keine coronabedingte Ausnahmen

Eine vorübergehende coronabedingte Einordnung der Leistungsbeziehenden in die Regelbedarfsstufe 1 ist zwar seit Anfang 2021 im Rahmen einer Verwaltungsregelung möglich, wurde aber bisher in keinem uns bekannten Fall tatsächlich vorgenommen.⁶

Leistungsbeziehende nach SGB II und SGB XII

In den Gemeinschaftsunterkünften leben auch alleinstehende Personen, die Leistungen nach dem SGB II oder XII in der Regelbedarfsstufe 1 beziehen, teilweise über längere Zeiträume. Der Hauptgrund dafür dürfte sein, dass nur sehr wenige Wohnungen neu vermietet werden, deren Miethöhe innerhalb der Vorgaben des Jobcenters für Kosten der Unterkunft liegt. Genaue Zahlen sind uns nicht bekannt. Wir schätzen die Zahl der Bewohner*innen von Unterkünften, die Leistungen nach dem SGB II beziehen auf mehrere hundert Personen.

Soweit uns bekannt ist, wird die Regelbedarfsstufe 2 Nr 2. Anlage zu § 28 SGB XII nicht auf Bewohner*innen von Gemeinschaftsunterkünften angewendet.

Haushaltsgemeinschaft, Bedarfsgemeinschaft oder „Egal-mit-wem-Gemeinschaft“?

Außerhalb der hier angesprochenen Regelungen ist die Zugehörigkeit zu einer Haushalts- oder Bedarfsgemeinschaft mit anderen Erwachsenen Voraussetzung für die Zuordnung zur jeweiligen Regelbedarfsstufe 2. Die Beschreibung von Infrastruktur und Organisation der Unterkünfte nach dem AsylbLG in Bremen hat verdeutlicht, dass Haushaltsgemeinschaften von alleinstehenden Personen dort weder vorgesehen sind noch gebildet werden.

Bezeichnend für den mangelnden Realitätsbezug der Regelung ist, dass dabei weder den Leistungsbeziehenden selbst noch dem Sozialleistungsträger bekannt ist, dass und mit welcher konkreten Person jeweils angeblich gemeinsam gewirtschaftet wird oder vermeintlich gemeinsam gewirtschaftet werden kann.

Es ist den Umständen nach auch nicht möglich zu benennen, mit wem genau, in welchem Zeitraum und in welcher Hinsicht gemeinsam gewirtschaftet werden soll. Daraus kann nur geschlossen werden, dass auch keine Einsparungen zu erwarten sind.



Dr. Roberta Menéndez
Vorstand Flüchtlingsrat Bremen

5 Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport: Bekanntmachung der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration zur 24. Sitzung, Bremen 13.01.2022, Seite 264

6 Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Soziales: „Verwaltungsanweisung zu §§ 2, 3a RBS 2 Gemeinschaftsunterkünfte Corona“ vom 05.02.2021; Schreiben der Senatorin SJIS an den Flüchtlingsrat Bremen vom 12.08.2021