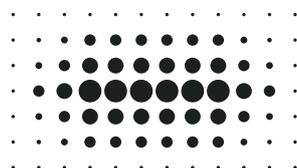


---

# Gutachten zur Rechtmäßigkeit der Sozialprognose für Bewohner\*innen von Gemeinschaftsunterkünften der Stadt Leipzig

---



**ADB**  
Antidiskriminierungsbüro

Initiativkreis: Menschen.Würdig.

---

## Impressum

### Erstellt vom:

**Büro für Recht und Wissenschaft GbR**

Doris Liebscher, Micha Klapp Alexander Klose

Binger Straße 71

14197 Berlin

[www.recht-wissenschaft.de](http://www.recht-wissenschaft.de)

### Im Auftrag von:

**Antidiskriminierungsbüro Sachsen e.V.**

Kochstraße 14

04275 Leipzig

[www.adb-sachsen.de](http://www.adb-sachsen.de)

Tel.: 0341 - 30 39 49 2

**Initiativkreis: Menschen.Würdig.**

[www.menschen-wuerdig.org](http://www.menschen-wuerdig.org)

Leipzig, 22. Juni 2017

Gefördert von



**ROSA LUXEMBURG STIFTUNG SACHSEN**

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. <u>ASYLRECHTLICHE SOZIALPROGNOSE ALS GEGENSTAND DER VERFASSUNGSRECHTLICHEN ÜBERPRÜFUNG</u></b>	<b>2</b>
1.1. BUNDES- UND LANDESRECHTLICHE RECHTSGRUNDLAGEN	2
1.2. VORAUSSETZUNGEN DER DEZENTRALEN UNTERBRINGUNG IN DER STADT LEIPZIG	2
1.3. ABLAUF, RECHTSNATUR UND INHALT DER SOZIALPROGNOSE	3
1.4. GRÜNDE FÜR DIE SOZIALPROGNOSE	7
<b>2. <u>FORMELLE RECHTMÄßIGKEIT DER SOZIALPROGNOSE</u></b>	<b>8</b>
<b>3. <u>MATERIELLE RECHTMÄßIGKEIT DER SOZIALPROGNOSE</u></b>	<b>8</b>
3.1. VEREINBARKEIT DER BERÜCKSICHTIGUNG VON SPRACHKENNTNISSEN MIT DEN DISKRIMINIERUNGSVERBOTEN IN ART. 3 ABS. 3 GG UND ART. 18 ABS. 3 SÄCHSVERF	9
3.1.1. GRUNDRECHTSBETROFFENHEIT	9
3.1.2. GRUNDRECHTSVERLETZUNG	10
3.2. RECHTMÄßIGKEIT DER SOZIALPROGNOSE IM ÜBRIGEN	12
3.2.1. VEREINBARKEIT DER SOZIALPROGNOSE MIT DEN DISKRIMINIERUNGSVERBOTEN IN ART. 3 ABS. 3 GG UND ART. 18 ABS. 3 SÄCHSVERF	13
3.2.2. GRUNDRECHTSBETROFFENHEIT	13
3.2.3. GRUNDRECHTSVERLETZUNG	15
3.2.4. VEREINBARKEIT DER SOZIALPROGNOSE MIT DEM ALLGEMEINEN GLEICHHEITSSATZ IN ART. 3 ABS. 1 GG, ART. 18 ABS. 1 SÄCHSVERF	16
3.2.5. UNGLEICHBEHANDLUNG ZWISCHEN DEUTSCHEN UND NICHTDEUTSCHEN STAATSANGEHÖRIGEN	16
3.2.6. UNGLEICHBEHANDLUNG ZWISCHEN ASYLSUCHENDEN/GEDULDETEN PERSONEN UND NICHTDEUTSCHEN STAATSANGEHÖRIGEN MIT GEFESTIGTEM AUFENTHALT	18
<b>4. <u>VEREINBARKEIT DER SOZIALPROGNOSE MIT DEM ALLGEMEINEN PERSÖNLICHKEITSRECHT UND DEM RECHT AUF INFORMATIONELLE SELBSTBESTIMMUNG AUS ART. 2 ABS. 1 GG (I.V.M. ART. 1 ABS. 1 GG)</u></b>	<b>19</b>
<b>5. <u>FAZIT</u></b>	<b>21</b>
<b>6. <u>DOKUMENTE</u></b>	<b>22</b>

# 1. Asylrechtliche Sozialprognose als Gegenstand der verfassungsrechtlichen Überprüfung

---

## 1.1. Bundes- und Landesrechtliche Rechtsgrundlagen

Der § 53 Asylgesetz (AsylG)<sup>1</sup> ist die bundesrechtliche Grundlage für die Unterbringung von Asylsuchenden. Nach Absatz 1 Satz 1 sollen

*„Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, [...] in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden.“*

Zuständig für die Bearbeitung der Anträge auf dezentrale Unterbringung und die einzelfallbezogene Ermessensentscheidung über die dezentrale Unterbringung, sind nach § 2 des Gesetzes zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz) die kreisfreien Städte und Landkreise als untere Unterbringungsbehörden. Bei der Entscheidung über die dezentrale Unterbringung sind gemäß § 53 Abs. 2 AsylG „sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange des Ausländers zu berücksichtigen.“ Der Erlass des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren zur dezentralen Unterbringung von Asylbewerbern/geduldeten Ausländern vom 31.01.2001 konkretisiert diese Vorschrift dahin gehend, dass

*„Asylbewerber und geduldete Ausländer [...] im Einzelfall außerhalb der Gemeinschaftsunterkunft untergebracht werden [sollen], wenn amtsärztlich aufgrund einer schwerwiegenden Erkrankung zur Besserung des Gesundheitszustandes, zur Ermöglichung der vollständigen Genesung oder aus humanitären Gründen die Unterbringung außerhalb der Gemeinschaftsunterkunft empfohlen oder vorgeschlagen worden ist“.*

## 1.2. Voraussetzungen der dezentralen Unterbringung in der Stadt Leipzig

Das Leipziger Konzept „Wohnen für Berechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz“ konkretisiert die Regelvermutung des § 53 Abs. 1 AsylG weiter und zwar zugunsten des Ziels dezentraler Unterbringung. Das vom Leipziger Stadtrat im Juli 2012 beschlossene Konzept „Wohnen für Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Leipzig“ sieht vor:

*„Unter Ausnutzung des durch die rechtlichen Bedingungen vorgegebenen Gestaltungsspielraumes wird jede Form der Unterbringung genutzt und so ausgestaltet, dass ein höchstmögliches Maß an Privatsphäre und selbstbestimmtem Leben gewährleistet ist.“<sup>2</sup>*

Die Stadt Leipzig spricht sich damit grundsätzlich für das Ziel dezentraler Unterbringung aus. „Humanitäre Gründe“ für den Auszug aus einer Gemeinschaftsunterkunft liegen in Leipzig beispielsweise für Familien mit Kindern, bei der Ausübung einer Ausbildung oder eines Studiums oder bei

---

1 Vor dem 24.10.2015: Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)

2 Stadt Leipzig, Konzept „Wohnen für Berechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz in Leipzig“, 2012, S. 4.

diskriminierungsbasierten Konflikten in der Gemeinschaftsunterkunft vor.<sup>3</sup> Die dezentrale Unterbringung kann in selbst angemietetem Wohnraum mit privatrechtlichem Mietvertrag erfolgen oder in kommunal angemieteten Gewährleistungswohnungen. Voraussetzung für den Umzug in privaten Wohnraum ist grundsätzlich eine bestimmte Aufenthaltszeit in der Gemeinschaftsunterkunft, diese Vorgabe einschränkend heißt es:

*„Eine unter Beachtung der Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalles möglichst schnelle Versorgung mit eigenem Wohnraum (Kategorie C) bleibt das vorrangig zu erreichende Ziel. Insofern wird es, die entsprechende Bereitschaft und Eignung vorausgesetzt, möglich sein, direkt aus einer Erstaufnahmeeinrichtung in eigenen Wohnraum zu ziehen.“<sup>4</sup>*

Das Konzept stellt damit grundsätzlich eine Verbesserung gegenüber der regelhaften Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft dar.

Jede dezentrale Unterbringung erfolgt im Ergebnis einer Einzelfallprüfung.<sup>5</sup> Das Unterbringungskonzept sieht vor, dass bei einer beabsichtigten dezentralen Unterbringung eine Sozialprognose durch den Träger der Sozialbetreuung in der Gemeinschaftsunterkunft erstellt wird:

*„Jede Entscheidung über den Auszug in eigenen Wohnraum erfolgt im Ergebnis einer Einzelfallprüfung und unter Beachtung einer Sozialprognose, die in jedem Fall durch die soziale Betreuung zu erstellen ist.“<sup>6</sup>*

Das vorliegende Gutachten prüft die Vereinbarkeit der Erstellung einer Sozialprognose anhand der darin enthaltenen Voraussetzung mit dem Grundgesetz und der Sächsischen Landesverfassung. Im Zentrum der Untersuchung stehen gleichheitsrechtliche und datenschutzrechtliche Bedenken.

### 1.3. Ablauf, Rechtsnatur und Inhalt der Sozialprognose

Über Anträge auf dezentrale Unterbringung entscheidet das Sozialamt. Der Antrag wird zusammen mit einem Wohnungsangebot und der Sozialprognose beim

---

3 Stadt Leipzig, Konzept „Wohnen für Berechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz“, 2012, S. 12; Fortschreibung des Unterbringungskonzepts, Ratsversammlung vom 21.11.2013, S. 8.

4 Stadt Leipzig, Fortschreibung des Unterbringungskonzepts, Ratsversammlung vom 21.11.2013, S. 4.

5 Stadt Leipzig, Konzept „Wohnen für Berechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz“, 2012, Seite 12; Fortschreibung des Unterbringungskonzepts, Ratsversammlung vom 21.11.2013, S. 9.

6 Stadt Leipzig, Fortschreibung des Unterbringungskonzepts, Ratsversammlung vom 21.11.2013., S. 9. Solche und ähnliche Regelungen bestehen auch in anderen Städten. So sah das Wohnungsunterbringungskonzept für asylsuchende und geduldete Personen der Stadt Potsdam vom 11.02.2013 eine „asylrechtliche Wohnfähigkeitsprüfung“ vor: Anlage zur Mitteilungsvorlage Drucksache 13/SVV/0344 der Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam. Nach Mitteilung der Stadt Potsdam wird diese Wohnfähigkeitsprüfung von Flüchtlingen aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken nicht mehr praktiziert: „Rüge für die Stadt“, Potsdamer Neuste Nachrichten vom 13.05.2014, Abruf unter [www.pnn.de/potsdam/854776/](http://www.pnn.de/potsdam/854776/).

Sozialamt eingereicht.<sup>7</sup> Die Sozialprognose wird federführend von einem/r Sozialarbeiter\*in in den Gemeinschaftsunterkünften (GU) erstellt. Bei der Sozialprognose der Stadt Leipzig handelt es sich um eine sogenannte ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift, d.h. eine verwaltungsinterne Regelung, die eine einheitliche und gleichmäßige Ermessensausübung sicherstellen soll. Die Vorlage zur Sozialprognose besitzt nicht die Qualität einer Rechtsnorm, sondern ist Teil des Innenrechts. Sie entfaltet aber mittelbar eine Außenwirkung, so dass sich die Verwaltung im Einzelfall daran festhalten muss.

Ist die Sozialprognose positiv und liegen ein Wohnungsangebot und keine entgegenstehenden ausländerrechtlichen Gründe vor, dann kann die Person in eigenen Wohnraum umziehen. Ist die Sozialprognose negativ, wird „durch den Träger der Sozialbetreuung vorerst ein weiterer Verbleib in der Gemeinschaftsunterkunft empfohlen.“<sup>8</sup> Die Person muss dann vorerst weiter in der Gemeinschaftsunterkunft leben. Unabhängig davon können die auf dem Erhebungsbogen angeführten „Möglichkeiten zur Zielerreichung“ eingeleitet werden. Selbst, wenn eine negative Sozialprognose nachträglich durch Maßnahmen in eine positive Sozialprognose umgewandelt werden kann, ergibt sich eine zeitliche Verzögerung die dazu führt, dass das ursprüngliche Wohnungsangebot in der Regel wieder verfallen ist. Eine negative Sozialprognose wirkt sich also auch bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzung für einen Umzug in eine private Wohnung negativ auf das Begehren der antragstellenden Person aus. Ob die Anzahl der abgelehnten Anträge gegenüber den bewilligten Anträgen groß oder klein ausfällt, ist für die hier vorzunehmende Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Sozialprognose nicht relevant.

Bezüglich des Inhalts der Sozialprognose heißt es im Unterbringungskonzept der Stadt Leipzig:

*„Ausgehend vom Verlauf der Orientierungsphase in der Gemeinschaftseinrichtung wird eingeschätzt, ob der/die Antragsteller/-in in der Lage ist, mit den Anforderungen selbstbestimmten und selbstverantwortlichen Wohnens zurechtzukommen.“<sup>9</sup>*

---

7 Informationen zum Stand des Asylverfahrens spielen im Rahmen dieses Gutachtens keine Rolle, sind in der Praxis jedoch ebenfalls entscheidungsrelevant. Ratsversammlung vom 08.02.2017, Antwort vom Bürgermeister Prof. Fabian auf Anfrage der Stadtratsfraktion DIE LINKE, Ratsversammlung vom 08.02.2017: [https://ratsinfo.leipzig.de/bi/\\_\\_\\_tmp/tmp/45081036386777952/386777952/01249705/05-Anlagen/02/Verlaufsprotokoll08022017.pdf](https://ratsinfo.leipzig.de/bi/___tmp/tmp/45081036386777952/386777952/01249705/05-Anlagen/02/Verlaufsprotokoll08022017.pdf), letzter Abruf 10.05.2017

8 Antwort von Sozialbürgermeister Fabian auf Anfrage der Fraktion DIE LINKE in der Ratsversammlung vom 08.02.2017, [https://ratsinfo.leipzig.de/bi/\\_\\_\\_tmp/tmp/45081036386777952/386777952/01249705/05-Anlagen/02/Verlaufsprotokoll08022017.pdf](https://ratsinfo.leipzig.de/bi/___tmp/tmp/45081036386777952/386777952/01249705/05-Anlagen/02/Verlaufsprotokoll08022017.pdf) (Seite 11). Die Quellenangabe kann nur über einen temporär verfügbaren Link erfolgen. In der Vergangenheit kam es beispielsweise zu Ablehnungen aufgrund einer negativen Sozialprognose wegen Drogenkonsums, vgl. Antwort der Sächsischen Staatsregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Juliane Nagel, Fraktion DIE LINKE, Drs.-Nr.: 6/3484Thema: Zentrale und dezentrale Unterbringung von Asylsuchenden in Sachsen S. 3.

9 Stadt Leipzig, Konzept „Wohnen für Berechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz“, 2012, S. 12.

Herausgehoben werden einfache Kenntnisse der deutschen Sprache:

*„Besonderes Augenmerk wird auf eine hinreichende Beherrschung der deutschen Sprache gelegt. Zum Zeitpunkt des Auszuges aus einer Gemeinschaftsunterkunft muss daher zumindest ein einfaches Gespräch in deutscher Sprache möglich sein.“<sup>10</sup>*

Zugleich wird das Kriterium „Sprachkenntnisse“ in seiner Bedeutung für die Einzelfallentscheidung über die dezentrale Unterbringung eingeschränkt:

*„Der Zugang zu Maßnahmen des Spracherwerbs ist für Asylbewerber/-innen sowie für Geduldete nur eingeschränkt gegeben. Ohne die Möglichkeit einer regulären Wissensvermittlung dauert es daher mitunter lange, bis die deutsche Sprache ausreichend beherrscht wird. Daher sollen als unzureichend eingeschätzte Sprachkenntnisse kein grundsätzliches Ausschlusskriterium hinsichtlich der dezentralen Unterbringung darstellen. Gleichwohl wird von allen Flüchtlingen erwartet, dass sie Angebote zum Spracherwerb aktiv wahrnehmen.“<sup>11</sup>*

Laut einer Vorlage des Sozialamtes für das Erstellen einer Sozialprognose sollen erhoben werden:

---

10 Stadt Leipzig, Konzept „Wohnen für Berechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz“, 2012, S. 13.

11 Stadt Leipzig, Konzept „Wohnen für Berechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz“, 2012, S. 13.

### Sozialprognose für die Bewohnenden in den Gemeinschaftsunterkünften

Name (Familie / Einzelperson): \_\_\_\_\_ erstellt am: \_\_\_\_\_

Kategorie	Zielkriterium	Zustand					Möglichkeiten zur Zielerreichung
		erfüllt	verbesserungs-fähig	dauerhaft nicht erfüllt	nicht bekannt	nicht relevant	
Wissen, Orientierung und Umsetzung gesellschaftlicher Normen	Respektvoller Umgang mit Mitmenschen						regelmäßige, zielgerichtete Beratungsgespräche  Lernen am Modell (Vorbilder aufzeigen)  Informationsveranstaltungen zu notwendigen Themenbereichen  regelmäßige Hausbesuche in den Wohnungen (wenn zulässig)
	Einhalten der Ruhezeiten in der Hausgemeinschaft						
	Bereitschaft zur Kooperation und Kommunikation bei Problemsituationen						
	Erfüllung der Aufsichtspflicht für die eigenen Kinder						
	Mülltrennung / Ordnungsgemäße Entsorgung						
	Sparsamer u. bewusster Umgang mit Ressourcen (Energie, Wasser, etc.)						
	Pfleglicher Umgang mit eigenem u. fremden Eigentum						
	Eigenverantwortlicher Umgang mit Verträgen und Vereinbarungen						
Sprachkenntnisse	Regelmäßiger Besuch eines Deutschkurses (intern oder/und extern)						VHS, interne Angebote, Gutenbergschule, ESF BAMF, etc.
	Möglichkeiten, sich in anderer Sprache zu verständigen (v.a. Englisch)						
Spezifische Problematiken	Keine Suchtprobleme						Vermittlung an Haus Eythstraße
	Keine psychischen Auffälligkeiten (Traumata, Depressionen, Aggressionen, etc.)						Vermittlung an fachspezifische Beratung und Behandlung (Psychologen, Psychiater, etc.)
Vereinbarte Trainingsmaßnahmen	<i>Sollten Kriterien oben gelb oder rot angekreuzt sein, müssen hier entsprechende Trainingsmaßnahmen vereinbart und dokumentiert werden.</i>						
Besonderheiten und sonstige bisherige Aktivitäten							

Die Sozialprognose ist damit an die Prüfung der sogenannten „Wohnfähigkeit“ angelehnt. Der Begriff „Wohnfähigkeit“ ist kein genuiner Rechtsbegriff. Der Begriff stammt aus der sogenannten Wohnungslosenhilfe und findet Verwendung in der sozialen Arbeit mit obdachlosen Menschen<sup>12</sup>, langzeitwohnungslosen Personen mit schweren psychischen Erkrankungen<sup>13</sup> oder Suchterkrankungen<sup>14</sup> und Menschen, die unter Betreuungsvorbehalt stehen<sup>15</sup>. In zahlreichen deutschen Städten wird vom Amt für Wohnungswesen vor der Vermittlung von gefördertem Wohnraum an die oben genannten Personen von den betreuenden Diensten der Nachweis darüber verlangt, dass die zukünftige Mietpartei in der Lage ist, eine Wohnung zu bewohnen.

Wie die Sozialprognose in der Stadt Leipzig im Einzelfall erstellt wird, ist nicht geregelt und steht im Ermessen der Träger und Sozialarbeiter\*innen. Einige Sozialarbeiter\*innen füllen das Dokument nicht aus und schreiben stattdessen eine kurze schriftliche Einschätzung. Bei manchen mit der Leitung der Einrichtung betrauten Trägern sind noch mehr Fragen, als in der Vorlage angegeben, von den Sozialarbeiter\*innen zu beantworten.<sup>16</sup>

#### 1.4. Gründe für die Sozialprognose

Folgende Gründe und Ziele für die Erstellung und das Vorliegen einer positiven Sozialprognose als Voraussetzung für den Einzug in privaten Wohnraum werden von der Stadt Leipzig angeführt:

Grundsätzlich heißt es, die antragstellende Person solle in der Lage sein,

*„mit den Anforderungen selbstbestimmten und selbstverantwortlichen Wohnens zurechtzukommen.“<sup>17</sup>*

Bezogen auf die Voraussetzung des Vorliegens einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache heißt es:

*„Die dezentrale Unterbringung soll zur Integration von Flüchtlingen in die Leipziger Stadtgesellschaft beitragen. Die Möglichkeit einer Verständigung in deutscher Sprache ist Voraussetzung für das Gelingen von Integration. Daneben sind Deutschkenntnisse schon beim Abschluss von Mietverträgen, in der Folge aber auch bei der Bewältigung des Alltages erforderlich. Sie tragen zudem nicht unwesentlich zur Akzeptanz unter der einheimischen Bevölkerung bei.“<sup>18</sup>*

---

12 Zum Beispiel Schmidtke/Engler 1999.

13 AG Bremen, Beschluss vom 16. Januar 2012 – 41 XVII A 89/03 –, juris.

14 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 11. November 2003 – 12 A 1506/01 –, juris.

15 LG Hamburg, Beschluss vom 11. März 2011 – 301 T 91/11 –, juris.

16 Interviews mit Sozialarbeiter\*innen durch Initiativkreis: Menschen.Würdig 2015, 2016.

17 Stadt Leipzig, Konzept „Wohnen für Berechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz“, 2012, S. 12.

18 Stadt Leipzig, Konzept „Wohnen für Berechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz“, 2012, S. 13.

## 2. Formelle Rechtmäßigkeit der Sozialprognose

---

Formale Mängel sind nicht ersichtlich, deshalb wird im Weiteren von der formellen Rechtmäßigkeit der Sozialprognose ausgegangen.

## 3. Materielle Rechtmäßigkeit der Sozialprognose

---

Das Leben in einer Gemeinschaftsunterkunft stellt gegenüber dem Leben in einer eigenen Wohnung einen Nachteil dar, sowohl den Wohnstandard, als auch die persönliche Entscheidungsfreiheit betreffend. Personen, die aus asylrechtlichen Gründen in einer Gemeinschaftsunterkunft leben und in eine Wohnung ziehen wollen, müssen die Sozialprognose durchlaufen, unabhängig davon, ob sie als Familie oder als alleinstehende Person ausziehen wollen, unabhängig davon, welche Wohnform sie künftig wählen wollen (Familienwohnung, Singlehaushalt, Zusammenziehen mit der/dem PartnerIn, Wohngemeinschaft) und unabhängig davon, ob sie staatliche Unterstützungsleistungen oder einen Wohnberechtigungsschein erhalten werden oder nicht.

Deutsche Staatsangehörige sowie nichtdeutsche Staatsangehörige, die nicht asylsuchend und nicht geduldet sind, können grundsätzlich unabhängig von ihren individuellen sozialen und sprachlichen Kompetenzen ohne Sozialprognose eine Wohnung beziehen, auch wenn sie staatliche Transferleistungen (ALG II, Sozialhilfe, Wohngeld) in Anspruch nehmen. Ausnahmen bestehen lediglich bei stationär untergebrachten Personen und bei langzeitwohnungslosen Personen, die kommunale Unterstützung bei der Wohnungssuche in Anspruch nehmen.

Es stellt sich die Frage, ob die asylrechtliche Sozialprognose mit den verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverboten in Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 18 Abs. 3 Verfassung des Freistaates Sachsen, sowie auf dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 18 Abs. 1 SächsVerf vereinbar ist.

Ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) scheidet dagegen von vornherein aus. Auch wenn der Anwendungsbereich des Gesetzes nach § 2 Abs. 1 Nr. 8 AGG den Zugang zu und die Versorgung mit Wohnraum erfasst, gilt das diesbezügliche Diskriminierungsverbot des § 19 AGG hier nicht. Dieses zivilrechtliche Diskriminierungsverbot besitzt indes lediglich bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse Gültigkeit, also z.B. bei Abschluss oder Verweigerung eines Mietvertrages durch die vermietende Person. Wo aber der Zugang zu bzw. die Versorgung mit Wohnraum wie im vorliegenden Fall durch hoheitliche Entscheidungen des Staates eingeschränkt wird greift § 19 AGG nicht. Hier gelten die öffentlich-rechtlichen Diskriminierungsverbote.

Die EU-Antirassismusrichtlinie RL 43/2000 gilt zwar „für alle Personen in

*öffentlichen und privaten Bereichen, einschließlich öffentlicher Stellen, in Bezug auf: [...] den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum“* (Art. 3 Abs. 1 h) RL 43/2000). Nach Art. 3 Abs. 2 RL 43/2000 sind die Diskriminierungsverbote der Richtlinien jedoch dann nicht anwendbar, wenn die Vorschriften und Bedingungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenlosen Personen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten fallen oder wenn sie deren Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet sowie eine Behandlung betreffen, die sich aus der Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenlosen Personen ergibt. Das ist hier der Fall, da sich die Unterbringungsfrage im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsstatus der Antragstellenden als Drittstaatsangehörige stellt.

### 3.1. Vereinbarkeit der Berücksichtigung von Sprachkenntnissen mit den Diskriminierungsverboten in Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 18 Abs. 3 SächsVerf

#### 3.1.1. Grundrechtsbetroffenheit

Sowohl Art. 3 Abs. 3 GG als auch Art. 18 Abs. 3 SächsVerf statuieren: *„Niemand darf wegen [...] seiner Sprache [...] benachteiligt werden.“* Aus dem Diskriminierungsverbot in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG folgt nach herrschender Rechtsauffassung, dass die Sprache grundsätzlich nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden darf.<sup>19</sup> Aus der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht eindeutig hervor, dass auch die Benachteiligung einer Person aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse dem Diskriminierungsverbot unterfallen.<sup>20</sup> Höchstrichterlich ist auch geklärt, dass eine Diskriminierung bereits dann vorliegt, wenn eine rechtliche Ungleichbehandlung (auch) an die verbotene Kategorie anknüpft. Es kommt also auch nicht darauf an, ob daneben noch andere Gründe maßgeblich waren. Vielmehr genügt es, wenn die (verbotene) Kategorie in einem Motivbündel, das die Entscheidung beeinflusst hat, als Kriterium enthalten ist.<sup>21</sup>

Die Sozialprognose knüpft unmittelbar an Sprachkenntnisse an. Die Einschätzung der deutschen Sprachkenntnisse durch Sozialarbeiter\*innen der Gemeinschaftsunterkunft entscheidet mit darüber, ob die betroffene Person - die

---

19 BVerfG, Beschluss vom 27.08.2003, 2 BvR 2032/01 – juris, Rn 17; BVerfG, Beschluss vom 07.10.2003, 2 BvR 2118/01 – juris, Rn 21; Starck, in: v.Mangoldt/Klein/Starck I, Art. 3 Rn 381f., 393; andere Auffassung Kischel, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 3, Rn 215, Stand 01.12.2016.

20 BVerfG, Beschluss vom 07.10.2003, 2 BvR 2118/01 – juris, Rn 21 zu Dolmetscherkosten für Briefkontrolle und Telefonüberwachung zu Lasten eines nicht deutschsprachigen Untersuchungshäftlings.

21 BVerfGE 85, 191 = NJW 1992, 964; BVerfGE 89, 276 = NJW 1994, 647; BVerfGE 121, 241 = NJW 2008, 3121 (Ls.); Zuletzt OVG Koblenz, Urt. v. 21.4.2016, NJW 2016, 2779.

nicht deutsche/r MuttersprachlerIn ist - selbständig wohnen darf. Menschen, die die deutsche Sprache (vermeintlich) nicht beherrschen, erleiden aufgrund ihrer Sprachkenntnisse einen Nachteil. Der Eingriff betrifft überdies einen sehr sensiblen Grundrechtsbereich, namentlich das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, das auch die Wahl des Wohnortes umfasst. Der Schutzbereich von Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 18 Abs. 3 SächsVerf ist daher betroffen.

### 3.1.2. Grundrechtsverletzung

Die besonderen Diskriminierungskategorien des Art. 3 Abs. 3 GG zeichnen sich gegenüber dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 AGG dadurch aus, dass die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung wegen dieser Kategorien erschwert ist. Sie dürfen grundsätzlich nicht als Anknüpfung dienen, auch nicht als Teilaspekt in einem „Motivbündel“, s.o.<sup>22</sup> Eine Benachteiligung ist also nur unter engen, zu begründenden Voraussetzungen möglich. Dazu zählt zum einen kollidierendes Verfassungsrecht.<sup>23</sup> Darüber hinaus ist eine Rechtfertigung nur *„durch andere, Gewicht und Eigenart des betroffenen Merkmals betreffende besonders schwerwiegende sachliche Gründe“*<sup>24</sup> möglich. In jedem Fall ist eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich.<sup>25</sup>

Zu prüfen ist danach:

1. Verfolgt die jeweilige Regelung/Maßnahme ein rechtmäßiges Ziel.
2. Ist die jeweilige Regelung/Maßnahme geeignet, das Ziel zu erreichen?
3. Ist die jeweilige Regelung/Maßnahme das mildeste Mittel, um dieses Ziel zu erreichen?
4. Ist die Maßnahme angemessen, stehen die Nachteile, die mit der Maßnahme verbunden sind, nicht außer Verhältnis zu den Vorteilen, die sie bewirkt?

Dabei wird in Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Literatur keine generalisierende, sondern eine spezifische, an den Besonderheiten der einzelnen Diskriminierungskategorien orientierte Lösung favorisiert.<sup>26</sup> Eine Rechtfertigung ist nur möglich durch Regelungen zur Lösung von Problemen, *„die ihrer Natur nach“* nur bei der besonders behandelten Personengruppe auftreten.<sup>27</sup>

Das Unterbringungskonzept führt als Gründe für die Erhebung von

22 Jarass, in: Jarass/Piero, GG, Art. 3 Rn 135; Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3, Rn 254 m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 07.10.2003, 2 BvR 2118/01 – juris, Rn 21.

23 BVerfGE 114, 357 (364).

24 Kischel, Kischel, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 3, Rn 207, Stand 15.05.2013; Osterloh in Sachs (Hrsg.), GG, 6. Auflage 2011, Art. 3 Rn 241; Jarass/Piero, GG, 11. Auflage 2011, Art. 3, Rn. 193 m.w.N.

25 Jarass, in: Jarass/Piero, GG, Art. 3 Rn 135; Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3, Rn 254 m.w.N.

26 Osterloh, in: Sachs, GG, Art. 3, Rn 241; Kischel, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 3, Rn 193, Stand 15.05.2013.

27 Das ergibt sich aus der Rechtsprechung des BVerfG zu geschlechtsspezifischer Diskriminierung, vgl. BVerfGE 85, 191, 207 ff.

Sprachkenntnissen an:

1. den Beitrag zur Integration von Flüchtlingen in die Leipziger Stadtgesellschaft durch Verständigung in deutscher Sprache,
2. Deutschkenntnisse seien schon beim Abschluss von Mietverträgen, in der Folge aber auch bei der Bewältigung des Alltages erforderlich,
3. Beitrag zur Akzeptanz unter der einheimischen Bevölkerung.<sup>28</sup>

Punkt eins und drei scheiden als Rechtfertigungsgründe aus. Deutsche Sprachkenntnisse mögen die Integration und die Akzeptanz unter der einheimischen Bevölkerung erleichtern, sie sind jedoch nur ein Faktor unter vielen. Zudem darf die Integration und Akzeptanz in der Mehrheitsgesellschaft grundsätzlich kein ausschlaggebender Faktor für die Entscheidung sein, Menschen in Sammelunterkünften oder in privaten Wohnungen leben zu lassen. Eine solche Argumentation würde im Umkehrschluss dazu führen, dass in Orten, wo die einheimische Mehrheitsbevölkerung zum Beispiel aufgrund rassistischer Ressentiments Migrant\*innen ablehnt, eine dezentrale Unterbringung schwieriger wäre. Eine solche mittelbare Rücksichtnahme auf diskriminierende Einstellungen Dritter sieht das Recht nicht vor, im Gegenteil, die Akzeptanz marginalisierter Gruppen durch die Mehrheitsgesellschaft ist gerade keine Voraussetzung für den Anspruch auf gleiche Rechte und auf Gleichbehandlung.

In Frage kommt daher nur noch das zweite Ziel. Sprachkenntnisse sind jedoch nicht ausschlaggebend dafür, ob Menschen einen Mietvertrag abschließen können oder in einer eigenen Wohnung an der Bewältigung ihres Alltags scheitern. Dafür spricht schon der Fakt, dass sich die Antragstellenden erfolgreich um ein Mietangebot bemühen müssen, um den Antrag auf Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft stellen zu können. Der Ausschluss vom Zugang zum Wohnungsmarkt bei mangelnden Deutschkenntnissen ist bereits kein geeignetes Mittel dafür, Menschen auf ein eigenständiges Leben in einer Wohnung vorzubereiten und mangelnder Integration, Vereinsamung und Überforderung von wohnungssuchenden bzw. allein wohnenden Flüchtlingen entgegenzuwirken. Deutsche Sprachkenntnisse werden schneller und besser in einem deutschsprachigen Wohnalltag erworben, als bei einem weiteren Verbleib in der Gemeinschaftsunterkunft, da Sprachpraxis und Motivation im direkten Kontakt mit Nachbar\*innen zunehmen.

Das Beherrschen der deutschen Sprache ist aber grundsätzlich keine wesentliche und entscheidende Voraussetzung für den Abschluss eines Mietvertrages oder ein gutes Verhältnis zu Vermieter\*in, Hausverwaltung und anderen Mietparteien. Deutsche Sprachkenntnisse mögen die Kommunikation mit Vermieter\*in und anderen Mieter\*innen erleichtern, sie sind jedoch nur ein Faktor unter vielen und sicher nicht ausschlaggebend dafür, ob in Notfällen eine Kommunikation möglich

---

<sup>28</sup> Stadt Leipzig, Konzept „Wohnen für Berechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz“, 2012, S. 13.

ist. Unberücksichtigt bleibt zum einen die Möglichkeit, sich in einer anderen Sprache, z.B. auf Englisch, zu verständigen, die auch Vermieter\*innen bzw. den Mitarbeiter\*innen in aller Regel geläufig ist. Ein milderes Mittel wäre auch das Anbringen bzw. Aushändigen von Informationen über den Umgang mit Havarien in mehreren Sprachen. Von den Mieter\*innen kann zudem verlangt werden, dass sie die im Vertrag vereinbarten und in der Hausordnung geregelten Pflichten in eine ihnen bekannte Sprache übersetzen lassen. Darüber hinaus kommen auch Angehörige, Bekannte und Nachbar\*innen als Sprachmittler\*innen in Betracht. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass dies im Notfall (z.B. im Fall eines Rohrbruchs) zu nicht hinnehmbaren Verzögerungen führt. Denn damit stellt sich gleich die Frage, wie die Vermieter\*in generell Situationen handhabt, in denen Mieter\*innen berufs- oder urlaubsbedingt für einen längeren Zeitraum nicht erreichbar sind. Schließlich sorgen in Gefahrensituationen (z.B. bei einem Feuer) Polizei und Feuerwehr notfalls auch non-verbal dafür, dass die Mieter\*innen ihre Wohnungen verlassen. Die pauschale Berufung auf Verständigungsschwierigkeiten in Notfallsituationen reicht jedenfalls nicht aus, um mit fehlenden Deutschkenntnissen den Ausschluss vom Zugang zum Wohnungsmarkt zu begründen. Obwohl der Anteil nicht deutschsprachiger Mieter\*innen in Deutschland hoch ist, hat der Gesetzgeber bisher aus guten Gründen nicht einmal erwogen, eine Sprachprüfung vor Zugang zum Wohnungsmarkt für alle Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit einzuführen. Stattdessen hat er mit dem - für alle Menschen in Deutschland geltenden - Mietrecht rechtliche Möglichkeiten zur Reaktion auf Vertragsverletzungen von Mieter\*innen und Vermieter\*innen etabliert.

Das freiwillige Angebot von Sprachkursen und Seminaren zum deutschen Mietrecht, individuelle Beratung oder die Vermittlung von Mentor\*innen in unmittelbarer Nachbarschaft sind zum Erreichen des Ziels *„bessere Bewältigung des Lebensalltags und bessere Kommunikation im Wohnumfeld“* geeigneter. Die Erhebung von Sprachkenntnissen als Voraussetzung für das Leben in einer eigenen Wohnung ist nach alledem gemessen am Eingriff in das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG und des Art. 18 Abs. 3 SächsVerf kein geeignetes und angemessenes Mittel. Der Eingriff in Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 18 Abs.3 SächsVerf ist nicht gerechtfertigt, so dass eine Grundrechtsverletzung hier vorliegt.

### 3.2. Rechtmäßigkeit der Sozialprognose im Übrigen

Neben der Überprüfung von Sprachkenntnissen enthält die Vorlage zur Sozialprognose auch Kriterien zur Evaluation von *„Wissen, Orientierung und Umsetzung gesellschaftlicher Normen“*, insbesondere: *„respektvoller Umgang mit Mitmenschen, Einhalten von Ruhezeiten in der Hausgemeinschaft, Bereitschaft zur Kooperation und Kommunikation in Problemsituationen, Erfüllung der Aufsichtspflicht für die eigenen Kinder, Mülltrennung/ordnungsgemäße Entsorgung, Sparsamer und bewusster Umgang mit Ressourcen (Energie, Wasser etc.), pfleglicher Umgang mit eigenem und fremden Eigentum,*

*eigenverantwortlicher Umgang mit Verträgen und Vereinbarungen“* sowie zu *„Suchtproblemen“* und *„psychischen Auffälligkeiten“*<sup>29</sup>. Zu prüfen ist, ob die Erhebung dieser Kriterien und eine darauf basierende Entscheidungspraxis gegen verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbote verstoßen.

### **3.2.1. Vereinbarkeit der Sozialprognose mit den Diskriminierungsverboten in Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 18 Abs. 3 SächsVerf**

Die Sozialprognose betrifft Menschen, die als Asylsuchende gem. § 53 Asylgesetz oder aufgrund des Status der Duldung, § 60a Aufenthaltsgesetz in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht sind. Es handelt sich dabei um Menschen ohne deutsche und EU-Staatsangehörigkeit. Es sind also faktisch nur bestimmte Staatsangehörigkeiten und niemals deutsche Staatsangehörige oder EU-Staatsangehörige betroffen.

### **3.2.2. Grundrechtsbetroffenheit**

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schützt Art. 3 Abs. 3 GG nicht unmittelbar vor Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit.<sup>30</sup> Auch der Aufenthaltsstatus ist nicht im Katalog der Diskriminierungskategorien genannt. Das Bundesverfassungsgericht prüft Rechte von geflüchteten Personen bislang ausschließlich anhand von Art. 3 Abs. 1 GG.<sup>31</sup> (Zu Art. 3 Abs. 1 GG siehe Kapitel 3.3.2.). Das lässt sich auf Art. 18 Abs. 3 SächsVerf übertragen.

Mit Benachteiligungen wegen der „Rasse“ im Sinne beider Vorschriften sind keine „Rassenzugehörigkeiten oder -merkmale“, sondern rassistische Zuschreibungen gemeint.<sup>32</sup> Rassistisch ist die Zuordnung von Individuen zu homogenen Gruppen unabhängig von ihren individuellen Eigenschaften im Kontext eines rassistischen Klassifikationssystems.<sup>33</sup> Die Zuschreibungen knüpfen zum Beispiel an den Phänotyp oder die Herkunft aus einem postkolonialen Herkunftsland an und unterstellen eine biologische oder kulturelle Andersartigkeit, häufig auch Minderwertigkeit, von Menschen. Wird damit eine benachteiligende Behandlung gerechtfertigt, liegt eine rassistische Diskriminierung vor. Obwohl Rassismus im deutschen Sprachgebrauch oft mit rassistischer Ideologie und Fremdenhass gleichgesetzt wird, kommt es im Sinne der Diskriminierungsverbote nicht auf ein

---

29 Siehe oben Abb. 1.

30 BVerfGE 90, 27-39.

31 BVerfGE 111, 176-190 – Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG durch Nichtgewährung von Erziehungsgeld an Ausländer, die lediglich über eine Aufenthaltsbefugnis verfügen; BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 2012 – 1 BvL 2/10, 1 BvL 3/10, 1 BvL 4/10, 1 BvL 3/11 –, juris – Arbeitsmarktintegration als Voraussetzung des Anspruchs bestimmter ausländischer Staatsangehöriger auf Elterngeld bzw Erziehungsgeld kein hinreichendes Differenzierungskriterium, daher Verletzung von Art 3 Abs 1 GG.

32 Vgl. zur Auslegung des Rassebegriffs im Grundgesetz BT-Drs. 16/1780, S. 31, Cremer, Hendrik, Ein Grundgesetz ohne „Rasse“. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz, Berlin 2012.

33 Vgl. Hall, Stuart, Rassismus als ideologischer Diskurs, in: Nora Räthzel, Theorien über Rassismus, Argument: Hamburg 2000, S. 7-16.

rassistisches Weltbild oder wie im Strafrecht auf ein vorsätzliches Aufstacheln zum Hass an. Das Verbot der Diskriminierung knüpft gerade nicht an eine diskriminierende Motivation, sondern an die diskriminierende Wirkung einer Behandlung an.<sup>34</sup>

Eine unmittelbare Anknüpfung an rassistische Kriterien nimmt die Sozialprognose nicht vor, ebenso wenig knüpft sie an die biologische Abstammung an. Eine unmittelbare rassistische Diskriminierung scheidet daher aus. In Betracht kommt jedoch eine mittelbare rassistische Diskriminierung.

Zum einen sind von der Sozialprognose faktisch nur solche Personen betroffen, die regelmäßig rassistischen Zuschreibungen ausgesetzt sind. Nach Deutschland geflüchtete Personen, die als Asylsuchende oder mit dem Status der Duldung in Deutschland leben, haben besondere Schwierigkeiten, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Das ist auch auf aufenthaltsrechtliche Beschränkungen, das Leben in zugewiesenen, oft abgelegenen Sammelunterkünften, der Abhängigkeit von Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes und den stark eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt zurückzuführen. Diese faktischen Zugangsbarrieren zu selbständiger Erwerbstätigkeit und Wohnung werden aufgrund von rassistischen Ressentiments und unbewussten rassistischen Stereotypisierungen zu pauschalisierend als mangelnder Integrationswille und mangelnde Integrationsfähigkeit unterstellt.<sup>35</sup>

Die hier zu prüfende Sozialprognose gilt nur für asylsuchende und geduldete Menschen. Sie stellt für diese Menschen ein selektives Verfahren auf, das ansonsten nur langzeitwohnungslose, stationär behandelte oder unter Betreuungsvorbehalt stehende Menschen durchlaufen müssen und das zwingende Voraussetzung für die Möglichkeit zum selbständigen Wohnen ist. Für alle anderen Menschen hat der Gesetzgeber bisher nicht die Notwendigkeit gesehen, ihren Wunsch nach einer eigenen Wohnung, bzw. die Wohnungswahl von einer Prüfung rücksichtsvollen Sozialverhaltens abhängig zu machen. Das Verfahren benachteiligt damit Menschen, die faktisch in der Gesellschaft in besonderem Maße rassistischen Zuschreibungen ausgesetzt sind. Zudem eröffnen einzelne Kriterien des Fragebogens, wie „*Ordnung und Sauberkeit*“, „*angemessenes Verhalten in der Sozialgemeinschaft*“, „*Lärm/Ruhebelästigung*“ oder „*Tagesstruktur vorhanden*“, Assoziationsspielräume, die bewusste oder unbewusste rassistische Zuschreibungen und Stereotypisierungen von geflüchteten Personen aktivieren können. Menschen, die als geflüchtete Personen ganz individuelle Biografien, Erfahrungen, Qualifikationen und soziale Kompetenzen besitzen, werden durch Fragen nach sozialen Verhaltensweisen und Suchterkrankungen als homogene Problemgruppe konstruiert und als sozial abweichend und problembehaftet

---

34 Baer, Susanne, Europäische Richtlinien gegen Diskriminierung, ZESAR, 5-6 (2004), 204-207.

35 Vergleich u.A. mit Wilhelm Heitmeyer (Hg.): Deutsche Zustände, Folge 10. Edition Suhrkamp, Berlin 2012.

stigmatisiert. So werden diskriminierende Vorannahmen gegen asylsuchende und geduldete Menschen reproduziert, statt sie abzubauen.

Nach der hier vertretenen Auffassung handelt es sich daher um eine mittelbare rassistische Diskriminierung, die den Schutzbereich des Art. 3 Abs. 3 GG berührt und nur durch eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung gerechtfertigt werden kann.

### **3.2.3. Grundrechtsverletzung**

Eine Rechtfertigung kommt in Betracht, wenn die Sozialprognose ein legitimes Ziel verfolgt, das Verfahren und die einzelnen Kriterien das mildeste unter allen effektiven Mitteln sind, um dieses Ziel zu erreichen, und nicht unangemessen im Verhältnis zur Grundrechtsverletzung sind. Während § 53 Asylgesetz (dessen Verfassungsmäßigkeit nicht Gegenstand dieses Gutachtens ist) vor allem auf die Kontrolle und Verwaltung von Menschen im Asylverfahren zielt, dient die dezentrale Unterbringung deren Integration. Legitimes Ziel der Sozialprognose ist es mithin, Asylsuchende auf ein selbständiges Leben in einer Wohnung vorzubereiten, persönliche Konflikte, Verletzung von vertraglichen Verpflichtungen, aber auch Isolation zu vermeiden. Um rassistischen Ressentiments im Wohnumfeld zum Beispiel durch Nachbar\*innen vorzubeugen, ist die Sozialprognose jedenfalls kein geeignetes Mittel. Hier kann auf die Ausführungen unter 3.1.2. verwiesen werden.

Die pauschale Vorannahme, dass Menschen mit bestimmtem Aufenthaltsstatus und aus bestimmten Herkunftsländern größere soziale Probleme als andere Menschen in Deutschland hätten, ist eine pauschale stereotypisierende Zuschreibung der Art, wie sie das BVerfG für die Kategorie Geschlecht als Rechtfertigungsgrund ablehnt. Im Zusammenhang mit der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts hat das BVerfG klargestellt, dass geschlechtsbezogene Zuschreibungen, die allenfalls statistisch eine Berechtigung haben mögen (Geschlechterstereotype), und auch tradierte Rollenvorstellungen nicht zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen dienen können.<sup>36</sup> Eine Sozialprognose für geflüchtete Personen, die regelmäßig starken rassistischen Stereotypisierungen unterliegen, kann sogar kontraproduktiv dahingehend wirken, dass sich solche diskriminierenden Vorannahmen in der Gesellschaft verfestigen und reproduziert werden.

Verhaltensweisen und Konflikte, die auch aus der Unterbringung in der beengten, unselbständigen und angespannten Atmosphäre in einer Gemeinschaftsunterkunft resultieren können, lassen eine Aussage für das zukünftige selbständige Wohnen nicht zu. Einzelfälle, in denen Menschen an der Bewältigung ihres Alltags tatsächlich scheitern, können den Eingriff nicht rechtfertigen. Das geeignetere Mittel wäre in jedem Fall eine dauerhafte Betreuung zum Beispiel in einer

---

36 BVerfG v. 07.11.2008, 2 BvR 1870/072, Rn 26, juris, Abruf 10.10.2012, (Kosmetikeinkauf JVA).

therapeutischen Wohngemeinschaft, die das Wohnen außerhalb der belastenden Situation der Gemeinschaftsunterkunft begleitet.

Informations- und Begleitgespräche zum Wohnen in einer eigenen Wohnung, Nachbarschaftsmentoring, vermittelnde Arbeit durch Sozialarbeiter\*innen im neuen Wohnumfeld und Kampagnen gegen Rassismus und für eine plurale Nachbarschaftskultur, sind besser geeignete Mittel, um die Ziele der dezentralen Unterbringung (Inklusion, Selbstständigkeit, allseitige Erfüllung vertraglicher Verpflichtung, eine gute Nachbarschaftskultur) zu erreichen. Da mithin nicht nur gleich sondern sogar besser geeignete, dafür aber deutlich mildere Mittel bereit stehen, um die mit der Sozialprognose verfolgten Ziele zu erreichen, liegt eine Grundrechtsverletzung vor.

#### **3.2.4. Vereinbarkeit der Sozialprognose mit dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf**

Der verfassungsrechtliche allgemeine Gleichheitssatz gebietet es, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressat\*innen oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können.<sup>37</sup>

#### **3.2.5. Ungleichbehandlung zwischen deutschen und nichtdeutschen Staatsangehörigen**

Wenngleich der allgemeine Gleichheitssatz „allen Menschen“ die Gleichbehandlung vor dem Gesetz garantiert und damit auch Nichtdeutschen zusteht,<sup>38</sup> so ist dem Gesetzgeber auch in Ansehung des Art. 3 Abs. 1 GG nicht jede Ungleichbehandlung nach der Staatsangehörigkeit untersagt.<sup>39</sup> Nach dem allgemeinen Gleichheitssatz bedarf es für die Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit als Unterscheidungsmerkmal jedoch eines hinreichenden Sachgrundes.<sup>40</sup>

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber. Diese können von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen.<sup>41</sup> Dem Gesetzgeber kommt im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit für die Abgrenzung der begünstigten

---

37 BVerfG v. 08.06.2004, 2 BvL 5/00, BVerfGE 110, S. 412, 432.

38 BVerfG v. 23.03.1971, 2 BvR 59/71, BVerfGE 30, S. 409, 412.

39 BVerfG, v. 18.07.2006, 1 BvL 1/04, BVerfGE 116, S. 243, 259.

40 BVerfG v. 07.02.2012, 1 BvL 14/07, BVerfGE 130, 240-262. Danach verstößt der Ausschluss von Personen aus Gründen der Staatsangehörigkeit vom Landeserziehungsgeld nach dem Bayerischen Landeserziehungsgeldgesetz gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

41 BVerfG v. 21.06.2011, 1 BvR 2035/07, juris Rn. 77.

Personenkreise grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu.<sup>42</sup> Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich allerdings aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben.<sup>43</sup> Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern.<sup>44</sup>

Eine Verschärfung der verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenüber dem bloßen Willkürverbot folgt zum einen daraus, dass die Sozialprognose nur für Menschen bestimmter Staatsangehörigkeit durchgeführt wird und damit an ein Merkmal anknüpft, das den antragstellenden Personen kaum verfügbar ist. Die Staatsangehörigkeit einer Person hängt grundsätzlich von der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern oder dem Ort ihrer Geburt und damit von Umständen ab, die sie nicht beeinflussen kann. Eine Änderung der Staatsangehörigkeit ist nur unter Voraussetzungen möglich, die wiederum nicht allein im Belieben der Betroffenen stehen.<sup>45</sup>

Die Staatsangehörigkeit wird in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG trotz Ähnlichkeiten und Überschneidungen mit den dort genannten Merkmalen nicht als unzulässiges Differenzierungsmerkmal aufgeführt. Eine Unterscheidung anhand der Staatsangehörigkeit unterliegt darum nicht dem Differenzierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG.<sup>46</sup> Das schließt in den Worten des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht aus, „*dass die Ungleichbehandlung ausländischer Staatsangehöriger in bestimmten Konstellationen hinsichtlich ihrer nachteiligen Auswirkungen auf die Betroffenen einer Unterscheidung nach den in Art.3 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Merkmalen nahe kommt, so dass strenge verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung zu stellen sind*“.<sup>47</sup> Wie weit dies der Fall ist, bedarf keiner Entscheidung, da die hier zu prüfende Regelung bereits die weniger strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen des Verbots einer mittelbaren Diskriminierung nicht erfüllt. Die Sozialprognose verstößt vor diesem Hintergrund aufgrund der Ungleichbehandlung von deutschen und nichtdeutschen Staatsangehörigen gegen Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf.

---

42 BVerfGE 99, S. 165, 178; 106, S. 166, 175 f.; 111, S. 176 184.

43 BVerfG v. 21.06.2011, 1 BvR 2035/07, juris Rn. 78.

44 BVerfG v. 21.06.2011, 1 BvR 2035/07, juris Rn. 78.

45 BVerfGE 111, S. 160, 169 f..

46 BVerfGE 90, S. 27, 37.

47 BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 2012 - 1 BvL 14/07, Rn. 46.

### 3.2.6. Ungleichbehandlung zwischen Asylsuchenden/geduldeten Personen und nichtdeutschen Staatsangehörigen mit gefestigtem Aufenthalt

Auch die Anknüpfung an die Art des Aufenthaltstitels muss sich an Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 18 Abs. 1 SächsVerf messen lassen.<sup>48</sup> Zwar ist dem Gesetzgeber auch insoweit und wiederum gerade bei der gewährenden Staatstätigkeit nicht jede Differenzierung verboten, es müssen dafür jedoch Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die Ungleichbehandlung rechtfertigen können.<sup>49</sup> Wie dargestellt, liegen jedoch gerade keine Gründe vor, die eine unterschiedliche Behandlung von Asylsuchenden und Geduldeten auf der einen Seite und anderen Nichtdeutschen auf der anderen Seite auf verhältnismäßige Art und Weise rechtfertigen könnten.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein ausreichender Differenzierungsgrund für eine ansonsten nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung in der notwendigen Typisierung und Generalisierung von Sachverhalten liegen kann, wenn es sich z.B. um Massenerscheinungen im Sozialrecht handelt. Die mit einer solchen Typisierung verbundene Belastung wäre dann hinzunehmen, wenn die damit einhergehenden Härten nicht besonders schwer wiegen würden und nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären.<sup>50</sup> Dies gilt jedoch nicht, wenn bereits zweifelhaft ist, ob die gewählte Anknüpfung wenigstens typischerweise die Personen erfasst, die die Regelung nach ihrer Zielsetzung erfassen will. Aus den bereits genannten Gründen kann im Fall der Sozialprognose jedoch gerade nicht unterstellt werden, dass es den erfassten Personen (asylsuchenden und geduldeten Menschen) auch nur typischerweise an der „Wohnfähigkeit“ fehlt. Auf der anderen Seite kann von einer Entlastung der Verwaltung durch die Pauschalisierung angesichts des zusätzlichen Verfahrens keine Rede sein. Die oben skizzierten Beratungs- und Unterstützungsangebote für alle Personen mit entsprechenden Bedürfnissen wäre hier die ressourcenschonendere Lösung. Auch wegen der Ungleichbehandlung zwischen Asylsuchenden und geduldeten Personen einerseits und anderen nichtdeutschen Staatsangehörigen andererseits liegt also ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 18 Abs. 1 SächsVerf vor.

---

48 BVerfG v. 06.07.2004, 1 BvR 2515/95.

49 BVerfG v. 06.07.2004, 1 BvR 2515/95, juris Rn. 29.

50 BVerfG v. 06.07.2004, 1 BvR 2515/95, juris Rn. 40.

#### 4. Vereinbarkeit der Sozialprognose mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG (i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)

---

Die mit Beginn der 70er Jahre in Deutschland einsetzende Datenschutzgesetzgebung hat sich zu einem dynamischen und komplexen Rechtsgebiet entwickelt, für das die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine besondere Bedeutung hat. Dabei ist zunächst zwischen dem allgemeinen Datenschutzrecht in Form des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) und den Datenschutzgesetzen der Länder und den speziellen datenschutzrechtlichen Regelungen in zahlreichen Fachgesetzen zu unterscheiden. Dieses besondere Datenschutzrecht geht dem allgemeinen Datenschutz sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene vor, so dass z.B. das Asylgesetz (AsylG) sowohl von den Vorgaben des BDSG als auch des Sächsischen Datenschutzgesetz (SächsDSG) abweichen kann.

Die Prägung durch das Volkszählungsurteil des BverfG<sup>51</sup> hat zu einer einheitlichen Grundstruktur des deutschen Datenschutzrechts als Verbot mit Erlaubnisvorbehalt geführt. Danach bedarf jede Einschränkung des aus Art. 1 und 2 GG abgeleiteten Rechts auf „informationelle Selbstbestimmung“ einer gesetzlichen Grundlage, die aus Gründen überwiegenden Allgemeininteresses zulässig und erforderlich sein und dem Gebot der Normenklarheit sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen muss. Nach § 3 Abs. 1 BDSG sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person.

Da § 53 AsylG die bundesrechtliche Grundlage für die Unterbringung von Asylsuchenden und damit auch für das Unterbringungskonzept der Stadt Leipzig bildet, ist die im Rahmen der Sozialprognose erfolgende Erhebung und Übermittlung von Daten von Asylsuchenden am Maßstab von §§ 7, 8 AsylG zu prüfen. Nach § 7 Abs. 1 AsylG dürfen die zuständigen Behörden zum Zwecke der Ausführung dieses Gesetzes personenbezogene Daten erheben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Auch wenn das AsylG gerade nicht von einer Unterbringung in Wohnungen sondern in Gemeinschaftsunterkünften ausgeht, ist auch die Sozialprognose Teil der Aufgabenerfüllung nach § 53 AsylG, so dass die nach Landesrecht dafür zuständigen Behörden die dafür erforderlichen Daten grundsätzlich erheben und übermitteln dürfen.

Nach § 7 Abs. 2 AsylG sind die Daten beim Betroffenen zu erheben, es sei denn die Voraussetzungen der im Gesetz abschließend geregelten Ausnahmen liegen vor.<sup>52</sup>

---

51 BverfGE 65, 1.

52 Etwas anderes gilt nach § 7 Abs. 2 S. 2 AsylG nur dann, wenn (1.) dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift es vorsieht oder zwingend voraussetzt, (2.) es offensichtlich ist, dass es im

„Beim Betroffenen“ im Sinne des Gesetzes sind Daten immer und nur dann erhoben, wenn ihm die reale Möglichkeit bleibt, darüber zu entscheiden, ob er die zu erhebenden Daten zu dem ihm offenbarenden Zweck preisgeben will und welche diese sein sollen.<sup>53</sup> Nach dem vorliegenden Konzept sind die „Kenntnisse der deutschen Sprache“ jedoch nicht (nur) beim Betroffenen, sondern auch von dem/der Sozialarbeiter\*in der GU zu erheben. Die bisherige Praxis, wonach im Rahmen von Anhörungen des Betroffenen geprüft wurde, ob ausreichende Sprachkenntnisse vorhanden sind, zeigt, dass die Erhebung beim Betroffenen weder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert noch eine Erhebung bei Dritten notwendig oder gar zwingend ist. Es ist auch jedenfalls nicht offensichtlich, dass die Erhebung bei Dritten im Interesse des Betroffenen liegt. Schließlich ist völlig unklar, auf welcher Grundlage und an welchem Maßstab die genannten Stellen die Sprachkenntnisse der Betroffenen beurteilen sollen.

Die Erhebung von Daten geduldeter Personen kann sich nur auf § 86 AufenthG stützen. Auch nach dieser Vorschrift dürfen die zuständigen Behörden zum Zweck der Ausführung des AufenthG und ausländerrechtlicher Bestimmungen in anderen Gesetzen personenbezogene Daten erheben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesen Gesetzen erforderlich ist. Eine Unterbringungspflicht für geduldete Personen ergibt sich jedoch weder aus dem AufenthG noch aus dem AsylG. Da die Unterbringung geduldeter Personen auch nicht Gegenstand anderer ausländerrechtlicher Bestimmungen in Gesetzesrang ist, kann die Datenerhebung daher nicht auf § 86 AufenthG gestützt werden.

Auch das Sächsische Datenschutzgesetz kommt als subsidiäre Rechtsgrundlage nicht in Betracht: Nach § 12 SächsDSG ist das Erheben personenbezogener Daten nur zulässig, wenn die Kenntnis zur rechtmäßigen Erfüllung der durch Gesetz der erhebenden Stelle zugewiesenen Aufgabe und für den jeweils damit verbundenen Zweck erforderlich ist. Aus den soeben genannten Gründen ist dies für geduldete Personen nicht der Fall.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Erhebung personenbezogener Daten von geduldeten Personen generell und von Asylsuchenden zumindest insoweit rechtswidrig ist, als die Erhebung der Sprachkenntnisse bei Dritten - und nicht (nur) beim Betroffenen erfolgt.

---

Interesse des Betroffenen liegt und kein Grund zu der Annahme besteht, dass er in Kenntnis der Erhebung seine Einwilligung verweigern würde, (3.) die Mitwirkung des Betroffenen nicht ausreicht oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde, (4.) die zu erfüllende Aufgabe ihrer Art nach eine Erhebung bei anderen Personen oder Stellen erforderlich macht oder (5.) es zur Überprüfung der Angaben des Betroffenen erforderlich ist.

53 Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 11. Auflage 2012, § 4 Rn 21.

## 5. Fazit

---

Das mit dem Wohnungsunterbringungskonzept verfolgte Ziel, asylsuchende und geduldete Personen frühzeitig in eigenen Wohnungen unterzubringen, ist aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive zu begrüßen. Auch an der Intention der Leipziger Stadtverwaltung, eine an den Bedürfnissen von geflüchteten Menschen orientierte Betreuung und Unterstützung zu gewähren und verhältnismäßige Ermessensentscheidungen zu treffen, bestehen keine Zweifel.

Gleichwohl hat sich im Rahmen der Prüfung gezeigt, dass die hier gewählten Mittel und Wege - konkret Inhalt und Ablauf der Sozialprognose - nicht geeignet und jedenfalls nicht angemessen sind, um die damit verfolgten Ziele zu erreichen.

So verstößt bereits die Berücksichtigung von Sprachkenntnissen im Rahmen des Fragenkataloges der Sozialprognose gegen das in Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 18 Abs. 3 SächsVerf enthaltene Verbot der Diskriminierung wegen der Sprache.

Aber auch darüber hinaus genügt das Regime einer „Wohnfähigkeitsprüfung“ in der vorliegenden Form nicht den Anforderungen des höherrangigen Rechts. So konnte gezeigt werden, dass die Statuierung einer Sozialprognose (allein) für asylsuchende und geduldete Menschen als mittelbare rassistische Diskriminierung nicht mit Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 18 Abs. 3 SächsVerf vereinbar ist und darüber hinaus gegen die allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssätze in Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 18 Abs. 1 SächsVerf verstößt.

Schließlich bestehen gegen die Sozialprognose auch aus datenschutzrechtlicher Perspektive durchgreifende rechtliche Bedenken: So fehlt es für die mit ihr einhergehende Datenerhebung von geduldeten Personen generell und für die Erhebung von Daten über die Deutschkenntnisse asylsuchender Personen bei Dritten an der erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

Im Rahmen des Gutachtens konnte aber auch gezeigt werden, dass Alternativen zur Verfügung stehen, um die mit der Sozialprognose verfolgten Ziele zu erreichen. Eine am individuellen Unterstützungsbedarf orientierte Begleitung in selbständiges Wohnen erweist sich dabei nicht nur als der rechtmäßige, sondern auch als der effektivere und ressourcenschonendere Weg. Es wird daher empfohlen, ganz auf das diskriminierende Auswahlverfahren zu verzichten.

## 6. Dokumente

- Stadt Leipzig, Konzept "Wohnen für Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Leipzig", 18.07.2012, RBV-1293/12, abrufbar unter:  
[http://notes.leipzig.de/appl/laura/wp5/kais02.nsf/docid/A672764ADCAF594DC1257A4D0041F2B2/\\$FILE/V-ds-1904-nf-anlage.pdf](http://notes.leipzig.de/appl/laura/wp5/kais02.nsf/docid/A672764ADCAF594DC1257A4D0041F2B2/$FILE/V-ds-1904-nf-anlage.pdf)
- Stadt Leipzig, Fortschreibung des Unterbringungskonzepts, Ratsversammlung vom 21.11.2013, abrufbar unter:  
[http://notes.leipzig.de/appl/laura/wp5/kais02.nsf/docid/7006B06775D44E99C1257C360042987F/\\$FILE/V-ds-3368-text.pdf](http://notes.leipzig.de/appl/laura/wp5/kais02.nsf/docid/7006B06775D44E99C1257C360042987F/$FILE/V-ds-3368-text.pdf)
- Schmidtke Heidrun/Engler, Birgit, Übergangsformen zur Wohnfähigkeit obdachloser Bürgerinnen und Bürger aus dem Bezirk Berlin-Lichtenberg und Chancen ihres Verbleibs in Wohnungen (Studie). [www.irb.fhg.de/stadt-raumplanung/fors/projekt/Übergangsformen-zur-Wohnfähigkeit-obdachloser-Bürgerinnen-und-Bürger-aus-dem-Bezirk-Berlin-Lichtenberg-und-Chancen-ihres-Verbleibs-in-Wohnungen-\(Studie\)/29/20010252](http://www.irb.fhg.de/stadt-raumplanung/fors/projekt/Übergangsformen-zur-Wohnfähigkeit-obdachloser-Bürgerinnen-und-Bürger-aus-dem-Bezirk-Berlin-Lichtenberg-und-Chancen-ihres-Verbleibs-in-Wohnungen-(Studie)/29/20010252).