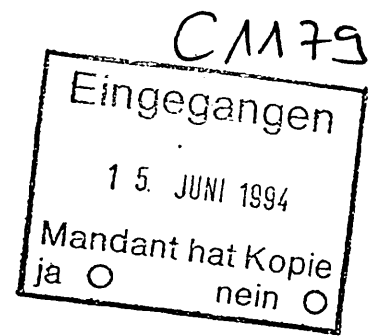


Hessischer Verwaltungsgerichtshof
9. Senat
9. TG 659/94

VG Frankfurt am Main 14 G 514/94 (1)

B e s c h l u ß



In dem Verwaltungsstreitverfahren

1. der Frau [REDACTED],
 2. des minderjährigen Kindes [REDACTED],
 3. des minderjährigen Kindes [REDACTED],
- die Antragsteller zu 2. und 3. gesetzlich vertreten durch die Antragstellerin zu 1, sämtlich ohne festen Wohnsitz,

Antragsteller und Beschwerdegegner,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Bernd M. Einzinger und Jürgen Jaenicke,
Laubestraße 32, 60594 Frankfurt am Main,

g e g e n

die Stadt Frankfurt am Main,
vertreten durch den Magistrat - Rechtsamt -,
Berliner Straße 33 - 35, 60311 Frankfurt am Main,

Antragsgegnerin und Beschwerdeführerin,

wegen Sozialhilferechts (Asylbewerberleistungsgesetz)

hat der 9. Senat des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs am 9. Juni 1994 durch den Vorsitzenden Richter am Hess. VGH Kittelmann, den Richter am Hess. VGH Thorn und den an den Hess. VGH abgeordneten Richter am VG Darmstadt Leinbach beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin wird der Beschluß des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 24. Februar 1994 (14 G 514/94 <1>) aufgehoben.

Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Die Antragsteller haben die Kosten des gesamten Verfahrens zu tragen. Gerichtskosten werden nicht erhoben.

G r ü n d e :

Die zulässige Beschwerde ist begründet; denn das Verwaltungsgericht hat die Antragsgegnerin zu Unrecht gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) verpflichtet, den Antragstellern Leistungen nach § 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zu gewähren.

Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung ist allerdings zulässig. Dies gilt insbesondere im Blick auf das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis, das nicht - wie die Antragsgegnerin meint - mit der Begründung verneint werden kann, die Antragsteller seien mit einem Antrag auf Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bislang nicht an sie herangetreten. Der Senat faßt nämlich den von den Antragstellern am 10. Februar 1994 bei der Antragsgegnerin gestellten Leistungsantrag - wie auch den daran anknüpfend beim Verwaltungsgericht angebrachten Antrag - so auf, daß sie ihr Begehren nicht ausdrücklich auf die Gewährung von Sozialhilfe beschränkt wissen wollten, sondern von ihnen bei verständiger Würdigung ihres Anliegens (allgemein) Leistungen zur Deckung des existentiellen Bedarfs erstrebt wurden. Angesichts des zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits in Kraft befindlichen Asylbewerberleistungsgesetzes wäre es deshalb angezeigt gewesen, einen etwaigen Leistungsanspruch auf der Grundlage dieses Gesetzes in die Prüfung miteinzubeziehen, zumal für die Entscheidungen über Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ebenso wie über solche der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) - wenn sie wie hier von einer kreisfreien Stadt getroffen werden - die behördliche Zuständigkeit des Magistrats begründet ist (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Hessische Verordnung zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 16. November 1993, GVBl. I, Seite 515 - AsylbLG DVO - i. V. m. §§ 4, 66 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 Hessische Gemeindeordnung).

Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist aber unbegründet. Dies beruht jedoch nicht darauf, daß hier das Vorliegen des erforderlichen Anord-

nungsanspruches verneint werden müßte. Dessen tatsächliche Voraussetzungen haben die Antragsteller nämlich glaubhaft gemacht.

Zum Zeitpunkt der Antragstellung gehörten die Antragsteller zum Personenkreis der gemäß § 42 Abs. 2 Nr. 1 Ausländergesetz (AuslG) vollziehbar zur Ausreise verpflichteten Ausländer, denn sie waren unerlaubt in die Bundesrepublik eingereist. Zwar ist - was noch näher auszuführen sein wird - in dem von den Antragstellern bei der Ausländerbehörde der Antragsgegnerin am 11. Februar 1994 angebrachten Duldungsantrag im Blick auf die vorgebrachten Gründe ein Asylbegehren im Sinne des § 13 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) zu sehen. Da die Antragsteller aber angesichts der von ihnen geschilderten Reiseumstände von Kroatien aus über einen sicheren Drittstaat im Sinne von § 26a AsylVfG i. V. m. der Anlage 1 zum AsylVfG in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, konnten sie eine Aufenthaltsgestattung nur über die förmliche Beantragung von Asyl bei der für sie maßgebenden Außenstelle des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge erlangen (§ 55 Abs. 1 Satz 3 AsylVfG i. V. m. § 14 Abs. 1 AsylVfG). Ein derartiger Antrag wurde von den Antragstellern jedoch nicht gestellt.

Aus der damit gegebenen Zuordnung der Antragsteller zum Personenkreis des § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG folgt ein Anspruch auf die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG. Der Anspruch ist auch gegen die Antragsgegnerin gegeben. Solange sich die Antragsteller im Bereich der Antragsgegnerin aufhalten, ist diese für die Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständig. Für die allenfalls zweifelhafte örtliche Zuständigkeit ist auf die Regelung des § 3 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG) zurückzugreifen, da das Asylbewerberleistungsgesetz nicht in das Sozialgesetzbuch integriert ist und in der Hessischen Verordnung zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes die örtliche Zuständigkeit nicht geregelt ist. Wenn man nicht bereits davon ausgeht, daß die Antragsteller im Bereich der Antragsgegnerin ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 3a HVwVfG begründet haben, so ist jedenfalls für die Dauer des Aufenthalts in Frankfurt am Main die örtliche Zuständigkeit der Antragsgegnerin auf der Grundlage von

§ 3 Abs. 4 HVwVfG eröffnet, weil dort der Anlaß für die Amtshandlung, nämlich die Bedarfslage der Antragsteller, hervortritt.

Der Umstand, daß den Antragstellern am 24. März 1994 von der Ausländerbehörde der Antragsgegnerin eine Duldung erteilt wurde, ändert am Vorliegen eines Anordnungsanspruchs nichts. Mit dieser Duldung, deren Rechtmäßigkeit hier nicht zu beurteilen ist, verband sich für die Antragsteller eine Zuordnung zum Personenkreis nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG und damit - bezogen auf die Leistungsgewährung - eine entsprechende Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes. Damit bemessen sich die Leistungen zwar nicht nach § 3 AsylbLG. Dies stellt jedoch den Anordnungsanspruch im Umfang des vom Verwaltungsgericht vorgehommenen - hier wegen der allein von der Antragsgegnerin eingelegten Beschwerde maßgebenden - Verpflichtungsausspruchs nicht in Frage. Denn auch die Leistungen, die auf der Grundlage von § 2 AsylbLG i. V. m. der entsprechenden Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes gewährt werden, sind solche des Asylbewerberleistungsgesetzes, verkörpern also kein aliud gegenüber den Leistungen nach § 3 AsylbLG, sondern sie haben nur einen anderen Umfang. Da nach der Rechtsprechung des Senats (vgl. Beschluß vom 23. März 1994 - 9 TG 369/94 -) die in § 2 AsylbLG vorgesehene entsprechende Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes auf den dort benannten Personenkreis sich nicht nur im Sinne einer Rechtsfolgenverweisung auf die sozialhilferechtlichen Vorschriften über Art, Form und Maß der Leistungen beschränkt, sondern den gesamten Regelungsbereich des Bundessozialhilfegesetzes einschließlich der Bestimmungen über die Leistungsvoraussetzungen erfaßt, kann im Einzelfall zwar für diesen Personenkreis ein Leistungsanspruch ausgeschlossen sein. Auf die Antragsteller trifft dies nach der gegebenen Sachverhaltslage indessen nicht zu. Dies gilt sowohl im Blick auf § 2 Abs. 1 BSHG als auch auf § 120 Abs. 3 Satz 1 BSHG (jeweils in entsprechender Anwendung), die allein als einem Leistungsanspruch der Antragsteller entgegenstehende Regelungen in Betracht zu ziehen sind. Der durch § 2 Abs. 1 BSHG verkörperte Nachranggrundsatz kann den Antragstellern nicht unter Hinweis darauf entgegengehalten werden, sie könnten die gegenüber der Antragsgegnerin geltend gemachten Bedürfnisse zur Deckung ihres

§ 3 Abs. 4 HVwVfG eröffnet, weil dort der Anlaß für die Amtshandlung, nämlich die Bedarfslage der Antragsteller, hervortritt.

Der Umstand, daß den Antragstellern am 24. März 1994 von der Ausländerbehörde der Antragsgegnerin eine Duldung erteilt wurde, ändert am Vorliegen eines Anordnungsanspruchs nichts. Mit dieser Duldung, deren Rechtmäßigkeit hier nicht zu beurteilen ist, verband sich für die Antragsteller eine Zuordnung zum Personenkreis nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG und damit - bezogen auf die Leistungsgewährung - eine entsprechende Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes. Damit bemessen sich die Leistungen zwar nicht nach § 3 AsylbLG. Dies stellt jedoch den Anordnungsanspruch im Umfang des vom Verwaltungsgericht vorgehommenen - hier wegen der allein von der Antragsgegnerin eingelegten Beschwerde maßgebenden - Verpflichtungsausspruchs nicht in Frage. Denn auch die Leistungen, die auf der Grundlage von § 2 AsylbLG i. V. m. der entsprechenden Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes gewährt werden, sind solche des Asylbewerberleistungsgesetzes, verkörpern also kein aliud gegenüber den Leistungen nach § 3 AsylbLG, sondern sie haben nur einen anderen Umfang. Da nach der Rechtsprechung des Senats (vgl. Beschluß vom 23. März 1994

- 9 TG 369/94 -) die in § 2 AsylbLG vorgesehene entsprechende Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes auf den dort benannten Personenkreis sich nicht nur im Sinne einer Rechtsfolgenverweisung auf die sozialhilferechtlichen Vorschriften über Art, Form und Maß der Leistungen beschränkt, sondern den gesamten Regelungsbereich des Bundessozialhilfegesetzes einschließlich der Bestimmungen über die Leistungsvoraussetzungen erfaßt, kann im Einzelfall zwar für diesen Personenkreis ein Leistungsanspruch ausgeschlossen sein. Auf die Antragsteller trifft dies nach der gegebenen Sachverhaltslage indessen nicht zu. Dies gilt sowohl im Blick auf § 2 Abs. 1 BSHG als auch auf § 120 Abs. 3 Satz 1 BSHG (jeweils in entsprechender Anwendung), die allein als einem Leistungsanspruch der Antragsteller entgegenstehende Regelungen in Betracht zu ziehen sind. Der durch § 2 Abs. 1 BSHG verkörperte Nachranggrundsatz kann den Antragstellern nicht unter Hinweis darauf entgegengehalten werden, sie könnten die gegenüber der Antragsgegnerin geltend gemachten Bedürfnisse zur Deckung ihres

existentiellen Grundbedarfs durch Inanspruchnahme entsprechender Leistungen in einem Aufnahmelager für Asylbewerber befriedigen. Denn bei den dort vom Land Hessen zu erbringenden Leistungen handelt es sich nicht um "andere Sozialleistungen" im Sinne von § 2 Abs. 1 BSHG, sondern diese sind ebenso wie die von der Antragsgegnerin zu gewährenden Leistungen solche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Auch der Ausschlußtatbestand des § 120 Abs. 3 Satz 1 BSHG (in entsprechender Anwendung) steht dem Leistungsanspruch der Antragsteller nicht entgegen. Die Antragsteller haben glaubhaft dargetan, daß sie aus ihrer Heimatregion in Bosnien-Herzegowina zunächst nach Kroatien geflüchtet sind, um sich der Gefahr ethnischer Säuberungsmaßnahmen durch serbische Kräfte zu entziehen. Soweit es die spätere Ausreise aus Kroatien und die Aufenthaltnahme in der Bundesrepublik Deutschland betrifft, mag es zwar sein, daß die dafür angegebene Furcht vor einer Zwangsrekrutierung des Antragstellers zu 2. durch kroatische Militärs zum Zwecke des Kriegseinsatzes in Bosnien eher subjektiv empfunden als objektiv berechtigt gewesen sein mag. Da diese subjektiven Vorstellungen angesichts der belegten - teilweise mit Mißhelligkeiten verbundenen - Einflußnahme kroatischer Kräfte insbesondere auf bosnische Muslime, die sich in Kroatien als Flüchtlinge aufhalten, nachvollziehbar sind, nimmt es der Senat der Antragstellerin zu 1. ab, daß die Sorge um den in einem wehrfähigen Alter stehenden Antragsteller zu 2. prägend für die Einreise der Familiengemeinschaft in die Bundesrepublik Deutschland war.

Verfügen damit die Antragsteller für den von der Duldung erfaßten Zeitraum über einen umfassenden Leistungsanspruch auf der Grundlage einer entsprechenden Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes, so kommt ihnen dies - soweit es das Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes betrifft - allerdings nicht zugute, weil sie selbst gegen den Beschluß des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main, der einen geringeren Umfang an Leistungen auf der Grundlage von § 3 AsylbLG auch für die Zeit ab Erteilung der Duldung für sie bewirkt, keine Beschwerde eingelegt haben.

Verbleibt es damit hinsichtlich des Anordnungsanspruchs bei den vom Verwaltungsgericht zugesprochenen Leistungen auf der Grundlage von § 3 AsylbLG, so fehlt es bei der hier gegebenen Fallgestaltung am erforderlichen Anordnungsgrund. Denn bezogen auf diese Leistungen nach § 3 AsylbLG bedarf es nicht der Gewährung vorläufigen gerichtlichen Rechtsschutzes gegenüber der Antragsgegnerin. Aufgrund ihres Vorbringens sind die Antragsteller nämlich als Asylbewerber anzusehen. Indem sie ihre Flucht aus ihrer inzwischen serbisch beherrschten Heimatgegend mit der Furcht begründet haben, Objekt sogenannter ethnischer Säuberungsmaßnahmen zu werden, haben sie den Voraussetzungen Rechnung getragen, die § 13 AsylVfG an das Vorliegen eines Asylantrages stellt. Zwar sind Auswirkungen eines Bürgerkriegs grundsätzlich nicht asylrechtsrelevant. Beherrscht jedoch eine Bürgerkriegspartei - wie hier die serbischen Kräfte - in weitgehend unangefochtener Weise mit quasi - staatlicher Macht einen Landesteil und ergreift dort Maßnahmen gegen einzelne Volksgruppen, wie hier die bosnischen Kroaten und die bosnischen Muslime, die deren physische Vernichtung zum Ziel haben, so kann dies asylrelevant sein. Wenn sich Ausländer - wie hier die Antragsteller - auf solche Geschehnisse und darauf gründende Gefahren in ihrem Heimatstaat berufen, sie also deshalb Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland begehren, liegt ausgehend von der Konzeption des § 13 AsylVfG ein Asylantrag vor. Ob Asyl zu gewähren und/oder das Vorliegen der Voraussetzungen von § 51 Abs. 1 AuslG festzustellen ist, ist dann - einschließlich der Feststellung etwaiger Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG - allein vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge nach Maßgabe des im Asylverfahrensgesetz dafür vorgesehenen Verfahrens zu entscheiden. Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben konnten bzw. können die Antragsteller die Leistungen nach § 3 AsylbLG, die hier allein in Frage stehen, ohne gerichtliche Inanspruchnahme dadurch erlangen, daß sie sich in die Erstaufnahmeeinrichtung für Asylbewerber begaben bzw. begeben. Daß ihnen dadurch wesentliche Nachteile im Sinne des § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO entstünden, die durch die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegenüber der Antragsgegnerin in Form einer vorläufigen Verpflichtung zur Leistungsgewährung abgewendet werden

müßten, ist nicht glaubhaft gemacht. Dafür sind im übrigen Anhaltspunkte auch sonst nicht ersichtlich.

Um weiteren Verfahren vorzubeugen, wird darauf hingewiesen, daß der Senat dazu neigt, den für den Erlaß einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO erforderlichen Anordnungsgrund dann anzunehmen, wenn ein Antragsteller kraft erteilter Duldung zum Personenkreis des § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG zählt und er - im Unterschied zur vorliegenden Fallgestaltung, die durch besondere verfahrensrechtliche Gegebenheiten gekennzeichnet ist - einen Anspruch geltend und glaubhaft macht, der umfassende - also über die durch § 3 AsylbLG zugebilligte - Leistungen auf der Grundlage einer entsprechenden Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes erfaßt. Solchen Leistungsberechtigten ist es für die Dauer einer erteilten Duldung regelmäßig nicht zumutbar, durch Aufenthaltnahme in einem Aufnahmelager für Asylbewerber die weniger reglementierten Möglichkeiten aufzugeben, die ihnen der durch die Ausländerbehörde zugebilligte Status einräumt. Solange die Ausländerbehörde die in einem Duldungsantrag eventuell enthaltene Stellung eines Asylantrags nicht zum Anlaß nimmt, den Ausländer gemäß § 19 Abs. 1 AsylVfG an die zuständige Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber weiterzuleiten, sondern sie die Duldung erteilt, entfaltet dieser Verwaltungsakt gegenüber der für die Leistungsgewährung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörde Bindungswirkung dergestalt, daß sie nach Maßgabe der durch die Duldung konkretisierten tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erbringen hat. Der Senat sieht sich damit nicht im Widerspruch zu dem Beschluß des 11. Senats des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30. März 1994 (Az.: 11 TG 667/94), in dem - im Unterschied zu hier - gefahrenabwehrbehördliche Maßstäbe entscheidungserheblich waren.

Da die Antragsteller unterlegen sind, haben sie gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des gesamten Verfahrens zu tragen. Die Gerichtskostenfreiheit beruht auf § 188 Satz 2 VwGO.

9 TG 659/94

- 8 -

Dieser Beschluß ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Kittelmann

Thorn

Leinbach