

VGH Bayern

Beschluss vom 23.01.1995

12 CE 94.2781

Leistungen nach § 2 AsylbLG und Pflegegeld analog § 68 BSHG für geduldete bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge

1. Der 1933 geborene Antragsteller zu 1 und die 1939 geborene Antragstellerin zu 2 sind Eheleute. Sie sind die Eltern der 1978 geborenen Antragstellerin zu 3 und der 1983 geborenen Antragstellerin zu 4. Alle Antragsteller sind aus Bosnien.

Der Antragsteller zu 1 hat von 1970 bis 1981 in der Bundesrepublik Deutschland gearbeitet. Er reiste im Jahre 1992 in die Bundesrepublik Deutschland zur Regelung seiner Rentenangelegenheiten ein. Die Antragstellerinnen zu 2 bis 4 sind im März 1993 eingereist. Alle Antragsteller haben derzeit eine Duldung als bosnische Kriegsflüchtlinge.

Unter dem 23. März 1993 beantragten die Antragsteller beim Antragsgegner die Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe zur Pflege für die Antragstellerin zu 4 im Wege der Sozialhilfe.

Unter dem 24. Mai 1993 erteilte das Staatliche Gesundheitsamt der Antragstellerin zu 4 ein Zeugnis, wonach diese erheblich geistig behindert sei und einen erheblichen Entwicklungsrückstand habe. Bei ihr liege eine außergewöhnliche Pflegebedürftigkeit im Sinne von § 69 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 BSHG vor.

Mit Bescheid vom 28. Mai 1993 lehnte der Antragsgegner den Antrag der Antragstellerin zu 4 auf Hilfe zur Pflege ab. Personen, die nicht Deutsche seien, erhielten nach den Bestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes Sozialhilfe. Der Anspruch beschränke sich aber bei geduldeten Ausländern auf die Hilfe zum Lebensunterhalt. Der Antrag auf Hilfe zur Pflege sei daher abzulehnen.

Hiergegen legte die Antragstellerin zu 4 Widerspruch ein.

Mit Bescheid vom 10. November 1993 gewährte der Antragsgegner den Antragstellern zu 1 bis 4 ab 1. Dezember 1993 Leistungen nach §§ 3 ff. AsylbLG, nicht mehr nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Hiergegen legten die Antragsteller zu 1 bis 4 Widersprüche ein.

Mit Widerspruchsbescheid vom 1. Juni 1994 wies der Bezirk den Widerspruch der Antragstellerin zu 4 gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 28. Mai 1993 zurück. Bis zum Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes am 1. November 1993 habe die Antragstellerin zu 4 grundsätzlich nur Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt, weil es sich bei ihr um eine geduldete Ausländerin handle. Das beantragte Pflegegeld gehöre zu den Hilfen in besonderen Lebenslagen und nicht zur Hilfe zum Lebensunterhalt. Es bestehe deshalb darauf kein Rechtsanspruch. Der Antragsgegner habe in diesem Fall die Gewährung von sonstiger Sozialhilfe unter nicht zu beanstandender Ausübung seines pflichtgemäßen Ermessens abgelehnt. Ab 1. November 1993 habe die Antragstellerin zu 4 keinen Anspruch auf Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz, weil sich ihre Ansprüche aus dem Asylbewerberleistungsgesetz ergäben. Danach bestehe nur Anspruch auf Grundleistungen für den laufenden Lebensunterhalt und auf Hilfe bei akuter Krankheit. Sonstige Leistungen dürften im Wege des Ermessens nur gewährt werden, wenn sie im Einzelfall unerlässlich seien. § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG sei

nicht anzuwenden. Diese Bestimmung setze voraus, daß ein Ausländer eine Duldung erhalten habe, weil seiner freiwilligen Ausreise und seiner Abschiebung Hindernisse entgegenstünden, die er nicht zu vertreten habe. Davon würden jedoch nur Einzelpersonen erfaßt, die aufgrund individueller Abschiebungshindernisse eine Duldung erhalten hätten. Die Antragstellerin zu 4 habe aber als Bürgerkriegsflüchtling aus Bosnien-Herzegowina aufgrund ministerieller Beschlüsse eine pauschale Duldung gemäß § 54 AuslG erhalten.

Ebenfalls mit Widerspruchsbescheid vom 1. Juni 1994 wies der Bezirk die Widersprüche der Antragsteller gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 10. November 1993 zurück.

Die Antragsteller erhoben daraufhin Klagen zum Bayer. Verwaltungsgericht München, mit denen sie ihre Begehren weiterverfolgen und über die noch nicht entschieden ist (Verfahren M 15 K 94.2919)

2. Unter dem 20. Juni 1994 beantragten die Antragsteller zur Niederschrift beim Bayer. Verwaltungsgericht München, den Antragsgegner im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihnen, den Antragstellern, ab sofort Geldleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz und für die Antragstellerin zu 4 Hilfe zur Pflege zu gewähren.

Der Antragsgegner beantragte,

die Anträge abzulehnen.

Er, der Antragsgegner, erbringe laufende Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Es liege weder ein Anordnungsanspruch noch ein Anordnungsgrund vor. § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG, wonach dem Bundessozialhilfegesetz entsprechende Leistungen zu gewähren seien, finde keine Anwendung, weil dieser nur bei Duldungen aufgrund individueller Abschiebungshindernisse gemäß § 53 AuslG einschlägig sei. Ein Pflegegeld entspreche keiner der unter § 6 AsylbLG zu subsumierenden Leistungen.

Mit Beschluß vom 15. Juli 1994 verpflichtete das Verwaltungsgericht den Antragsgegner, den Antragstellern zu 1 bis 4 vorläufig ab 20. Juni 1994 bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache Sozialleistungen nach den Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes, insbesondere laufende Hilfe zum Lebensunterhalt in Form von Geld in Höhe der jeweils geltenden Regelsätze einschließlich etwaiger Mehrbedarfszuschläge und der Antragstellerin zu 4 auch Hilfe zur Pflege in Form von Pflegegeld für außergewöhnliche Pflegebedürftigkeit zu gewähren.

3. Hiergegen erhob der Antragsgegner Beschwerde mit dem sinngemäßen Antrag,

den Beschluß des Verwaltungsgerichts vom 15. Juli 1994 aufzuheben und die Anträge abzulehnen.

Vor dem Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes seien die Ansprüche von Ausländern auf Sozialhilfeleistungen in § 120 BSHG a.F. geregelt gewesen. Der Anspruch der Antragsteller habe sich danach auf Hilfe zum Lebensunterhalt beschränkt. Auf weitergehende Leistungen, insbesondere auf das Pflegegeld für die Antragstellerin zu 4, habe nach der bis 31. Oktober 1993 geltenden Rechtslage kein Rechtsanspruch bestanden; weitergehende sonstige Leistungen seien in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens auf das Notwendige zu begrenzen gewesen. Als unumgänglich notwendig würden im allgemeinen Hilfen bei akuten Krankheitszuständen oder unmittelbar drohenden Gesundheitsschäden, deren Behandlung keinen Aufschub dulde, angesehen. Leistungen der häuslichen Pflege sowie Pflegegeldzahlungen fielen nicht unter diese Voraussetzungen.

Ab 1. November 1993 hätten die Antragsteller Ansprüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Sie seien vollziehbar zur Ausreise verpflichtet. Sie hätten eine Duldung gemäß § 55 Abs. 2 in Verbindung mit § 54 AuslG. Dabei handele es sich um einen generellen Abschiebestop. Dadurch werde die vollziehbare Ausreise-

verpflichtung vorübergehend förmlich ausgesetzt, ohne daß diese ihre generelle Wirkung verliere. Die Antragsteller seien auch weiterhin zur Ausreise verpflichtet. Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG würde abweichend von §§ 3 bis 7 AsylbLG ein Anspruch auf Sozialleistungen entsprechend den Regelungen im Bundessozialhilfegesetz bestehen, wenn die Antragsteller eine Duldung erhalten hätten und ihrer freiwilligen Ausreise und ihrer Abschiebung Hindernisse entgegenstünden, die sie nicht zu vertreten hätten. Nach § 54 AuslG könne aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen die Abschiebung von Ausländern allgemein ausgesetzt werden, ohne daß nach einem "Vertretenmüssen" gefragt werde.

Die Antragsteller äußerten sich im Beschwerdeverfahren nicht.

4. Im übrigen wird auf die Gerichtsakten, auch die des erstinstanziellen Verfahrens, sowie auf den beigezogenen Behördenakt des Antragsgegners Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Beschwerde ist zu einem geringen Teil begründet (nachfolgend Nr. 1), ganz überwiegend aber unbegründet (nachfolgend Nr. 2).

Eine einstweilige Anordnung darf nur ergehen, wenn der Antragsteller die Notwendigkeit einer vorläufigen Regelung, den sog. Anordnungsgrund, und das Bestehen eines zu sichernden Rechts, den sog. Anordnungsanspruch, glaubhaft macht (§ 123 Abs. 1 und 3 VwGO, § 920 Abs. 2 ZPO). Maßgebend sind - auch im Beschwerdeverfahren - die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung.

1. Für den Zeitraum vom 20. Juni 1994 bis zum 14. Juli 1994 fehlt es den Antragstellern an einem Anordnungsgrund. Insoweit ist die Beschwerde begründet. Denn bei Erlass der einstweiligen Anordnung durch das Verwaltungsgericht am 15. Juli 1994 war dieser Zeitraum verstrichen, und eine Verpflichtung des Antragsgegners zur Zahlung war insoweit zur Abwendung eines wesentlichen Nachteils nicht notwendig (vgl. § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Die Ansprüche, die die Antragsteller auf eine Hilfestellung nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG und einer entsprechenden Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes vor Erlass der einstweiligen Anordnung haben, müssen sie im Hauptsacheverfahren geltend machen. Zu dem für die Beurteilung maßgeblichen Zeitpunkt der Beschwerdeentscheidung gilt nichts anderes.

2. Im übrigen ist die Beschwerde unbegründet.

a) Für die Zeit ab 15. Juli 1994 gibt es für die begehrte Anordnung einen Anordnungsgrund. Der Unterschied zwischen den Leistungen nach § 3 AsylbLG und nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG in Verbindung mit dem Bundessozialhilfegesetz ist größer als 5 v.H. des sozialhilferechtlichen Regelsatzes. Der Senat geht davon aus, daß die Minderung der Sozialhilfeleistungen jenseits dieser Marke für den Hilfeempfänger angesichts der ohnehin mit Sozialhilfemitteln nur möglichen bescheidenen Lebensführung ein wesentlicher Nachteil im Sinne des § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist (vgl. Senatsbeschlüsse vom 19.4.1994 Az. 12 CE 94.805 und vom 9.8.1994 Az. 12 CE 94.2057)

Zusätzlich besteht ab 15. Juli 1994 ein Anordnungsgrund für Ansprüche der Antragstellerin zu 4 hinsichtlich des Pflegegeldes für außergewöhnliche Pflegebedürftigkeit.

Der Anordnungsgrund besteht auch fort, denn die Antragsteller sind auf die Geldzahlungen und darauf, diese (vorläufig) behalten zu dürfen, wofür die einstweilige Anordnung den Rechtsgrund bildet, angewiesen.

b) Soweit ein Anordnungsgrund besteht, haben die Antragsteller auch einen Anordnungsanspruch. Dieser gründet sich auf § 1 Abs. 1 Nr. 2, § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Satz 1, §§ 21, 22, 120 Abs. 1 Satz 1 BSHG, für die Antragstellerin zu 4 zusätzlich auf § 69 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2, § 120 Abs. 1 Satz 1 BSHG. Der Antragsgegner ist zur Erbringung dieser Leistungen zuständig (vgl. § 10 AsylbLG, § 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 DVAsylbLG, § 1 der Verordnung des Bezirks Oberbayern zur Übertragung der Aufgaben nach § 5 Abs. 1 der Durchführungsverordnung zum Asylbewerberleistungsgesetz auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe vom 18.10.1993 - OBABl 1993 S. 200)

Die Antragsteller sind Ausländer, die vollziehbar zur Ausreise verpflichtet sind (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG). Sie haben als bosnische Kriegsflüchtlinge gemäß § 55 Abs. 2, § 54 Satz 1 AuslG - auch derzeit noch - eine Duldung. Das ist eine Aussetzung der Abschiebung, die eine vollziehbare Ausreiseverpflichtung voraussetzt (vgl. § 49 Abs. 1 AuslG).

Unter den Parteien ist allein streitig die Frage, ob eine entsprechende Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes zugunsten der Antragsteller geboten ist, weil ihrer freiwilligen Ausreise und ihrer Abschiebung Hindernisse entgegenstehen, die sie nicht zu vertreten haben (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG). Das ist der Fall, denn ihrer Abschiebung stehen die durch Bürgerkrieg und seine Folgeerscheinungen geprägten Verhältnisse in ihrer Heimat entgegen. Daß ihnen die freiwillige Ausreise in ein anderes, sie als Flüchtlinge aufnehmendes und beschützendes Land möglich ist, ist nicht ersichtlich und wird vom Antragsgegner auch nicht behauptet.

Für diese Sicht finden sich grundlegende Erwägungen in einer Beschlußempfehlung des Ausschusses für Familie und Senioren zum Asylbewerberleistungsgesetz (BT-Drucks. 12/5008). Dort heißt es (Seite 16):

"Absatz 1 Nr. 2 enthält als weitere Fallgruppe Ausländer, denen eine Duldung im Sinne von § 55 des Ausländergesetzes erteilt worden ist. Auch in diesen Fällen wird entsprechend der Fallgruppe in Nummer 1 ein erhöhter Bedarf anerkannt, unabhängig davon, ob der Duldung ein Asylverfahren vorangegangen ist. Allerdings ist die entsprechende Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes ausgeschlossen, wenn die Duldung aus Gründen erteilt wird, die der Ausländer selbst zu vertreten hat. Die Formulierung des einschränkenden Satzteils ist § 30 Abs. 3 des Ausländergesetzes entnommen. Eine leistungsrechtliche Besserstellung soll ebenso wie eine statusrechtliche Besserstellung nach § 30 Abs. 3 des Ausländergesetzes nicht erfolgen, wenn die zugrunde zu legenden Voraussetzungen in der Verantwortungssphäre des Betroffenen liegen. So wird etwa der Verlust von Ausweispapieren in der Verantwortungssphäre des Betroffenen liegen, falls keine ungewöhnlichen anderen Gründe dafür ersichtlich sind."

Es ist offenkundig, daß die Abschiebungshindernisse und die Hindernisse ihrer freiwilligen Ausreise nicht der Sphäre der Antragsteller zuzurechnen sind, so daß auch ein weites, über den Begriff des Verschuldens hinausgehendes Verständnis des "Vertretenmüssens" nicht zu Lasten der Antragsteller greift. In den neugefaßten Verwaltungsvorschriften des Bayer. Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit vom 22. November 1994 zum Asylbewerberleistungsgesetz (V 4/6503-1/74/94), die seit 1. Dezember 1994 gelten, ist hierzu in Abschnitt II Buchst. D Nr. II ausgeführt:

"Erhöhte Leistungen erhalten nur Ausländer, die eine Duldung erhalten haben, weil ihrer freiwilligen Ausreise oder ihrer Abschiebung Hindernisse entgegenstehen, die sie nicht zu vertreten haben (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG).

Es ist verfahrensrechtlich zulässig, wenn bei Anwendung des § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG zunächst von einer Vertretensvermutung zu Lasten des geduldeten Ausländers ausgegangen wird. Anfragen bei der Ausländerbehörde sind in diesem Fall nur dann erforderlich, wenn gegenteilige (konkrete) Anhaltspunkte entweder bekannt sind oder jedenfalls vom Betroffenen schlüssig vorgetragen worden sind.

Für die praktische Anwendung einer solchen Vermutungsregel ist eine Fallgruppenbildung hilfreich. Dabei kann auf die - wenn auch unverbindlichen - vorläufigen Anwendungshinweise (VorlAH) zu § 30 Abs. 3 AuslG zurückgegriffen werden, da der gleichlautende einschränkende Satzteil in § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG dieser Vorschrift entnommen wurde. Grundüberlegung beider Vorschriften ist es, daß, eine leistungsrechtliche Besserstellung ebenso wie eine statusrechtliche Besserstellung nicht erfolgen soll, "wenn die zugrundezulegenden Voraussetzungen in der Verantwortungssphäre des Betroffenen liegen" (Bundestagsdrucksache 12/5008, Seite 16). § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG stellt also nach dem Willen des Gesetzgebers auf eine sehr weit gefaßte Verantwortlichkeit des Ausländers ab, die durchaus über den Rahmen des "persönlichen Dafürkönnens" hinausreicht und den Gedanken einer allgemeinen Einstandspflicht für den persönlichen Einwirkungsbereich beinhaltet kann.

Dies zugrundelegend erscheinen folgende Vermutungsregelungen für die Hauptfallgruppen von Abschiebungshindernissen und Ausreisehindernissen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG praktikabel:

- Abschiebestop gemäß § 54 AuslG und Abschiebungsverbot gemäß § 51 Abs. 1 AuslG.

Die völkerrechtlichen und humanitären oder politischen Gründe für die Nichtabschiebung von bestimmten Ausländergruppen bzw. Ausländern bestimmter Nationalität hat der einzelne Duldungsinhaber regelmäßig nicht zu vertreten. Das Gleiche gilt im Falle eines Abschiebungsverbots aufgrund der Bedrohung des Lebens und der Freiheit, wegen Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen der politischen Überzeugung."

Zu demselben Ergebnis gelangt das Bayerische Staatsministerium des Innern in seinem Schreiben vom 18. Januar 1994 an den Antragsgegner (IA2-2081.60-15)

Der gedankliche Ansatz des Antragsgegners, daß bei einem generellen Abschiebestop nicht nach "Vertretenmüssen" gefragt wird, stellt diese Sicht ernsthaft nicht in Frage. Es kommt nicht - wie der Antragsgegner offenbar meint - darauf an, ob die Duldung mit der ausdrücklichen Begründung erteilt wird, der freiwilligen Ausreise des Ausländers und seiner Abschiebung stünden Hindernisse entgegen, die er nicht zu vertreten habe. Sind solche Erwägungen bei der Duldungserteilung nicht veranlaßt, scheidet die Anwendbarkeit von § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG deshalb nicht aus; vielmehr ist sie von einer konkreten Prüfung des "Vertretenmüssens" auf der Ebene der Leistungsgewährung abhängig.

Demnach haben die Antragsteller Anspruch auf Leistungen entsprechend dem Bundessozialhilfegesetz. Die Leistungen bleiben jedoch gemäß § 9 Abs. 1 AsylbLG, § 120 Abs. 2 BSHG solche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Der Senat hat davon abgesehen, den Antragstellern, die nur zu einem geringen Teil unterlegen sind, einen Teil der den Parteien entstandenen geringen Kosten aufzuerlegen. Gerichtskosten fallen gemäß § 188 Satz 2 VwGO ohnehin nicht an.

Gegen diesen Beschluß gibt es kein Rechtsmittel (§ 152 Abs. 1 VwGO).