

4 B 89/94
1 B 206/93 Frankfurt (Oder)

Ei **geg**angen

23. NOV. 1994

RAe Schandl u. a. *RA*

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND BRANDENBURG

B e s c h l u ß

C2065

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

des

Antragstellers,

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Beckmann und Partner,
Greifenhagener Straße 47, 10437 Berlin,
lin, Az.: 771/93208,

g e g e n

den Landrat des Landkreises Barnim - Rechtsamt -, Heegermühler
Straße 75, 16225 Eberswalde,

Antragsgegner,

wegen Streitigkeit nach dem Asylbewerberleistungsgesetz;
hier: Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung

hat der 4. Senat

am 9. November 1994

durch

den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Franke,
den Richter am Obergerverwaltungsgericht Reimus und
den Richter am Verwaltungsgericht Meerjanssen

2

auf die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluß des
Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder) vom 14. April 1994

beschlossen:

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

Gerichtskosten (Auslagen und Gebühren) werden nicht
erhoben. Die außergerichtlichen Kosten des Verfahrens
trägt der Antragsteller.

G r ü n d e:

I.

Der Antragsteller betreibt seit Mai 1992 ein Asylverfahren. Eine
Entscheidung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer
Flüchtlinge steht noch aus. Seine Aufenthaltsgestattung ist
nicht erloschen. Er lebt in der Gemeinschaftsunterkunft Am
Grimnitzsee 1 in Althüttendorf, der organisatorisch ein DRK-
Magazin (in Joachimsthal) angeschlossen ist, das ausschließlich
Asylbewerbern zugänglich ist.

Der Antragsgegner leistet Hilfe zum Lebensunterhalt in Gestalt
von Sachleistungen (Heimkosten 50,- DM, Lebensmittelbeschaffung
u.ä. 310,- DM) im Wert von 360,- DM monatlich und zahlt die
Differenz zum Regelsatz in Höhe von 140,- DM monatlich bar aus.
Das von dem Antragsteller gegen diese Verfahrensweise geführte
Widerspruchsverfahren blieb ohne Erfolg. In der Hauptsache
schwebt das Klageverfahren (1 K 132/94).

Im Wege der einstweiligen Anordnung begehrt der Antragsteller
Hilfe zum Lebensunterhalt ausschließlich in Form von Geldlei-
stungen. Das Verwaltungsgericht hat seinen Antrag auf Erlaß
einer einstweiligen Anordnung abgelehnt und zur Begründung im
wesentlichen ausgeführt, daß weder ein Anordnungsgrund noch ein

Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht seien. Schlechthin unzumutbare Folgen habe der Antragsteller nicht zu gewärtigen, wenn seinem Begehren nicht sofort entsprochen werde. Zudem falle er unter das Asylbewerberleistungsgesetz mit der Folge, daß selbst dann, wenn er einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt entsprechend den Regelungen des BSHG hätte, sich die Ermessensentscheidung hinsichtlich der Form der Gewährung der Sozialhilfe im konkreten Fall nicht in der Weise verdichte, daß jede andere als die begehrte Form der Leistung ermessensfehlerhaft wäre.

II.

Die dagegen gerichtete Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Der Antragsteller hat nicht mit der für eine Vorwegnahme der Hauptsache erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit glaubhaft gemacht (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO), daß ihm ein Anspruch auf Leistungen in Form von Bargeld statt der vom Antragsgegner bewilligten Sachleistungen zusteht.

Ein solcher Anspruch ergibt sich entgegen der Rechtsansicht des Antragstellers nicht aus §§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 Nr. 1 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in Verbindung mit §§ 120 Abs. 1, 22 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Wortlaut, Regelungszusammenhang sowie Sinn und Zweck des § 2 Abs. 1 AsylbLG zwingen entgegen der in der Rechtsprechung ganz überwiegend vertretenen Ansicht nicht generell dazu, einem Asylbewerber, der wie der Antragsteller seit mehr als 12 Monaten auf eine Entscheidung über seinen Asylantrag wartet, laufende Leistungen zum Lebensunterhalt (§ 22 Abs. 1 BSHG) ausschließlich als Geldleistungen zu gewähren

so aber VGH Mannheim, Beschluss vom 08.04.1994 - 6 S 745/94; OVG Greifswald, Beschluss vom 26.05.1994 - 2 M 51/94 -; VGH Kassel, Beschluss vom 15.06.1994 - 9 TG 1448/94; OVG Saarland, Beschluss vom 19.08.1994 - 8 W 73/94 -;

die Behörde kann bei der Entscheidung über die Form der Sozialhilfe vielmehr auch Umständen wie der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft und den daraus resultierenden Besonderheiten Rechnung tragen.

Der Senat geht mit der höchstgerichtlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts davon aus, daß ein Anspruchsberechtigter des BSHG grundsätzlich einen Anspruch darauf hat, daß ihm laufende Hilfe zum Lebensunterhalt in Form von Geld gewährt wird, sofern nicht besondere Umstände im Einzelfall die Abweichung rechtfertigen

BVerwG, Urteil vom 16.01.1986 - 5 C 72.84 -, BVerwGE 79, 354 (357).

Das dürfte nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits unmittelbar aus § 22 Abs. 1 Satz 1 BSHG folgen, wonach laufende Leistungen zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstalten, Heimen und gleichartigen Einrichtungen nach Regelsätzen gewährt werden. Damit legt das Gesetz - insoweit unter Abweichung vom sozialrechtlichen Prinzip der individuellen Bemessung der Hilfe - die Form der Sozialhilfe (vgl. § 8 Abs. 1 BSHG) für den Regelbedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt unter Ausschluß von Ermessen (§ 4 Abs. 2 BSHG) für den Regelfall (vgl. demgegenüber § 22 Abs. 1 Satz 2 BSHG) auf eine schematisierte betragsmäßig fixierte Geldleistung fest

BVerwG, Urteil vom 25.11.1993 - 5 C 8.90 -, in: Buchholz, Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, 436.0 § 22 BSHG Nr. 19.

Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, welche auch für § 22 Abs. 1 Satz 1 BSHG von einer Ermessensentscheidung über die Form der Hilfe zum Lebensunterhalt ausging, folgt dies aus der Bindung des (sozialhilferechtlichen) Ermessens an die Rechtsgrundsätze insbesondere des § 3

BSHG (Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles) sowie des § 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG, wonach dem Empfänger der Sozialhilfe die Führung eines Lebens ermöglicht werden soll, das der Würde des Menschen entspricht; dazu gehört, daß dem erwachsenen Menschen die Möglichkeit gelassen wird, im Rahmen der ihm nach dem Gesetz zustehenden Mittel seine Bedarfsdeckung frei zu gestalten

BVerwG, Urteil vom 25.11.1993 - 5 C 8.90 -, a.a.O., S. 357.

§ 2 Abs. 1 AsylbLG sieht vor, daß auf Leistungsberechtigte im Sinne des § 1 Abs. 1 AsylbLG abweichend von den §§ 3-7 AsylbLG das BSHG "entsprechend" anzuwenden ist. Die Regelungen in § 9 Abs. 1 AsylbLG und § 120 Abs. 2 BSHG, wonach Leistungsberechtigte des AsylbLG keine Leistung der Sozialhilfe erhalten, stellen klar, daß es sich bei der Verweisung auf das BSHG um eine Rechtsfolgenverweisung handelt und die Anspruchsgrundlage für die Leistungsgewährung allein im Asylbewerberleistungsgesetz in Anknüpfung an das Merkmal "Leistungsberechtigter im Sinne des § 1 Abs. 1 AsylbLG" zu sehen ist. Aus dem Regelungszusammenhang des AsylbLG mit dem sog. "Asylkompromiß" vom 6.12.1992 (vgl. ZAR aktuell 4/92) folgt, daß dieses Gesetz sich als leistungsrechtlicher Annex zu den umfassenden Änderungen asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften darstellt und insoweit den wesensmäßigen Zusammenhang zum BSHG ausdrücklich aufgegeben hat

vgl. zum AsylbLG: Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und FDP, BT-Dr 12/4451, sowie BT-Dr 12/5008 (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie und Senioren).

Bestimmender Gedanke der den sogenannten "Asylkompromiß" bildenden Gesetzesänderungen war, dem 1992 gegenüber den Vorjahren nochmals erheblich angestiegenen Zustrom der um Asyl nachsuchenden Ausländer durch weitere Verfahrensrestriktionen und sogenannte "flankierende Maßnahmen" zu begegnen. Zu diesen "flankie-

renden Maßnahmen" zählt das die bisherige Regelung in § 120 Abs. 2 BSHG in der Fassung vom 10. Januar 1991 ersetzende AsylbLG.

Dieser Zusammenhang zur Materie des Asylrechts geht durch die vom Gesetzgeber angeordnete "entsprechende" Anwendung des BSHG auf die Leistungsberechtigten des § 2 AsylbLG nicht verloren; die entsprechende Anwendung des BSHG zwingt die Behörden und Gerichte nicht dazu, bei der Anwendung von Bestimmungen des BSHG unberücksichtigt zu lassen, daß es sich bei der Gruppe von Leistungsberechtigten nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG um Asylbewerber handelt, die nach wie vor auf den rechtskräftigen Abschluß ihres Asylverfahrens warten und deren Möglichkeiten zur Persönlichkeitsentfaltung dadurch Beschränkungen unterworfen sind. Das dem BSHG zugrundeliegende normative Leitbild des Sozialhilfeempfängers kann daher nur insoweit maßgeblich sein, als es mit der rechtlichen Situation des Asylbewerbers übereinstimmt. Dies bedingt nach der Rechtsüberzeugung des Senats, daß auch bei der Anwendung der Bestimmungen des BSHG über die Form der Gewährung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt zu berücksichtigen ist, daß ein Recht zu einem Daueraufenthalt mit entsprechend verfestigten Lebensperspektiven noch nicht vorliegt und daß Recht, über die Aufenthaltsgestaltung und die Lebensumstände selbst zu bestimmen, insbesondere durch die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften gemäß § 53 Abs. 1 AsylbVG erheblich eingeschränkt sein kann. Mit Blick auf die Entscheidung über die Form der Hilfe zum Lebensunterhalt kann diesen - vom Leitbild des BSHG-Leistungsberechtigten abweichenden - Umständen auch bei der Ermessensentscheidung gemäß § 4 Abs. 2 BSHG bzw. bei der Beurteilung der Frage Rechnung getragen werden, ob die "Besonderheiten des Einzelfalles" es rechtfertigen oder gebieten, die Hilfe zum Lebensunterhalt abweichend von den Regelsätzen zu bemessen (§ 22 Abs. 1 Satz 2 BSHG).

Die Entstehungsgeschichte des § 2 AsylbLG, der aufgrund einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Familie und Senioren, (BT-Dr 12/5008, S. 15) Eingang in das Gesetz gefunden hat, steht

diesem Verständnis nicht entgegen. Aus dem Ausschußbericht des Ausschusses für Familie und Senioren geht hervor, daß für die Leistungsberechtigten des § 2 AsylbLG durch die Verweisung auf das BSHG weitergehende - auf eine bessere soziale Integration gerichtete - Bedürfnisse anerkannt werden sollten. Die Leistungen sollten sich - ohne dadurch zu Leistungen der Sozialhilfe zu werden - "nach den näheren Leistungsvoraussetzungen, den Bestimmungen über Art, Form und Maß der Leistungen und den einzelnen Verfahrensregelungen" des BSHG bestimmen. Weiter heißt es dort unter anderem:

"Abs. 1 Nr. 1 schreibt die entsprechende Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes auf Asylbewerber vor, über deren Antrag 12 Monate nach Antragstellung noch keine unanfechtbare Entscheidung der zuständigen Behörde oder eines Gerichts vorliegt. Die weitgehende Angleichung des Leistungsrechts an das Sozialhilferecht folgt der Überlegung, daß bei einem längeren Zeitraum des Aufenthaltes und mangels Entscheidung - noch nicht absehbarer weiterer Dauer nicht mehr auf einen geringeren Bedarf abgestellt werden kann, der bei einem in der Regel nur kurzen, vorübergehenden Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland entsteht. Insbesondere sind nunmehr Bedürfnisse anzuerkennen, die auf eine stärkere Angleichung an die hierigen Lebensverhältnisse und auf bessere soziale Integration gerichtet sind."

Die somit bezweckte "weitgehende Angleichung des Leistungsrechts an das Sozialhilferecht" und bessere soziale Integration veranlaßten den Gesetzgeber jedoch nicht dazu, die Einbindung der Leistungsansprüche in das AsylbLG aufzugeben und sie in die Materie des Sozialhilferechts zu überführen. Danach hat der Senat keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken dagegen, daß der Antragsgegner in Anwendung des § 22 Abs. 1 BSHG bzw. bei der Ermessensentscheidung nach § 4 Abs. 2 BSHG gemäß dem zur Durchführung des AsylbLG ergangenen Runderlaß des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen vom 21.09.1993 berücksichtigt hat, daß der Antragsteller in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnt, und ihm neben den in der Gemeinschaftsunterkunft bzw. dem angeschlossenen Magazin vorgehaltenen Sachleistungen im Wert von insgesamt 360,- DM monatlich lediglich die Differenz

zur Höhe des Regelsatzes (Verordnung über die Festsetzung der Regelsätze der Sozialhilfe 1993, im Land Brandenburg vom 21. Juni 1993, Gesetz und Verordnungsblatt Teil II, S. 276) in Höhe von 140,- DM monatlich in bar auszahlt. Der derzeit maßgebliche Runderlaß des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen vom 03.03.1994 steht - wie auch schon der frühere Runderlaß vom 21.09.1993 - in Ziffer VIII eine unterschiedliche Handhabung des AsylbLG danach vor, ob Leistungsberechtigte im Sinne des § 2 AsylbLG in einer Einzelunterkunft, einer Gemeinschaftsunterkunft oder einer Gemeinschaftsunterkunft mit Sachleistungsangebot (Magazin) untergebracht sind. Hinsichtlich letzterer wird nur der Unterschiedsbetrag zwischen Sachleistung und Regelsatz als Barleistung gewährt, während im übrigen Barleistungen in Höhe der Regelsätze ausbezahlt werden. Der Runderlaß schließt eine Einzelfallentscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen nicht aus, sondern enthält lediglich eine typisierende Ermessensvorgabe für die Fälle, in denen Leistungsberechtigte in Gemeinschaftsunterkünften mit Magazin untergebracht sind.

Bei der rechtlichen Bewertung muß der Senat zugrundelegen, daß Asylbewerber, die nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, "in der Regel" in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden sollen (§ 53 Abs. 1 AsylVfG), und daß diese Art der Unterbringung im Land Brandenburg - anders als in einigen anderen Bundesländern -

stehe dazu die Übersicht von Pro Asyl, Menschenwürde mit Rabatt, Das AsylbLG und was man dagegen tun kann; Leitfragen - Dokumentation - Handlungshilfen, S. 15 ff.

tatsächlich - wie im Falle des Antragstellers - auch praktiziert wird. Der Senat hat im Rahmen des vorliegenden Verfahrens keinen Anlaß zu überprüfen, ob die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sachgerecht und erforderlich ist; den sich daraus ableitenden Besonderheiten muß die Behörde nach Auffassung des

Senats bei der Handhabung des AsylbLG jedenfalls Rechnung tragen können.

Der Senat hält es für zulässig, daß der Antragsgegner auf der Grundlage der maßgeblichen Erlasse des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen durch die Festsetzung von Sachleistungen den Umstand berücksichtigt, daß der Antragsteller in einer Gemeinschaftsunterkunft mit angeschlossenem Magazin untergebracht ist und bei dieser Art der Unterbringung den Erfordernissen eines geordneten Nebeneinander verschiedener Gruppen von Berechtigten nach dem AsylbLG Rechnung zu tragen ist. Die Zulässigkeit der Gewährung von Sachleistungen kann in einem solchen Fall nach der Rechtsauffassung des Senats nicht davon abhängen, ob in der jeweiligen Unterkunft tatsächlich Konflikte zwischen verschiedenen Gruppen von Berechtigten auftreten; entscheidend ist vielmehr, daß auf der Grundlage eines landesweit einheitlich praktizierten, zulässigen Unterbringungssystems derartige Konflikte auftreten können. Auf der Grundlage dieser in dem Erlaß vom 21.9.1993 dargelegten Erwägungen hält der Senat es daher nicht für entscheidend, welche Gruppen von Leistungsberechtigten im Zeitpunkt der Entscheidung in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht sind, da sich diese Verhältnisse täglich ändern können.

Die mit der Regelung im § 2 AsylbLG bezweckte Besserstellung gegenüber Leistungsberechtigten nach § 1 AsylbLG wird dadurch nicht vereitelt. Denn - anders als in den Fällen des § 3 AsylbLG - wird der Antragsteller nicht generell auf die Bedarfsdeckung durch Sachleistung und Empfang eines geringen "Taschengeldes" verwiesen, sondern erhält entsprechend dem monatlichen Regelsatz von 500,- DM Sachleistungen, die sich insgesamt auf einen Wert von 360,- DM belaufen, und eine Barleistung in Höhe von 140,- DM, und ist somit - dem Wert der Leistungen nach - einem Haushaltsvorstand im Sinne der Regelsatzverordnung gleichgestellt.

Es kann auch nicht die Rede davon sein, daß durch die Gewährung von Sachleistungen an in Gemeinschaftsunterkünften untergebrachte Asylbewerber die Entscheidung des Gesetzgebers, die Berechtigten des § 2 AsylbLG von dem generellen Sachleistungsprinzip des § 3 dieses Gesetzes auszunehmen, unterlaufen würde. Hätte der Gesetzgeber umgekehrt die Gewährung von Sachleistungen an die Berechtigten des § 2 AsylbLG grundsätzlich ausschließen wollen, hätte es nahegelegen, statt der ausdrücklichen Versagung von Leistungsansprüchen nach dem BSHG und der Schaffung einer besonderen Leistungsgrundnorm in § 2 AsylbLG unmittelbar Ansprüche auf der Grundlage des BSHG zu gewähren.

Der in diesen Fällen zur Auszahlung gelangende Barbetrag beläuft sich auf 28 % des Regelsatzes und ermöglicht es dem Leistungsberechtigten, seine zusätzlichen persönlichen Bedürfnisse zu befriedigen, ohne in einer die Menschenwürde verletzenden Weise zum Objekt staatlicher Zuteilung gemacht zu werden.

Der Antragsteller kann auch nicht mit Erfolg geltend machen, daß das vorgehaltene Lebensmittelsortiment übersteuert sei und im übrigen nicht hinreichend den kulturell und ethnisch geprägten Essgepflogenheiten entspreche. Die von dem Antragsgegner mit Schriftsatz vom 22. Juli 1994 überreichte Preisliste läßt vielmehr erkennen, daß das Preisgefüge hinsichtlich der gängigen Lebensmittel keine signifikanten Unterschiede aufweist.

Abschließend wird angemerkt, daß der Senat aus den Gründen des angefochtener Beschlusses das Vorliegen eines Anordnungsgrundes ebenfalls verneint (§ 122 Abs. 2 S. 3 VwGO).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO in Verbindung mit § 188 Satz 2 VwGO.

Der Beschluß ist unanfechtbar, § 152 VwGO.

Dr. Franke

Reimus

Meerjanssen