

Rechtliche Zulässigkeit der Gewährung von
„Geld statt Gutscheinen“

durch die Landkreise und kreisfreien Städte
im Land Brandenburg

Gutachten

zu den rechtlichen Möglichkeiten der zuständigen Behörden bei der Form
der Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
im Hinblick auf verfassungsrechtliche, bundesgesetzliche und landes-
rechtliche Vorgaben

von
Rechtsanwältin
Anja Lederer
Helgoländer Ufer 5
10557 Berlin

Inhalt

I.	Einleitung	3
II.	Gesetzliche Grundlagen	4
III.	Leistungen an Berechtigte nach § 3 Abs. 2 AsylbLG	5
1.	Leistungsberechtigte in Erstaufnahmeeinrichtungen	5
2.	Leistungsberechtigte außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen	6
2.1.	Auslegung des § 3 AsylbLG in Bezug auf einen etwaigen generellen Sachleistungsvorrang	6
2.1.a)	Grammatische Auslegung	6
2.1.b)	Systematische Auslegung	7
2.1.c)	Auslegung entsprechend der Entstehungsgeschichte	8
2.1.d)	Auslegung entsprechend Sinn und Zweck der Norm	9
2.2.	Auslegung des § 3 AsylbLG in Bezug auf eine etwaige Rangfolge der Alternativleistungsformen	11
2.2.a)	Grammatische Auslegung	11
2.2.b)	Systematische Auslegung	11
2.2.c)	Auslegung entsprechend der Entstehungsgeschichte	12
2.2.d)	Auslegung entsprechend Sinn und Zweck der Norm	12
3.	Zwischenergebnis	12
IV.	Leistungen an Berechtigte nach § 2 AsylbLG	13
1.	Allgemeines	13
2.	Anspruch auf Gewährung von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Form von Geld	14
3.	Einschränkungen hinsichtlich der Form der Leistung durch § 2 Abs. 2 AsylbLG	15
V.	Landesrechtliche Regelungen und Praxis in Brandenburg	17
VI.	Interpretation und praktische Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes in einigen anderen Bundesländern	19
VII.	Fazit	20

I. Einleitung

Anlässlich des jüngsten Runderlasses des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 14.01.2003 ist die Kontroverse um die Frage „Gutscheine oder Geldleistungen“ für noch nicht dauerhaft hier lebende Ausländer und Ausländerinnen neu entbrannt.

Die Kommunen, die sich für die Auszahlung von Geldbeträgen an die Betroffenen entschieden haben und diese teilweise auch schon praktizieren, führen dafür vor allem zutreffende politische, humanitäre, verwaltungspraktische und Kostengründe ins Feld. Engagierte Bürgerinnen und Bürger sowie mit der Frage befasste Kommunalpolitiker und –politikerinnen, die sich gegen Sachleistungen und Wertgutscheine für Flüchtlinge aussprechen, argumentieren vielfach aus Sicht der Leistungsberechtigten, die bei einer Beibehaltung des Sachleistungsprinzips weiterhin diskriminiert und entmündigt, massiv in ihren praktischen Möglichkeiten, am gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilzuhaben, eingeschränkt und als „unerwünschte Fremde“ stigmatisiert werden.

Von den an der Diskussion beteiligten Befürwortern des Sachleistungsprinzips wird dem entgegengehalten, dass die bundesgesetzlichen Vorgaben, die sich aus dem Asylbewerberleistungsgesetz selbst ergeben, nur in seltenen Einzelfällen eine Abweichung von der Gewährung von Sachleistungen oder Gutscheinen ermöglichen würden, keinesfalls jedoch eine allgemeine kommunale Entscheidung zugunsten von Geldleistungen. Den Argumenten contra Sachleistungen, speziell kommunalen, ausländerpolitischen Grundsatzentscheidungen könne bei der Durchführung gesetzlicher Regelungen grundsätzlich keine Bedeutung zukommen.

Das vorliegende Gutachten will sich eingehender mit diesen Fragestellungen befassen und hierbei näher untersuchen, inwieweit die gegensätzlichen Begründungen für bzw. gegen die generelle Beibehaltung des Sachleistungs- bzw. Gutscheinsystems einer juristischen Überprüfung im einzelnen standhalten. Im Zentrum der Untersuchung soll die Reichweite der rechtlichen Handlungsspielräume der zuständigen Behörden bei der praktischen Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes stehen. Berücksichtigt werden die für die Rechtsanwendung maßgebenden verfassungsrechtlichen, bundesgesetzlichen und landesrechtlichen Vorgaben, wobei auch die Verwaltungspraxis in anderen Bundesländern mit in den Blick zu nehmen ist.

II. Gesetzliche Grundlagen

Umfang und Form der Sozialleistungen, die Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, Ausländern und Ausländerinnen mit Duldung, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen, ihren Ehegatten und minderjährigen Kindern gewährt werden, bestimmen sich seit dem 01.11.1993 nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Zuvor richteten sich die Leistungen an die genannten Personengruppen nach § 120 Abs. 2 BSHG. Das Asylbewerberleistungsgesetz (im folgenden AsylbLG) war Teil des sogenannten Asylkompromisses. Außerdem wurde das Gesetz mit dem Ziel verabschiedet, die öffentlichen Ausgaben der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden zu begrenzen.¹

Schon kurz nach Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes stellte sich aber heraus, dass die damit verfolgten Ziele nicht erreicht werden konnten, weil die Anwendung der einzelnen Bestimmungen des Gesetzes zahlreiche Probleme vornehmlich für die Verwaltung, aber auch die Gerichte aufwarf.² Dementsprechend trat bereits am 01.06.1997 das erste Änderungsgesetz zum Asylbewerberleistungsgesetz in Kraft, am 01.09.1998 schon das zweite.

Auf Länderebene existiert eine Vielzahl von Verordnungen und Runderlassen zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes und dessen Änderungsgesetzen mit teilweise sehr unterschiedlichen Einzelregelungen, die von Zeit zu Zeit den aktuellen rechtlichen, politischen und tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten angepasst wurden.

Das Asylbewerberleistungsgesetz sieht unterschiedliche Differenzierungen hinsichtlich der Personengruppen der Leistungsberechtigten vor. Für die vorliegende Thematik interessiert allein die Unterscheidung von Leistungsberechtigten nach § 3 AsylbLG, die in Aufnahmeeinrichtungen gemäß § 44 des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) untergebracht sind, jenen nach § 3 Abs. 2 AsylbLG, die außerhalb der vorgenannten Einrichtungen wohnen, und der Gruppe der sogenannten „Analogberechtigten“ gemäß § 2 AsylbLG, die innerhalb oder außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften leben.

In sachlicher Hinsicht unterscheidet das Asylbewerberleistungsgesetz zwischen Grundleistungen (§ 3 AsylbLG), Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (§ 4 AsylbLG) sowie sonstigen Leistungen (§ 6 AsylbLG). Die Frage der Form der Leistung - Gewährung von Geldleistungen, sogenannten unbaren Abrechnungen oder Sachleistungen - wird vorrangig im Bereich der Grundleistungen im Sinne von § 3 AsylbLG relevant. Grundleistungen werden zur Deckung des notwendigen Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts sowie persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens gewährt.

Die Problematik der Gewährung von Geld- oder Sachleistungen spielt daneben bei den sonstigen Leistungen im Sinne von § 6 AsylbLG eine Rolle. Solche Leistungen können einzelfallbezogen insbesondere zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit, zur Deckung persönlicher Bedürfnisse von Kindern oder der Erfüllung verwaltungsrechtlicher Mitwirkungspflichten gewährt werden.

¹ Deibel, Klaus, „Das neue Asylbewerberleistungsrecht“, ZAR 1998, 28

² wie zuvor

III. Leistungen an Berechtigte nach § 3 Abs. 2 AsylbLG

1. Leistungsberechtigte in Erstaufnahmeeinrichtungen

Nach § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG ist für Leistungsberechtigte, die in einer Aufnahmeeinrichtung im Sinne von § 44 AsylVfG untergebracht sind, die Gewährung von Sachleistungen zwingend.

Bei diesen Aufnahmeeinrichtungen handelt es sich um die von den Ländern eingerichteten sogenannten Erstaufnahmeeinrichtungen, denen Asylbewerber und Asylbewerberinnen im Zusammenhang mit ihrer Meldung als asylsuchend im Normalfall zugewiesen werden. Im Land Brandenburg ist dies die Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) in Eisenhüttenstadt.

Gemäß § 47 Abs. 1 AsylVfG, der für die Asylsuchenden gilt, besteht eine Wohnverpflichtung für die betreffenden Personen an sich bis zu sechs Wochen, längstens bis zu drei Monaten. Sie kann vor Ablauf dieser Fristen aus unterschiedlichen Gründen enden. Normalerweise erfolgt eine Beendigung der Wohnverpflichtung in der Erstaufnahmeeinrichtung durch die landesinterne Verteilung nach § 50 AsylVfG, die per Zuweisungsentscheidung umgesetzt wird. Nach § 53 AsylVfG soll anschließend in der Regel eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften erfolgen, wobei das öffentliche Interesse, gleichrangig aber auch die Belange der Betroffenen zu berücksichtigen sind.

Die Differenzierung des Asylbewerberleistungsgesetzes knüpft allerdings nicht daran an, ob jemand der Wohnverpflichtung nach § 47 AsylVfG unterliegt. Maßgebend ist die tatsächliche Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung.

Zwar trifft § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG keine ausdrückliche Regelung für Leistungsberechtigte in Erstaufnahmeeinrichtungen, die im Gesetz gar nicht erwähnt sind, sondern nur für jene, die außerhalb solcher Aufnahmeeinrichtungen wohnen. Die Vorschrift sieht aber ihrem Wortlaut nach vor, dass dem letztgenannten Personenkreis – außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen – neben Sachleistungen auch Wertgutscheine, andere vergleichbare unbare Abrechnungen oder Geldleistungen in dem vorgesehenen Wert gewährt werden können. Im Umkehrschluss wird dies gesetzessystematisch dahingehend ausgelegt, dass für die in Aufnahmeeinrichtungen untergebrachten Berechtigten ein Sachleistungszwang besteht, so dass den zuständigen Behörden keinerlei Ermessen hinsichtlich der Form der zu gewährenden Leistungen eingeräumt ist³. Eine Ausnahme besteht lediglich für die Bedarfsposition „Kleidung“, die nach § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG erforderlichenfalls in Form von Wertgutscheinen oder vergleichbaren unbaren Abrechnungen gewährt werden kann.

Aus den genannten gesetzlichen Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes und Asylverfahrensgesetzes ergibt sich, dass ein Sachleistungszwang im Regelfall nur für die erste Zeit des Aufenthalts der Leistungsberechtigten, konkret für die Dauer der tatsächlichen Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung, vorgeschrieben ist.

³ GK-AsylbLG, Rz. 13 zu § 3

2. Leistungsberechtigte außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen

Ausdrückliche Regelungen im Asylbewerberleistungsgesetz existieren für den Personenkreis, der nicht mehr verpflichtet ist, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen. Hierzu bestimmt § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG, dass, soweit es nach den Umständen erforderlich ist, anstelle von vorrangig zu gewährenden Sachleistungen nach Absatz 1 S. 1 Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen im gleichen Wert gewährt werden können.

Die Bestimmung des § 3 AsylbLG wird als materiell-rechtliche Grundnorm des Asylbewerberleistungsgesetzes verstanden. Sie regelt Umfang und Form der Leistungsgewährung. Diejenigen, die der Auffassung sind, das Asylbewerberleistungsgesetz normiere ein Sachleistungsprinzip bzw. einen Sachleistungsvorrang, schlussfolgern dies aus § 3 AsylbLG⁴. Die Auslegung dieser Vorschrift im einzelnen ist jedoch in der Fachliteratur umstritten. Auch in der praktischen Umsetzung der Regelung durch die zuständigen Behörden gibt es regional sehr große Unterschiede.

Die gegensätzlichen Auffassungen in Theorie und Praxis beziehen sich, soweit ersichtlich, zum einen auf die Frage, ob dem Gesetz ein genereller Sachleistungsvorrang entnommen werden kann. Zum anderen betreffen sie die Problematik, ob sich aus dem Gesetz ein Rangverhältnis der Alternativleistungsformen (Wertgutscheine, sonstige unbare Abrechnungsformen und Geldleistungen) untereinander ergibt. Um den Sinn gesetzlicher Vorschriften aufzuhehlen und klarzustellen, gibt es anerkannte juristische Auslegungsmethoden. Mit deren Hilfe sollen die zwei genannten Fragestellungen näher untersucht werden.

2.1. Auslegung des § 3 AsylbLG in Bezug auf einen etwaigen generellen Sachleistungsvorrang

a) Grammatische Auslegung

Die grammatische Auslegung orientiert sich in erster Linie am Wortlaut des Gesetzes. § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG lautet wörtlich: „Bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 des Asylverfahrensgesetzes können, soweit es nach den Umständen erforderlich ist, anstelle von vorrangig zu gewährenden Sachleistungen nach Absatz 1 Satz 1 Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen im gleichen Wert gewährt werden.“ Nach einer Auslegung streng gemäß dem Wortlaut müsste wohl von einem grundsätzlichen Vorrang der Gewährung von Sachleistungen ausgegangen werden.

Die Vorschrift lässt jedoch ausdrücklich weitgehende Ausnahmen von der an und für sich vorrangigen Sachleistungsgewährung durch den unbestimmten Rechtsbegriff des „nach den Umständen Erforderlichen“ zu. Unter der Voraussetzung, dass es nach den Umständen erforderlich ist, von der grundsätzlichen Gewährung von Sachleistungen Abstand zu nehmen, ist den zuständigen Behörden auf kommunaler Ebene ein verhältnismäßig weites Ermessen bezüglich der Alternativleistungsformen Wertgutscheine, sonstige unbare Abrechnungen oder Geldleistungen eingeräumt. Durch den beträchtlichen Ermessensspielraum zugunsten von

⁴ GK-AsylbLG, Rz. 3 zu § 3

Ausnahmeregelungen könnte der Sachleistungsvorrang selbst zumindest erheblich eingeschränkt sein. Welche Umstände im einzelnen es erforderlich machen, das Ermessen hinsichtlich der Ersatzformen auszuüben, ergibt sich durch eine reine Wortlautauslegung allerdings nicht.

b) Systematische Auslegung

Auch eine Auslegung des § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG entsprechend der Stellung und Wertung der Vorschrift im Gesamtgefüge der Rechtsordnung, ihrer äußeren und inneren Systematik scheint zunächst für einen Vorrang der Sachleistungsgewährung zu sprechen. Die Norm nimmt Bezug auf den vorhergehenden Absatz 1, in dem als allgemeine Grundregel festgelegt ist, dass „der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft“ usw. ... „durch Sachleistungen gedeckt“ wird.

Andererseits ist eine einzelne gesetzliche Regelung immer auch zu höherrangigem Recht, speziell der Verfassung, in Beziehung zu setzen, also dahingehend auszulegen, dass sie beispielsweise mit den Grundrechten im Einklang steht. Dementsprechend müssen der dem Wortlaut nach bestehende Sachleistungsvorrang und insbesondere die „Umstände“, die ein Abweichen hiervon erforderlich machen, im Kontext mit dem Grundgesetz gesehen und interpretiert werden.

Nach der Verfassung ist jedem Menschen ein sogenanntes soziokulturelles Existenzminimum zu gewährleisten – ein Recht des Einzelnen, materiell, individuell und kommunikativ am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können⁵. Diese Verfassungsgarantie ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 des Grundgesetzes (GG). Selbst wenn dieses Existenzminimum im Falle der Leistungsberechtigten nach § 3 AsylbLG gegenüber dem, das deutschen Staatsangehörigen zugestanden wird, geringer ist in Anbetracht dessen, dass es sich hier um Ausländer und Ausländerinnen handeln soll, die sich nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten⁶, darf eine Auslegung des § 3 AsylbLG die genannte Verfassungsgarantie nicht vollkommen leerlaufen lassen. Dem Anspruch auf ein soziokulturelles Existenzminimum der Leistungsberechtigten nach AsylbLG kann nur durch eine extensive Auslegung der „Umstände“ Rechnung getragen werden, unter denen eine Gewährung von Geldleistungen oder anderen Alternativleistungsformen erfolgen kann. Nur von dem geringen Barbetrag in Höhe von monatlich wenig mehr als 40,00 €, den Leistungsberechtigte neben Sachleistungen erhalten können, ist eine auch nur minimale Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben nicht möglich. Selbst dafür, sich beispielsweise an der Volkshochschule kurzfristig ansatzweise deutsche Sprachkenntnisse aneignen zu können, die erforderlich sind, um den, wenn auch möglicherweise nicht dauerhaften, Alltag hierzulande zu bewältigen, genügt der geringfügige Barbetrag nicht.

Weitere verfassungsmäßige Aspekte, die ein großzügiges Abweichen von der Sachleistungsgewährung zugunsten von Geldleistungen geboten erscheinen lassen, sind unter anderem das übergeordnete Grundrecht auf Wahrung der Menschenwürde (Art. 1 GG), das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG), der Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG), das Grundrecht der Informationsfreiheit (Art. 5 GG) und der Religionsfreiheit (Art. 4

⁵ GK-AsylbLG, Rz. 39 zu § 2

⁶ so z. B. NdsOVG, Beschluss vom 27.06.1997 – 12 L 5709/96 -, NVwZ-RR 1997, 95

GG). Ein strikt verstandener Vorrang der Sachleistungsgewährung lässt den Betroffenen keinerlei Spielraum für eigene Entscheidungen hinsichtlich der Deckung ihres materiellen Grundbedarfs im einzelnen. Im Hinblick auf das daneben gewährte, nur äußerst geringfügige Taschengeld nimmt er den Leistungsberechtigten außerdem von vornherein jegliche Möglichkeit, ihren eigenen individuellen Grundbedarf im Hinblick auf geistige, kulturelle, religiöse und andere Bedürfnisse zu bestimmen und die zuvor genannten Grundrechte auch nur ansatzweise konkret umzusetzen. Da deutsche Sozialhilfeberechtigte die ebenfalls nur verhältnismäßig geringen Leistungen in Geld erhalten mit der Folge eines jedenfalls eng begrenzten Entscheidungsspielraums zur individuellen Realisierung der unterschiedlichen Verfassungsgarantien, erscheint ein eng ausgelegtes Prinzip der Sachleistungsgewährung jedenfalls auch in Bezug auf den Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes (Art. 3 GG) problematisch.

Außerdem ist bei Sachleistungsgewährung beispielsweise nicht zu gewährleisten, dass sich Ausländerinnen und Ausländer entsprechend ihrer landsspezifischen Gewohnheiten ernähren können. Betroffene, die einer speziellen Glaubensrichtung angehören, haben im Falle einer Sachleistungsgewährung kaum die (finanzielle) Möglichkeit, ihre Religion gemeinsam mit anderen auszuüben und wenigstens gelegentlich zu entsprechenden Veranstaltungen, Gottesdiensten o.ä., die häufiger nur in einigen Großstädten abgehalten werden, zu fahren.

Letztlich ist mittelbar der Grundsatz der Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG betroffen. Gerade ausländische Menschen, die zunächst erst einmal Zeit benötigen, die deutsche Sprache auch nur soweit zu erlernen, um sich umgangssprachlich verständigen zu können, sind allein kaum in der Lage, einen Prozess zu führen. Sie haben es naturgemäß mit den komplizierten Rechtsmaterien des Asyl- und Ausländerrechts zu tun, in denen es meist darauf ankommt, persönliche Umstände substantiiert, meist schriftlich gegenüber Behörden und Gerichten darzulegen. Die Gerichtssprache ist nach § 184 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) deutsch. Dolmetscher sind nur bei mündlichen Verhandlungen zugegen. Damit die Leistungsberechtigten den verfassungsrechtlich garantierten effektiven Rechtsschutz nicht nur formell, sondern auch inhaltlich erlangen können, sind sie auf eine Vertretung durch – im Normalfall selbst zu bezahlende – Rechtsanwälte und die Möglichkeit angewiesen, fremdsprachige Urkunden und sonstige Beweismittel aus ihrem Heimatland etwa für das Asylklageverfahren auf eigene Kosten übersetzen lassen zu können.

c) Auslegung entsprechend der Entstehungsgeschichte

Die Entstehungsgeschichte des § 3 Abs. 2 AsylbLG spricht gegen einen Vorrang der Sachleistungsgewährung. Durch die Novellierung des Asylbewerberleistungsgesetzes im Jahr 1997 ist der Ermessensspielraum der zuständigen Behörden erheblich erweitert worden. Nach der ursprünglichen Fassung der Vorschrift aus dem Jahr 1993 konnten zum einen lediglich

bei einer Unterbringung *außerhalb von* Aufnahmeeinrichtungen im Sinne von § 44 des Asylverfahrensgesetzes oder *anderen Einrichtungen, in denen Sachleistungen erbracht werden (vergleichbare Einrichtungen),*

und zum anderen

nur, soweit es *nach den Umständen der Unterbringung oder der örtlichen Gegebenheiten* erforderlich war,

anstelle von vorrangig zu gewährenden Sachleistungen Leistungen in anderen Formen gewährt werden.

Die gegenwärtig geltende Regelung, die einen Sachleistungszwang nur noch in Erstaufnahmeeinrichtungen vorsieht, ist demgegenüber deutlich weiter gefasst, insbesondere bezüglich der Umstände, unter denen Sachleistungen ihre eigentliche Vorrangstellung verlieren.

Daraus schließen etwa die Verfasser des gängigen Lehr- und Praxiskommentars zum Bundessozialhilfegesetz, dass es nach der Novelle des Asylbewerberleistungsgesetzes kein Primat des Sachleistungsprinzips mehr gibt⁷.

d) Auslegung entsprechend Sinn und Zweck der Norm

Die Ansicht, die die unmittelbare Sachleistungsgewährung als vorrangiges Leistungsprinzip des Asylbewerberleistungsgesetzes behauptet, stützt sich auf zwei der Zielsetzungen des sogenannten Asylkompromisses vom 06.12.1992, in dessen Zusammenhang das Asylbewerberleistungsgesetz kreiert wurde. Durch Art, Umfang und Form der Leistungsgewährung soll kein Anreiz geschaffen werden, aus wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik Deutschland zu kommen, und den sogenannten Schlepperbanden soll der Nährboden dadurch entzogen werden, dass möglichst keine Barmittel in die Hände der Leistungsberechtigten gelangen.⁸ Zumindest die zweite Begründung geht allerdings an den Realitäten vorbei, weil Fluchthilfeleistungen in der Regel voll oder zum Teil im voraus bzw. der Restbetrag unmittelbar nach gelungener Einreise in die Bundesrepublik Deutschland bezahlt werden müssen. Wenn sich Betroffene oder deren Familien deshalb verschulden müssen, können diese Schulden durch Barleistungen in der Höhe, wie sie das Asylbewerberleistungsgesetz maximal gewährt, neben dem Grundbedarf an Ernährung, Kleidung usw. selbst langfristig nicht gedeckt werden.

Vor allem aber kann sich die Auslegung des § 3 Abs. 2 AsylbLG nicht allein an den (subjektiven) Intentionen des Gesetzgebers aus dem Jahr 1993 orientieren. Sie muss vielmehr die zwischenzeitlich erfolgten Gesetzesänderungen, die praktischen Erfahrungen, die dazu geführt haben, und die gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnisse mitberücksichtigen. So ist nach Auffassung des Bundesgerichtshofes das Gesetz kein toter Buchstabe, sondern ein sich lebendig entwickelnder Geist, der sich an die verändernden Lebensverhältnisse anpassen muss⁹.

Der Zweck der Änderung des § 3 Abs. 2 AsylbLG im Jahre 1997 ist offensichtlich. Nachdem die Änderungsentwürfe des Bundestages zum Asylbewerberleistungsgesetz im März und erneut im Mai 1996 im Bundesrat gescheitert waren, wurde in zwei Durchgängen im Vermittlungsausschuss beraten. Kern der Diskussionen war ein Streit zwischen SPD- und CDU-geführten Ländern darum, wodurch die meisten Einsparungen zugunsten der öffentlichen

⁷ so ausdrücklich Birk in LPK-BSHG, Rz. 9 zu § 3 AsylbLG

⁸ wie Fußnote 4, ferner Deibel, ZAR 1998, 28

⁹ BGHSt 10, 157, 159

Haushalte – auch dies war bereits ein Ziel bei Inkrafttreten des Gesetzes 1993 - zu erreichen sind¹⁰. Am Schluss der fast einjährigen Beratungen des Vermittlungsausschusses stand eine Kompromissformel in Form des gegenwärtigen § 3 Abs. 2 AsylbLG, mit dem dem Argument der SPD-geführten Länder, dass Sachleistungen teurer als Geldleistungen sind, Rechnung getragen wurde¹¹.

Auch unter diesem Gesichtspunkt dürfte die Sachleistungsgewährung zukünftig weiterhin zugunsten der Gewährung von Geldleistungen an Bedeutung verlieren. Soweit ersichtlich, gelangen immer mehr mit der Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes befasste Behörden zu der zahlenmäßig belegbaren Erkenntnis, dass Sachleistungen oder Wertgutscheine aufgrund des erheblichen verwaltungstechnischen und organisatorischen Aufwandes kostenaufwändiger sind als Geldzahlungen¹². Angesichts der notorischen Suche nach Einsparpotentialen der öffentlichen Hand, die die gegenwärtige Politik prägt, ist es kaum zu rechtfertigen, aus rein prinzipiellen Erwägungen und gegen alle weiteren guten Gründe, die für die Gewährung von Geldleistungen sprechen, am Sachleistungsprinzip festzuhalten.

Neben dem finanziellen Aspekt muss bei der Auslegung des § 3 Abs. 2 AsylbLG berücksichtigt werden, dass sich die Sachleistungsgewährung vielfach praktisch nicht bewährt hat, in kleineren Wohnheimen sogar nicht oder nur mit unverhältnismäßig großen organisatorischen Schwierigkeiten realisiert werden konnte.

Dennoch, und auch dies ist für die Interpretation der Vorschrift des § 3 Abs. 2 AsylbLG von Bedeutung, wurde mit der zum 01.06.1997 in Kraft getretenen Gesetzesnovelle nicht nur diesen finanziellen und organisatorischen Umständen entsprochen. Nicht mehr nur, soweit es nach den „Umständen der Unterbringung oder der örtlichen Gegebenheiten“ erforderlich ist (Fassung des § 3 Abs. 2 AsylbLG von 1993), sondern allgemeiner, „nach den Umständen“, können anstelle von Sachleistungen Alternativformen gewährt werden. Mit dieser Formulierung sollen nach dem Wortlaut und dem Zweck der Norm gerade nicht mehr lediglich Sachverhalte erfasst werden, die die Gewährung von Leistungen in anderer Form als Sachleistungen einseitig aus Sicht der jeweiligen Behörden erforderlich machen. Als Umstände, die in der Person der Leistungsberechtigten liegen, kommen beispielsweise ein individueller Ernährungsbedarf¹³ oder die Unterbringung in einer Mietwohnung in Betracht. Letztlich gibt es Faktoren, die für eine grundsätzliche leistungsrechtliche oder politische Ermessensentscheidung zugunsten von Alternativleistungsformen sprechen, etwa ein begrenztes Warenangebot der Sachleistungsanbieter, das preislich außerdem dasjenige einschlägiger Lebensmitteldiscounter wesentlich übersteigt, dezentrale Unterbringung, Konflikte mit Lieferanten oder bei gemeinsamer Wohnheimunterbringung von Leistungsberechtigten nach § 3 Abs. 2 AsylbLG und sogenannter Analogberechtigter nach § 2 AsylbLG/BSHG¹⁴.

Die meisten Umstände - sei es aus Sicht der Behörden, sei es im Hinblick auf die Situation der Betroffenen selbst und die Realisierung ihrer Grundrechte - , die gegen eine Sachleistungsgewährung im engeren Sinne sprechen, gelten ähnlich in Bezug auf Wertgutscheine oder vergleichbare unbare Abrechnungen im Sinne von § 3 Abs. 2 AsylbLG. Der Verwaltungs- und Kostenaufwand mag bei Gutscheinen zwar geringer sein als bei ausschließlicher Ge-

¹⁰ GK-AsylbLG, Rz. 63 ff. zu II.

¹¹ Classen, „Menschenwürde mit Rabatt“, 3.5.1 zu § 3 AsylbLG

¹² In Potsdam beträgt laut „Tagesspiegel“ vom 16.02.03 die monatliche Verwaltungskostenersparnis durch die Abschaffung der Gutscheine 600,00 €.

¹³ wie Fußnote 7, ferner GK-AsylbLG, Rz. 68 zu § 3

¹⁴ wie Fußnote 11

währung von Sachleistungen, ist im Verhältnis zu Geldleistungen jedoch immer noch hoch. Ein Mehr an Problemen für die Behörden besteht bei Gutscheinen auch in Bezug auf geeignete Anbieter und das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ der angebotenen Waren, das sie zum Beispiel entsprechend landesrechtlicher Vorgaben im Auge behalten müssen. In diesem Zusammenhang ist daher auch zu prüfen, ob es, wie bisweilen vertreten wird¹⁵, ein Rangverhältnis auch innerhalb der Alternativformen dergestalt gibt, dass zunächst die Gewährung von Wertgutscheinen, sodann sonstigen unbaren Abrechnungen und erst zuletzt Geldleistungen in Betracht kommt.

2.2. Auslegung des § 3 AsylbLG in Bezug auf eine etwaige Rangfolge der Alternativleistungsformen

a) Grammatische Auslegung

Die Vertreter der Auffassung einer solchen Rangfolge der Alternativformen zur Sachleistung untereinander berufen sich insoweit auf die im Gesetz genannte Reihenfolge, an deren erster Stelle Wertgutscheine, an dritter und letzter Stelle Geldleistungen stehen. Dem ist entgegenzuhalten, dass juristische Sprache und Gesetzesformulierung, wenn eine bestimmte Rangfolge mehrerer Möglichkeiten zum Ausdruck gebracht werden soll, derartiges üblicherweise differenzierter darlegt. In § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG stehen bereits dem Wortlaut nach Wertgutscheine, sonstige unbare Abrechnungen und Geldleistungen – gleichrangig - nebeneinander. Die grammatische Auslegung weicht in dieser Hinsicht auch nicht vom nichtjuristischen Sprachgebrauch und –verständnis ab, nach denen drei Varianten, die durch ein Komma und das Wort „oder“ voneinander abgegrenzt sind, einander gleichgestellt sind.

b) Systematische Auslegung

Nichts anderes ergibt sich durch eine systematische Auslegung dieser Passage. Wenn argumentiert wird, ein Vorrang von Wertgutscheinen ergäbe sich aus dem allgemeinen Sachleistungsvorrang¹⁶, kann dies nicht überzeugen, denn bei Wertgutscheinen handelt es sich nun einmal nicht um Sachleistungen im Sinne des § 3 Abs. 1 AsylbLG.

Unter Berücksichtigung höherrangigen Rechts, speziell der Grundrechte, müsste eine rein systematische Auslegung der Vorschrift, wie unter Ziffer 2.1.b) gezeigt, sogar dazu führen, bei den Ersatzformen die Geldleistungen als vorrangig anzusehen. Denn auch bei der Gewährung von Wertgutscheinen oder sonstigen unbaren Abrechnungen an Leistungsberechtigte wird deren Grundrechten, insbesondere dem Recht auf ein soziokulturelles Existenzminimum, nur sehr begrenzt Rechnung getragen werden können. Auf die Darlegungen zu Ziffer 2.1.b) wird hier nochmals verwiesen.

Zudem wird ein Einkauf mit Wertgutscheinen von den Betroffenen häufig und nicht ohne Grund als Diskriminierung empfunden. Wertgutscheine begrenzen die Einkaufsmöglichkeiten der Leistungsberechtigten in der Regel auf eine kleine Anzahl von Läden mit begrenztem Warensortiment, die oft wesentlich teurer sind als Discounter, die etwa deutschen Sozialhil-

¹⁵ z.B. Deibel, ZAR 1998, 28, 30

¹⁶ wie zuvor

feempfängern offen stehen. Sie nötigen zum Großeinkauf und akkuratem Mitrechnen, um die für viele Betroffene ohnehin peinlichen Situationen an den Kassen durch auch sprachlich oft schwer zu führende Diskussionen nicht zu verstärken. Teilweise müssen sich Inhaber von Wertgutscheinen in den an dem Gutscheinsystem beteiligten Läden auch organisatorisch einer Sonderbehandlung unterziehen, etwa aufgrund eigens für sie eingerichteter Kassen.

c) Auslegung entsprechend der Entstehungsgeschichte

Ein Vergleich der ursprünglichen mit der aktuellen Fassung der Vorschrift ergibt ebenfalls, dass die Ersatzformen gleichrangig sind. In der Fassung von 1993 hieß es noch, dass „... Leistungen in Form von Wertgutscheinen oder anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen *oder, wenn besondere Umstände der Aushändigung von Wertgutscheinen oder anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen entgegenstehen*, im gleichen Wert *auch Geldleistungen* gewährt werden“ können. Die frühere Einschränkung, nach der zu den allgemeinen Umständen (der Unterbringung oder der örtlichen Gegebenheiten) für ein Abweichen von der Sachleistungsgewährung weitere besondere Umstände hinzutreten mussten, um an Stelle von Wertgutscheinen oder Ähnlichem Geldleistungen gewähren zu können, ist durch die Gesetzesnovelle von 1997 ersatzlos weggefallen.

d) Auslegung entsprechend Sinn und Zweck der Norm

Die Gesichtspunkte, die schon bei der Auslegung des § 3 Abs. 2 AsylbLG in Bezug auf einen behaupteten generellen Sachleistungsvorrang (unter Ziffer 2.1.d)) angeführt wurden, können ebenfalls zu einer Interpretation der Norm dahingehend führen, dass unter den Ersatzleistungsformen der Gewährung von Geldleistungen der Vorzug zu geben ist. Nicht allein fiskalische Gründe – auch Wertgutscheine oder sonstige unbare Abrechnungen kosten die Behörden mehr als Geldleistungen –, sondern auch organisatorische Erwägungen sprechen objektiv für einen solchen Vorrang. Weiterhin besteht bei Geldleistungen nicht, wie bei Gutscheinen, die Gefahr von „Abkäufen“ unter dem Wert durch Gutscheinhändler, die die prekäre Lage der Flüchtlinge zum eigenen Vorteil ausnutzen.

3. Zwischenergebnis

Eine umfassende Auslegung des § 3 Abs. 2 AsylbLG nach den anerkannten juristischen Methoden kommt zu dem Ergebnis, dass die Vorschrift einen Sachleistungszwang nur bei Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylbLG festschreibt.

Für Flüchtlinge außerhalb dieser Einrichtungen soll das Sachleistungsprinzip zwar an und für sich vorrangig zur Anwendung kommen, von diesem Grundsatz lässt aber das Gesetz selbst weitreichende Ausnahmen zugunsten von Ersatzleistungsformen zu. Aufgrund dessen kann von einem Sachleistungsvorrang im eigentlichen Sinne nach der Novellierung des Gesetzes im Jahr 1997 nicht mehr gesprochen werden. Die zuständigen Behörden können hiernach nach pflichtgemäßen Ermessen selbst entscheiden, ob und gegebenenfalls welche andere Leistungsform sie gewähren, und aufgrund welcher Umstände sie ein Abweichen von der Sachleistungsgewährung für erforderlich und geboten halten.

Bei der Ermessensausübung sind die verfassungsmäßig verbrieften Grundrechte der Leistungsberechtigten zu beachten, insbesondere deren Grundrecht auf ein sogenanntes sozio-kulturelles Existenzminimum. Zudem sprechen Kosten- und verwaltungsorganisatorische Gründe für ein Abweichen vom Sachleistungsprinzip.

Die Ersatzformen Wertgutscheine, sonstige unbare Abrechnungen und Geldleistungen stehen nach dem Wortlaut des § 3 Abs. 2 AsylbLG gleichrangig nebeneinander. Unter Beachtung der Vorgaben des Grundgesetzes und im Hinblick auf Sinn und Zweck der Vorschrift gibt es gewichtige Gründe dafür, bei den Ersatzformen der Geldleistung den Vorrang zu geben.

IV. Leistungen an Berechtigte nach § 2 AsylbLG

1. Allgemeines

Leistungsberechtigt nach § 2 Abs. 1 AsylbLG sind Ausländerinnen und Ausländer, die schon mindestens drei Jahre Leistungen nach § 3 AsylbLG erhalten haben, wenn ihre Ausreise nicht erfolgen kann und aufenthaltsbeendende Maßnahmen (das sind Abschiebungen oder Rückführungen) nicht vollzogen werden können, weil humanitäre, rechtliche oder persönliche Gründe oder das öffentliche Interesse entgegenstehen.

Sachlich haben Personen, die diese Voraussetzungen erfüllen, Anspruch auf Leistungen in entsprechender Anwendung der dafür maßgebenden Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Die für die übrigen Leistungsberechtigten geltenden Regelungen der §§ 3-7 AsylbLG werden hier durch eine analoge Anwendung der Vorschriften des BSHG ersetzt. Analogberechtigte erhalten demnach hinsichtlich Art, Form und Umfang die Leistungen nach den Regelungen des BSHG.

Unter der Art der Leistung ist die Auswahl nach den Leistungsgruppen „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ zu verstehen.

Die Form der Leistung betrifft die Auswahl zwischen persönlicher Hilfe, Geld- und Sachleistung.

Mit Maß der Leistung sind tatsächlicher Umfang bzw. bei Geldleistungen die Höhe der Hilfe gemeint.¹⁷

Die Art der Leistung ergibt sich für Analogberechtigte aus § 120 Abs. 1 BSHG und umfasst Ansprüche auf

Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 11 ff. BSHG),
Hilfe bei Krankheit (§§ 37 f. BSHG),
Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft (§ 36b BSHG) sowie
Hilfe zur Pflege (§§ 68 ff. BSHG).

Im übrigen kann Sozialhilfe nach pflichtgemäßem Ermessen gewährt werden, soweit dies im Einzelfall gerechtfertigt ist (§ 120 Abs. 1 S. 2 BSHG).

¹⁷ Roscher in LPK-BSHG, Rz. 9 zu § 3 BSHG

Die Regelung des § 8 Abs. 1 BSHG bestimmt als Formen der Sozialhilfe gleichrangig „persönliche Hilfe, Geldleistung oder Sachleistung“. Welche Leistungsform entsprechend dem Hilfezweck im einzelnen gewährt wird, entscheidet gemäß § 4 Abs. 2 BSHG die zuständige Behörde nach pflichtgemäßen Ermessen, sofern das BSHG das Ermessen nicht ausschließt. Das pflichtgemäße Ermessen erfährt insoweit jedoch eine Einschränkung durch § 3 BSHG. Danach richten sich Art, Form und Maß der Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalls, vor allem nach der Person der Leistungsberechtigten, der Art ihres Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen. Angemessenen Wünschen der Hilfeempfänger in Bezug auf die Gestaltung der Hilfe soll entsprochen werden, wenn deren Erfüllung nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist. Weitere Einschränkungen des Ermessens ergeben sich aus allen geschriebenen und ungeschriebenen Prinzipien des BSHG und, dies ist selbstverständlich, des Grundgesetzes.

2. Anspruch auf Gewährung von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Form von Geld

Aus § 22 Abs. 1 BSHG ergibt sich ausdrücklich, dass laufende Leistungen zum Lebensunterhalt nach Regelsätzen, also in pauschalierten **Geldbeträgen**¹⁸, zu gewähren sind. Das Bundesverwaltungsgericht vertrat zunächst die Auffassung, dass sich aus dieser Vorschrift keine Einschränkung des Ermessens bezüglich der Leistungsform entnehmen lässt mit dem Argument, der Gesetzgeber habe keine Vorentscheidung zugunsten der Geldleistung getroffen.¹⁹

Nach neuerer Rechtsprechung ist § 22 Abs. 1 BSHG jedoch dahingehend auszulegen, dass das Gesetz die Form der Leistung für den Regelbedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt im Regelfall auf eine schematisierte, betragsmäßig fixierte Geldleistung festlegt und ein Ermessen der Behörde insoweit ausschließt. Hintergrund dessen ist die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, dass dem erwachsenen Menschen die Möglichkeit zu lassen ist, im Rahmen der ihm nach dem Gesetz zustehenden Mittel seine Bedarfsdeckung frei zu gestalten. Daher hat ein Hilfeempfänger grundsätzlich einen Anspruch darauf, dass ihm die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt in Form von Geld gewährt wird.²⁰

3. Einschränkungen hinsichtlich der Form der Leistung durch § 2 Abs. 2 AsylbLG

Nachdem in der Grundnorm des § 2 Abs. 1 AsylbLG, wie zuvor gezeigt, hinsichtlich der Form der Leistungsgewährung eine analoge Anwendung des BSHG vorgeschrieben ist, bestimmt nach Abs. 2 der Vorschrift *„bei einer Unterbringung von Leistungsberechtigten in einer Gemeinschaftsunterkunft... die zuständige Behörde die Form der Leistung aufgrund der örtlichen Umstände“*.

Eine solche Einschränkung war in der ursprünglichen Fassung der Regelung nicht vorgesehen, dennoch wurde ein grundsätzlicher Geldleistungsvorrang – entgegen der überwiegenden Rechtsprechung – teilweise im Hinblick auf Sinn und Zweck des Asylbewerberleistungs-

¹⁸ Roscher in LPK-BSHG, Rz. 11 zu § 22 BSHG

¹⁹ Hailbronner, AuslR, Rz. 96 zu B 12

²⁰ wie zuvor

gesetzes verneint. Auch unter der Geltung der alten Regelung wurde damit argumentiert, dass der Anreiz, aus wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik Deutschland zu kommen, minimiert und „Schlepperorganisationen der Nährboden entzogen“ werden müsse.²¹ Auf die Auseinandersetzung mit dieser Argumentation unter Ziffer III. 2.1.d) wird verwiesen. Seinerzeit galten die Analogleistungen allerdings bereits für ausländische Menschen nach einer Wartezeit von einem, statt, wie jetzt, drei Jahren, statistisch also für einen weitaus größeren Personenkreis als heute. Im Hinblick darauf, dass durch die verdreifachte Wartezeit nur noch ein verhältnismäßig geringer Teil der Ausländer und Ausländerinnen in den Genuss von Analogleistungen kommt, hat die Argumentation mit den vorgenannten Zielen des Gesetzes noch mehr an Stichhaltigkeit verloren.

Durch die Neuregelung in § 2 Abs. 2 AsylbLG wurde mit einer gegenüber Abs. 1 und den Normen des BSHG spezielleren Vorschrift den zuständigen Behörden die Befugnis eröffnet, bei einer Unterbringung Analogberechtigter in Gemeinschaftsunterkünften auch andere Hilfformen, etwa Sachleistungen oder Wertgutscheine, zu gewähren. Weder aus dem Wortlaut des § 2 Abs. 2 AsylbLG noch nach den sonstigen anerkannten Auslegungsmethoden ergibt sich jedoch, dass hierdurch – etwa auf juristischen Umwegen – das an sich durch Abs. 1 ausgeschaltete allgemeine Sachleistungsprinzip des § 3 AsylbLG, der auf Analogberechtigte ja ausdrücklich keine Anwendung findet, wieder eingeführt wird. Das Gegenteil ist der Fall.

Auch unter der Geltung des § 2 Abs. 2 AsylbLG neuer Fassung ist vom grundsätzlichen Vorrang der Gewährung von Geldleistungen an Analogberechtigte in Gemeinschaftsunterkünften auszugehen. Der Regelungsgehalt der Vorschrift erschöpft sich in der Ermächtigung der zuständigen Behörde, im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens im Einzelfall unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Verhältnisse die Leistungsform für die in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebrachten Leistungsberechtigten einheitlich zu regeln.²² Mit „örtlichen Umständen“ im Sinne des § 2 Abs. 2 AsylbLG wird nur auf die konkrete Gemeinschaftsunterkunft abgestellt, so dass ein landesweiter Erlass, der einen landesweiten Vorrang des Sachleistungsprinzips festlegt, ausgeschlossen ist²³.

Zur Begründung der Einführung des neuen § 2 Abs. 2 AsylbLG mit der Gesetzesnovelle aus dem Jahr 1997 wurde angeführt, dass es in Gemeinschaftsunterkünften häufig zu sozialen Spannungen gekommen sei, die auch darauf beruhten, dass in derselben Einrichtung Sachleistungs- und Geldleistungsempfänger untergebracht waren²⁴. Nach Ansicht von Praktikern²⁵ sind derartige Konflikte nach den Erfahrungen aus den Jahren 1993 bis 1997 allerdings rein hypothetischer Natur. Tatsächlich entstanden Konflikte in der Regel in solchen Heimen, in denen eine reine Sachleistungsversorgung praktiziert wurde.

Derartige Konflikte und deren behauptete Ursachen einmal unterstellt, wären bei der nach § 2 Abs. 2 AsylbLG möglichen Ermessensentscheidung von der zuständigen Behörde jedenfalls nicht nur die örtlichen Gegebenheiten und die Verhältnisse in der konkreten Gemeinschaftsunterkunft zu berücksichtigen, sondern selbstverständlich vorrangig die Grundrechte der

²¹ Hailbronner, AuslR, Rz. 98 zu B 12

²² GK-AsylbLG, Rz. 200 f. zu § 2

²³ VG Leipzig, Beschluss vom 11.08.2000 – 2 K 1009/00 – abgedruckt in GK-AsylbLG unter VII, OVG Sachsen, Beschluss vom 11.09.2002 – 4 BS 228/02 – InfAuslR 2002, 491

²⁴ GK-AsylbLG, Rz. 201 zu § 2

²⁵ beispielhaft Classen, „Eckpunkte zu Paragraf 2 Asylbewerberleistungsgesetz“, Asylmagazin 7-8/2000, S. 31 ff

Betroffenen (vgl. Ziffer III.2.1.b) und der Umstand, dass die Berechtigten bereits seit mindestens drei Jahren die reduzierten Leistungen nach § 3 AsylbLG erhalten haben, seit langer Zeit hier leben und bei ihnen ein verstärktes Integrationsbedürfnis²⁶ besteht.

Aufgrund all dessen ist eine restriktive Handhabung des § 2 Abs. 2 AsylbLG dergestalt geboten, dass nur in Ausnahmesituationen eine andere als die sich aus dem BSHG ergebende Form der Geldleistung bestimmt wird. Die Gewährung von Sachleistungen oder Wertgutscheinen an Analogberechtigte in Gemeinschaftsunterkünften ist nur dann gerechtfertigt, wenn weniger einschneidende, gleich geeignete Maßnahmen zur Befriedung in der konkreten Gemeinschaftsunterkunft nicht zur Verfügung stehen²⁷. Von wenigen, zeitlich begrenzten Ausnahmefällen abgesehen, dürfte eine solche Situation, die Sachleistungen an Analogberechtigte erfordert, aber de facto nie gegeben sein, weil es eine breite Palette von Möglichkeiten gibt, die in die Grundrechte der Analogberechtigten und deren Ansprüche nicht bzw. wesentlich weniger eingreifen. Es besteht nicht nur die Möglichkeit, Analogberechtigte dezentral in Mietwohnungen unterzubringen – eine Variante, von denen viele kommunale Behörden zunehmend, nicht zuletzt aus Kostengründen, Gebrauch machen.

Eventuellen Konflikten in Gemeinschaftsunterkünften kann auch dadurch begegnet werden, dass allen Bewohnern, nicht nur den Analogberechtigten, gleichermaßen Geldleistungen gewährt werden. Wie unter Ziffer III.2. dargestellt, lassen die Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes auch dies ohne weiteres zu. Außerdem nimmt die Zahl der neu einreisenden Asylsuchenden signifikant ab, wie sich aus den turnusmäßigen Meldungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ergibt. Dementsprechend wird die Anzahl der Analogberechtigten in Gemeinschaftsunterkünften, denen grundsätzlich Geldleistungen zu gewähren sind, im Verhältnis zu Leistungsberechtigten nach § 3 Abs. 2 AsylbLG auch in Zukunft weiter zunehmen.

Angesichts dessen, dass sich § 2 Abs. 2 AsylbLG ausschließlich auf Analogberechtigte bezieht, die in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht sind, wäre eine Sachleistungsgewährung bei Unterbringung in Wohnungen oder sonstiger Einzelunterbringung typischerweise von vornherein rechtswidrig. Im Regelfall dürfte bei Wohnungsunterbringung der Leistungsberechtigten das Ermessen der zuständigen Behörde nach § 4 BSHG auf Null reduziert sein mit der Folge eines Anspruchs der Hilfeempfänger auf Gewährung von Geld²⁸.

V. Landesrechtliche Regelungen und Praxis in Brandenburg

Die für die hier interessierenden Fragen maßgebenden landesrechtlichen Vorschriften Brandenburgs sind

der Runderlass zur Durchführung des AsylbLG in den Landkreisen und kreisfreien Städten vom 03.03.1994,

die ergänzenden Regelungen des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen zum Runderlass vom 03.03.1994 vom 06.05.1997,

²⁶ GK-AsylbLG, Rz. 202 zu § 2

²⁷ GK-AsylbLG, Rz. 203 zu § 2, a.M. Hailbronner, AuslR, Rz. 99 zu B 12

²⁸ VG Leipzig, 09.08.2000 –2 K 1018/00–

der Runderlass des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen zur Durchführung des AsylbLG in den Landkreisen und kreisfreien Städten vom 25.05.2000 sowie

der Runderlass des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen zur Durchführung des AsylbLG vom 14.01.2003.

Mit dem Runderlass vom 14.01.2003²⁹ wurden die bisherigen Runderlasse³⁰ zur Durchführung des AsylbLG mit Wirkung zum 01.01.2003 aufgehoben. Diese hätten, so die Begründung, in großen Teilen Gesetzeserläuterungen nach Inkrafttreten des AsylbLG und der folgenden Änderungsgesetze enthalten, die angesichts der inzwischen vorliegenden Praxis bei der Gesetzesanwendung und der umfangreichen Kommentarliteratur entbehrlich seien.

In dem aktuellen Erlass wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass damit ebenfalls die (früheren) Erlassvorgaben zur Leistungsform entfallen. Die gesetzlichen Regelungen zur Gewährung von Sachleistungen sind danach jedoch weiterhin zu beachten. Hiernach seien die Leistungen insbesondere für die in den Gemeinschaftsunterkünften untergebrachten Leistungsempfänger gemäß § 3 AsylbLG weiterhin grundsätzlich in Form der Sachleistung zu gewähren. Bei Leistungen in besonderen Fällen nach § 2 AsylbLG könne die Form der Leistung künftig uneingeschränkt nach Abs. 2 durch die Leistungsbehörde bestimmt werden. Nicht mehr aktuell ist damit die Vorgabe aus dem Erlass vom 25.05.00 zu § 2 Abs. 2 AsylbLG, die landesweit und unterschiedslos auch für die in Gemeinschaftsunterkünften untergebrachten Analogberechtigten nach § 2 AsylbLG eine Sachleistungsgewährung festlegte. Diese Regelung stand, wie unter Ziffer IV. 3. dargestellt, mit der gesetzlichen Regelung nicht in Einklang.

Der aktuelle Runderlass vom 14.01.2003 setzt eine Entwicklung und Anpassung der landesrechtlichen Vorgaben zur Sachleistungsgewährung an die geänderten tatsächlichen Verhältnisse und praktischen Erfahrungen fort, die auch schon in der Vergangenheit zumindest ansatzweise zu beobachten war. Ungeachtet dessen, dass die brandenburgischen Runderlasse durch eine im Vergleich mit anderen Bundesländern verhältnismäßig restriktive Auslegung des Asylbewerberleistungsgesetzes gekennzeichnet sind, wurde auch hier über die Jahre vorsichtig erkennbar von einem starren Sachleistungsprinzip Abstand genommen. Nach den Vorgaben aus dem Erlass vom 03.03.1994 sollten die Versorgung durch Pakete oder Vollverpflegung nur noch ausnahmsweise und kurzfristig beibehalten, Sachleistungen, und diese vorrangig durch den örtlichen Einzelhandel, bzw. Magazine in den Gemeinschaftsunterkünften gewährt werden. Die Ausgabe von Wertgutscheinen sollte nur aus objektiven Gründen in Ausnahmefällen erfolgen. (Punkt II 2. des Erlasses vom 03.03.1994). Mit Erlass vom 25.05.00 wurde zwar, wie schon erwähnt, generell auch für Analogberechtigte nach § 2 AsylbLG, die in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht waren, eine Sachleistungsgewährung vorgeschrieben, ohne dass den zuständigen Behörden vor Ort das ihnen zustehende Ermessen nach § 2 Abs. 2 AsylbLG belassen wurde. Für Analogberechtigte, die in Wohnungen untergebracht waren, wurde jedoch ausdrücklich auf die entsprechende Anwendung der Ermessensnorm des § 4 BSHG hingewiesen und die „Wahl“ der Leistungsform, die im Re-

²⁹ unter www.brandenburg.de, masgf

³⁰ abgedruckt in GK-AsylbLG unter IV-4

gelfall nach dem BSHG Geldleistungen bedeutet (vgl. unter IV. 2., 3.), den Behörden vor Ort zugestanden.

Der entscheidende rechtliche Schritt weg vom Sachleistungsprinzip ist jedoch mit der Aufhebung der früheren Erlassvorgaben zur Leistungsform durch den jüngsten Erlass vom Januar 2003 unternommen worden, auch wenn für Leistungsberechtigte nach § 3 AsylbLG in Gemeinschaftsunterkünften weiterhin, jedenfalls grundsätzlich, an einer Sachleistungsgewährung festgehalten werden soll.

Faktisch ist das strenge Sachleistungsprinzip in einigen Brandenburger Kommunen aber ohnehin nur noch Fiktion. Eine reine Gewährung von Sachleistungen findet kaum mehr statt, so dass der eigentliche Sachleistungsvorrang durch das Gutscheinsystem praktisch bereits durchbrochen wurde. Nach Angaben des Sozialministeriums wird in etwa der Hälfte der Kommunen Bargeld an Analogberechtigte gezahlt. Die Stadt Cottbus gewährt seit über einem Jahr 80 Prozent ihrer Asylbewerberinnen und Asylbewerber Bargeld, nur noch Neuankömmlinge erhalten Gutscheine.³¹ In Potsdam werden seit 01.03.03 generell nur noch Geldleistungen gewährt.³²

Weitere brandenburgische Kommunalvertretungen haben sich ebenfalls entschlossen, der Gewährung von Geldleistungen den Vorzug zu geben. Teilweise wird dies in erster Linie mit dem zutreffenden politischen Argument, Sachleistungen und Wertgutscheine diskriminieren Flüchtlinge und widersprechen daher dem Konzept „Tolerantes Brandenburg“, begründet. Dieser Begründung wird zwar dem Vernehmen nach durch das Sozialministerium entgegengehalten, es sei den Kommunalvertretungen verwehrt, eigene ausländerpolitische Grundsatzentscheidungen, angeblich gegen gesetzliche Regelungen, mit Bindungswirkung für die Verwaltung zu treffen. Diese nur scheinbar rein formaljuristische Argumentation ist jedoch rechtlich und allgemein nicht zutreffend. Sie stellt lediglich behauptend in den Raum, dass eine kommunale Entscheidung zugunsten der Gewährung von Geldleistungen mit den Vorgaben des Asylbewerberleistungsgesetzes nicht in Übereinstimmung stünde. Wie unter III.2. gezeigt, lässt insbesondere § 3 Abs. 2 AsylbLG derartige Entscheidungen aber durchaus zu. Zudem gibt es zahlreiche weitere, ebenfalls bereits unter III. dargestellte Gründe, insbesondere auch aus Sicht der Sozialbehörden, die ebenfalls für einen Vorrang der Geldleistungsgewährung sprechen. Letztlich ergibt sich aus dem unter III.2. Dargelegten außerdem eindeutig, dass die Auslegung von Rechtsnormen immer auch unter politischen und gesellschaftlichen Aspekten erfolgt und sich an der praktischen Rechtsanwendung und deren Erfahrungen zu orientieren hat.

VI. Interpretation und praktische Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes in einigen anderen Bundesländern

All dies zeigen auch die Praxis der Umsetzung und die landesrechtlichen Vorgaben zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes in anderen Bundesländern. In Hamburg, Bremen und Sachsen-Anhalt werden flächendeckend Geldleistungen gewährt, mit Ausnahme weniger Kreise und Kommunen auch in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz. Unlängst hat auch der Berliner Senat beschlossen, den Flüchtlingen in

³¹ „Sozialministerium will an Gutscheinen für Asylbewerber festhalten“, MAZ vom 14.03.03

³² „Geld statt Gutscheine“, „Tagesspiegel“ vom 16.02.03

seinem Zuständigkeitsbereich ab dem 01.07.03 Bargeld zu zahlen, wie es die Mehrzahl der Berliner Stadtbezirke bereits handhabt, und sie nach Möglichkeit in Wohnungen unterzubringen³³. Auch das Land Mecklenburg-Vorpommern hat mit Erlass vom 27.03.03 Geldleistungen bei Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft eingeführt.

Die genannte Verwaltungspraxis der Länder und Kommunen zugunsten der Geldleistung findet sich teilweise auch in deren landesrechtlichen Vorgaben und Durchführungserlassen wieder. So sieht beispielsweise Ziffer 2.3. der Fachlichen Weisung des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales der Stadt Bremen³⁴ seit längerem für Analogberechtigte, unabhängig von deren Unterbringung, die vorrangige Gewährung von Geldleistungen vor. Bei Berechtigten nach § 3 Abs. 2 AsylbLG, die in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, wird der Grundbedarf lediglich überwiegend in Form von Sachleistungen sichergestellt. Der Bedarf an Ernährung, Gesundheits- und Körperpflege, kleineren Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts sowie, nach einem Jahr, auch Bekleidung wird aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen als Geldleistung gezahlt (Ziffer 3.2.2.2 der genannten Weisung).

Die Empfehlungen des Hessischen Landkreistages und des Hessischen Städtetages zur Umsetzung des AsylbLG³⁵ gehen davon aus, dass auch in den Fällen der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften vorrangig Sachleistungen gewährt werden sollen. Ausdrücklich wird jedoch angemerkt, dass sich eine vollständige Umsetzung des im § 3 Abs. 1 AsylbLG vorgesehenen modifizierten Sachleistungsprinzips nicht realisieren lasse. Aufgrund der gegebenen Unterbringungsstruktur, des unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwandes, der mit Wertgutscheinen oder sonstigen unbaren Abrechnungen verbunden ist, der Schwierigkeiten, auch in kleineren Gemeinden geeignete Anbietergeschäfte zu finden und der befürchteten Einrichtung von „Umtauschbörsen“³⁶ wird das Sachleistungsprinzip in Hessen seit mehreren Jahren flexibel gehandhabt.

Das Landesrecht Nordrhein-Westfalens sieht eine ähnlich liberale Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes vor. Hinsichtlich der Berechtigten nach § 3 Abs. 2 AsylbLG wird mit den Überarbeiteten Hinweisen zur Durchführung des AsylbLG vom 25.08.1998³⁷ ohne weitere Einschränkungen (wie sie etwa zur selben Zeit in Brandenburg vorgesehen waren) lediglich auf die gesetzlichen Voraussetzungen Bezug genommen. Bei gemeinsamer Unterbringung mit Analogberechtigten liegt es im Ermessen der zuständigen Behörde, mit der Bestimmung der Form die Leistungsgewährung für alle in der Unterkunft untergebrachten Personen einheitlich zu regeln, ohne dass eine bestimmte Rangfolge der Leistungsformen vorgeschrieben wird. Ausdrücklich geregelt sind die verschiedenen Leistungsanteile bei (teilweiser) Abweichung vom Sachleistungsprinzip durch Gewährung von Gutscheinen, anderen vergleichbaren Abrechnungen oder Geldleistungen.

Die landesrechtlichen Regelungen von Rheinland-Pfalz³⁸ gehen gleichfalls von einer Flexibilisierung des Sachleistungsprinzips durch die Gesetzesnovelle von 1997 aus, nach der es, wenn nach den Umständen erforderlich, ohne sonstige Einschränkungen auch möglich ist, Wertgutscheine, andere unbare Abrechnungen oder Geldleistungen zu gewähren.

³³ „2700 Flüchtlinge erhalten Bargeld“, „Neues Deutschland“ vom 12.02.03

³⁴ abgedruckt in GK-AsylbLG unter IV-5.3. S. 11

³⁵ abgedruckt in GK-AsylbLG unter IV-7.4 S. 9

³⁶ wie zuvor, S. 9 ff.

³⁷ abgedruckt in GK-AsylbLG unter IV-10.4 S. 7

³⁸ abgedruckt in GK-AsylbLG unter IV-11.4 S. 1

Noch weitergehend führt der sachsen-anhaltinische Runderlass vom 14.05.1997³⁹ aus, dass der Vorrang des Sachleistungsprinzips zwar weiterhin gilt. Soweit es jedoch nach den Umständen erforderlich ist, ermöglicht § 3 Abs. 2 AsylbLG (neu) auf den Vorrang der Sachleistung zu verzichten und bei der Leistungsform gleichrangig zwischen Wertgutscheinen, anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen und Geldleistungen zu wählen. Konkret wird nach der spezifischen Unterbringungsform differenziert: Leistungsberechtigte in Zentralen Gemeinschaftsunterkünften, Gemeinschaftsunterkünften oder Wohnungen erhalten Grundleistungen und sonstige Leistungen in der Regel in Form von Geldleistungen.

VII. Fazit

Das Asylbewerberleistungsgesetz lässt die Zahlung von Bargeld an Stelle von Sachleistungs-, Gutscheingewährung oder sonstigen unbaren Abrechnungen an Flüchtlinge außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen durch die zuständigen Behörden ausdrücklich zu. Angesichts der Entstehungsgeschichte der Vorschriften und ihres Sinn und Zwecks unter Berücksichtigung sonstiger rechtlicher Bindungen und der sich stetig in Richtung eines Geldleistungsvorrangs fortentwickelnden Verwaltungspraxis in den Ländern gibt es einen Sachleistungsvorrang im engeren Sinn rechtlich und faktisch nicht mehr. Die kommunalen Entscheidungen zugunsten von Geldleistungen, die aus politischen, humanitären, fiskalischen, verwaltungsorganisatorischen und weiteren grundsätzlichen Einwänden gegen das Sachleistungsprinzip resultieren, stehen damit in Übereinstimmung mit den maßgebenden gesetzlichen Vorgaben.

Berlin, 15. Mai 2003

Anja Lederer
Rechtsanwältin

³⁹ abgedruckt in GK-AsylbLG unter IV-14.3 S. 2 f.