

**Sachgebiet:** 811

**Normen:** GG Art. 19 Abs. 4  
VwGO § 80 Abs. 5, § 123 Abs. 1, § 173  
AsylVfG § 3, § 53 Abs. 2 Satz 2  
AuslG § 51 Abs. 1  
GFK Art. 23  
EFA Art. 1  
AsylbLG § 1 Abs. 2, § 2 Abs. 3, § 3  
BSHG § 11, § 12, § 120 Abs. 1, 3 und 5  
Verordnung zur Durchführung des § 22 des Bundessozialhilfegesetzes  
(Regelsatzverordnung - RS VO) § 3 Abs. 1 Satz 1, § 3 Abs. 1 Satz 2 und  
Satz 3  
ZPO § 570 Abs. 3

**Schlagwörter:** vorbeugender Rechtsschutz  
effektiver Rechtsschutz  
Gemeinschaftsunterkunft  
Unterkunft  
Wohnmobil  
Asylverfahren  
Asylbewerber  
Ausländer  
Flüchtling  
Genfer Flüchtlingskonvention  
Europäisches Fürsorgeabkommen  
Aufenthaltsbefugnis  
angemessene Wohnung  
Unterkunftsalternative  
angemessene Aufwendungen  
Obdachlosenquartier  
Notunterkunft  
Wohnungsalternative  
Wohnfläche

**Leitsatz:**

1. Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, die Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt wie deutsche Staatsangehörige haben, können regelmäßig nicht gemäß § 2 Abs. 1 BSHG darauf verwiesen werden, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, wenn keine ausländerrechtliche Verpflichtung dazu besteht.

2. Bezieht ein Sozialhilfeberechtigter eine Unterkunft mit unangemessen hohen Unterkunftskosten, darf der Sozialhilfeträger nicht unter Hinweis auf § 2 Abs. 1 BSHG die Übernahme von Unterkunftskosten mit der Begründung gänzlich versagen, der Hilfe Suchende könne seinen Wohnungsbedarf in einer billigeren Unterkunft befriedigen. Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 RS VO in der Fassung des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 (BGBl. I S. 1008) ist der Sozialhilfeträger vielmehr jedenfalls zur Übernahme der angemessenen Aufwendungen verpflichtet.

3. Reine Obdachlosenquartiere (Notunterkünfte) scheiden als Wohnungsalternative nach dem Bundessozialhilfegesetz aus (wie BVerwG, Urteil vom 30. Mai 1996 - 5 C 14.95 -, BVerwGE 101, 94 = FEVS 47, 97 (101)).

4. Zur Zulässigkeit eines Antrags auf Gewährung vorbeugenden Rechtsschutzes

OVG NRW, Beschluss vom 28. Februar 2003 - 16 B 2363/02 -;

I. Instanz: VG Düsseldorf - 13 L 3867/02 .

16 B 2363/02  
13 L 3867/02 Düsseldorf

Eingegangen

11. MRZ. 2003

Kerstin Müller  
Rechtsanwältin

B e s c h l u s s

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

1. der Frau [REDACTED],
  2. des minderjährigen Kindes [REDACTED],
  3. des minderjährigen Kindes [REDACTED],
  4. des minderjährigen Kindes [REDACTED],
- die Antragsteller zu 1. bis 4 sämtlich wohnhaft: [REDACTED],  
die Antragsteller zu 2. bis 4. vertreten durch die Eltern, die Antragstellerin zu 1. und  
Herrn [REDACTED],  
Letzterer wohnhaft: [REDACTED],

Antragsteller,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwältin Kerstin Müller, Lindenstraße 19,  
50674 Köln, Az.: 65/02 -era,

g e g e n

die Bürgermeisterin der Stadt Viersen, Am Alten Rathaus 1, 41751 Viersen-Dülken,  
Az.: 30/1/30-13-03/73/02/Ju,

Antragsgegnerin,

wegen Sozialhilfe - Unterkunftskosten -;  
hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat der 16. Senat des

OBERVERWALTUNGSGERICHTS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 28. Februar 2003

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Nolte,

den Richter am Oberverwaltungsgericht Maschmeyer,

die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Kleinschnittger

auf die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 7. November 2002

beschlossen:

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des gerichtskostenfreien Beschwerdeverfahrens.

#### Gründe:

Die Beschwerde ist zulässig, aber unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat dem durch Auslegung ermittelten Antrag der Antragsteller,

der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig zu untersagen, die Übernahme der Unterkunftskosten der Antragsteller für eine Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt aus Sozialhilfemitteln mit der Begründung abzulehnen, die Antragsteller hätten die Möglichkeit, weiter in einer von ihr vorgehaltenen Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber zu wohnen,

zu Recht stattgegeben.

Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes, wie ihn die Antragsteller mit dem soeben wiedergegebenen Antrag begehren, sind vorliegend erfüllt. Zwar ist den Verwaltungsgerichten nach der Verwaltungsgerichtsordnung grundsätzlich nur die nachträgliche Kontrolle der Verwaltung aufgegeben und nicht gestattet, bereits im Vorhinein gebietend oder verbietend in die Verwaltungstätigkeit einzugreifen. Vorbeugende gerichtliche Regelungen sind im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) ausnahmsweise aber dann zulässig, wenn selbst der Verweis auf nachgängigen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 bzw.

§ 123 Abs. 1 VwGO mit für den Rechtsschutzsuchenden unzumutbaren Nachteilen verbunden wäre.

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom  
20. November 2001 - 9 S 1572/01 -, NVwZ-RR 2002,  
507.

So verhält es sich hier. Die Antragstellerin zu 1., die im [REDACTED] in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland eingereist ist, seit [REDACTED] in der Gemeinschaftsunterkunft [REDACTED] wohnt und seit Längerem bestrebt ist, für sich und ihre [REDACTED] geborenen Kinder eine Wohnung privat anzumieten, laufen - wie der Gang der Ereignisse gezeigt hat - Gefahr, dass eine von ihr gefundene Wohnung jeweils bereits vor Ergehen der gerichtlichen Entscheidung im Eilverfahren an andere Interessenten vergeben ist. Die bei Einleitung des Verfahrens im September 2002 noch zur Verfügung stehende Wohnung [REDACTED] etwa war im Zeitpunkt der Entscheidung des Verwaltungsgerichts schon wieder anderweitig vermietet mit der Folge, dass die Antragsteller ihren ursprünglich gestellten weitergehenden Antrag auf Abgabe einer diese konkrete Wohnung betreffenden Mietübernahmeerklärung aufgegeben haben. Ob die zum [REDACTED] neu zu belegende Wohnung [REDACTED] den Antragstellern gegenwärtig noch immer tatsächlich für eine Anmietung zur Verfügung steht, ist ebenfalls nicht frei von Zweifeln. Dies zeigt, dass den Antragstellern das Recht zugebilligt werden muss, bei Gericht um vorbeugenden Rechtsschutz nachzusuchen. Ihnen ist es angesichts ihrer finanziellen Lage unzumutbar, eine Wohnung zunächst auf eigenes Risiko anzumieten und Gefahr zu laufen, dass nicht nur die Antragsgegnerin, sondern auch das Verwaltungsgericht im Nachhinein die Verweisung auf eine Gemeinschaftsunterkunft für rechtmäßig ansieht

- vgl. etwa OVG Weimar, Beschluss vom 13. Februar  
1997 - 2 EO 514/96 -, FEVS 47, 510 -

und sie deshalb die Kosten der Wohnung selbst tragen müssen bzw. einer entsprechenden Zahlungsverpflichtung ausgesetzt bleiben. Ebensowenig ist es ihnen unter

den gegebenen Umständen ohne zumindest vorläufige Klärung der Rechtslage zumutbar ihren Wunsch nach Anmietung einer eigenen Wohnung über u.U. mehrere Jahre bis zum Abschluss eines Klageverfahrens zurückzustellen. In diesem Zusammenhang kann ergänzend auf die Ausführungen verwiesen werden, mit denen das Verwaltungsgericht zu Recht auch das Vorliegen des für den Erlass einer einstweiligen Anordnung erforderlichen Anordnungsgrundes bejaht hat. Die angefochtene Entscheidung hält sich insoweit im Rahmen der bisherigen Rechtsprechung des angerufenen Gerichts. So hat beispielsweise der 24. Senat des Oberverwaltungsgerichts in seinem Beschluss vom 7. September 1995 - 24 B 2057/95 - einem Hilfe Suchenden einstweiligen Rechtsschutz bereits im Vorfeld des Abschlusses eines Mietvertrags zur Klärung der Frage gewährt, ob die Kosten der in Aussicht genommenen Wohnung sozialhilferechtlich berücksichtigungsfähig sind.

Vgl. speziell zur Regelung durch Erlass einer einstweiligen Anordnung bei Streit darüber, ob auf ein Wohnen in einer Gemeinschaftsunterkunft verwiesen werden kann, OVG Lüneburg, Beschluss vom 19. April 1996 - 4 M 625/96 -, FEVS 47, 132.

Zutreffend hat das Verwaltungsgericht ferner das Bestehen eines Anordnungsanspruchs bejaht. Die Antragsteller sind weder asylverfahrens- bzw. ausländerrechtlich verpflichtet, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, noch können sie leistungspflichtig auf ein Wohnen in ihrer bisherigen Unterkunft oder in dem ihnen angebotenen Wohnmobil verwiesen werden.

Aus § 53 Abs. 2 Satz 2 AsylVfG folgt selbst für die Antragstellerin zu 1., die in der Vergangenheit immerhin ein Asylverfahren betrieben hat, keine Verpflichtung, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen. Nach bestandskräftigem Abschluss des Asylverfahrens, in dem für sie durch Bescheid vom 21. November 2001 das Vorliegen der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG festgestellt wurde, durfte das Asylverfahrensgesetz und damit auch die hier in Rede stehende Bestimmung des § 53 AsylVfG auf sie keine Anwendung mehr finden. Jedenfalls aber fehlt es an einer asylverfahrensrechtlichen Einzelfallregelung, durch die sie verpflichtet wäre in einer

Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen. Insoweit wird auf die zutreffenden Gründe des Verwaltungsgerichts Bezug genommen.

Die Antragsgegnerin hat auch in zweiter Instanz nichts für das Vorliegen einer solchen Einzelfallregelung geltend gemacht. Angesichts dessen kann auch im Beschwerdeverfahren offen bleiben, ob die Voraussetzungen, von denen die Vorschrift des § 53 Abs. 2 AsylVfG das Ende einer bestehenden Verpflichtung, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, abhängig macht ("sofern durch den Ausländer eine anderweitige Unterkunft nachgewiesen wird und der öffentlichen Hand dadurch Mehrkosten nicht entstehen") in Ansehung der von den Antragstellern benannten Unterkünfte gegeben gewesen sind. Ob es mit Art. 23 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention - GFK) vom 28. Juli 1951 (BGBl. II 1953 S. 560) und Art. 1 des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) vom 11. Dezember 1953 (BGBl. II 1956, S. 564) i.V.m. Art. 2 des Zusatzprotokolls zu diesem Abkommen in Einklang zu bringen ist, wenn § 53 Abs. 2 AsylVfG die Verpflichtung, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, bei Fehlen der zitierten Voraussetzungen auch über die Bestandskraft einer Asylanerkennung bzw. Feststellung gemäß § 51 Abs. 1 AuslG hinaus perpetuiert, braucht ebenfalls nicht entschieden zu werden.

Die Antragsteller können auch leistungsrechtlich nicht auf ein Wohnen in ihrer bisherigen Unterkunft oder in dem ihnen angebotenen Wohnmobil verwiesen werden. Aus § 3 AsylbLG ergibt sich die Möglichkeit für eine solche Handhabe durch die Antragsgegnerin schon deshalb nicht, weil die Antragsteller nicht (mehr) zum Personenkreis der nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Leistungsberechtigten gehören. Das Asylverfahren der Antragstellerin zu 1. wurde bestandskräftig mit der Feststellung abgeschlossen, dass die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG vorliegen. In der Folge ist jedenfalls den Antragstellern zu 1. bis 3. eine bis zum 5. März 2004 gültige Aufenthaltsbefugnis erteilt worden. Sie gehören deshalb gemäß § 1 Abs. 2 AsylbLG nicht zum Personenkreis der nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Leistungsberechtigten. Der Antragsteller zu 4. teilt jedenfalls entsprechend § 2 Abs. 3 AsylbLG

den Leistungsstatus seiner Mutter, der Antragstellerin zu 1. Alle Antragsteller haben danach Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß § 120 Abs. 1 BSHG. Dass dieser Anspruch nach § 120 Abs. 3 BSHG ausgeschlossen oder nach § 120 Abs. 5 BSHG gemindert wäre, kann bei der im vorliegenden Verfahren allein möglichen summarischen Prüfung nicht angenommen werden. Die Antragsteller können demnach schon gemäß § 120 Abs. 1 Satz 1 BSHG Hilfe zum Lebensunterhalt und damit auch die Übernahme von Unterkunftskosten nach den Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes und der Verordnung zur Durchführung des § 22 des Bundessozialhilfegesetzes (Regelsatzverordnung - RS VO) wie deutsche Hilfe Suchende beanspruchen. Diese Rechtsposition wird für die Antragstellerin zu 1. insbesondere auch durch Art. 23 GFK und Art. 1 EFA i.V.m. Art. 2 des Zusatzabkommens zum Europäischen Fürsorgeabkommen gewährleistet. Die Antragstellerin zu 1., der ausweislich des unanfechtbaren Bescheides des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge vom 21. November 2001 die in § 51 Abs. 1 AuslG bezeichneten Gefahren drohen, ist gemäß § 3 AsylVfG Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Da sie sich - wie die ihr erteilte Aufenthaltsbefugnis ausweist - auch erlaubt im Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhält, unterfällt sie dem Schutz der genannten Abkommen, die eine fürsorgerechtliche Gleichbehandlung mit deutschen Staatsangehörigen garantieren.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 18. Mai 2000 - 5 C 29.98 -, BVerwGE 111, 200 = FEVS 51, 433, und - 5 C 2.00 -, NWVBl. 2000, 421 = ZFSH/SGB 2000, 614, sowie OVG NRW, Urteile vom 15. November 1999 - 22 A 45/99 -, und 13. Dezember 1999 - 16 A 5587/97 -.

Nach §§ 11, 12 BSHG i.V.m. § 3 Abs. 1 Satz 1 RS VO besteht ein sozialhilferechtlicher Anspruch auf Übernahme der tatsächlichen Kosten einer angemessenen Unterkunft, und nur auf eine sozialhilferechtlich angemessene Wohnung als Unterkunftsalternative muss sich ein Hilfe Suchender etwa im Rahmen des § 3 Abs. 1 Satz 2 RS VO für einen Wohnungswechsel verweisen lassen. Bezieht ein Sozialhilfeberechtigter eine Unterkunft mit unangemessen hohen Unterkunftskosten, darf



der Sozialhilfeträger nach gegenwärtigem Recht nicht unter Hinweis auf § 2 Abs. 1 BSHG die Übernahme von Unterkunftskosten mit der Begründung gänzlich versagen, der Hilfe Suchende könne seinen Wohnungsbedarf in einer billigeren Unterkunft befriedigen.

So aber - allerdings im Falle einer vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 (BGBl. I S. 1008), durch das auch § 3 RS VO geändert wurde, angemieteten Wohnung - OVG Weimar, Beschluss vom 13. Februar 1997 - 2 EO 514/96 -, a.a.O.

Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 RS VO ist der Sozialhilfeträger vielmehr jedenfalls zur Übernahme der angemessenen Aufwendungen verpflichtet.

BVerwG, Urteil vom 1. Oktober 1998 - 5 C 6.98 -,  
BVerwGE 107, 239 = FEVS 49, 145.

Ein nach dem Bundessozialhilfegesetz Leistungsberechtigter in der familiären Situation der Antragsteller muss sich, auch wenn er Ausländer ist, nicht auf Unterkünfte der Art verweisen lassen, wie sie die Antragsteller gegenwärtig bewohnen oder wie sie ihnen vom Antragsgegner angeboten worden sind. Die Antragsteller sind vielmehr berechtigt, sich auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt nach einer angemessenen Wohnung umzusehen. Das hat das Verwaltungsgericht im angefochtenen Beschluss zutreffend dargelegt. Was als angemessene Unterkunft im sozialhilferechtlichen Sinne anzusehen ist, muss mit Blick auf die allgemeinen Grundsätze des Sozialhilferechts unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles nach sozialhilferechtlichen Maßstäben ermittelt werden.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 1986 - 5 C 2.85 -, FEVS 36, 184 (186); Urteil vom 21. Januar 1993 - 5 C 3.91 -, FEVS 44, 133 (137); Urteil vom 17. November 1994 - 5 C 11.93 -, FEVS 45, 363; OVG NRW, Urteil vom 5. Dezember 1995 - 8 A 1970/94 -.

Einer der hiernach maßgeblichen sozialhilferechtlichen Grundsätze ist, dass mit der Sozialhilfe nur das zur Führung eines der Menschenwürde entsprechenden Lebens Notwendige sicherzustellen ist. Notwendig in diesem Sinne bedeutet nicht, dass sämtliche Bedürfnisse im Sinne eines durchschnittlichen Lebensstandards befriedigt oder Lebensgewohnheiten, die in der Bevölkerung weitgehend als Annehmlichkeiten empfunden werden, ermöglicht werden müssen. Die Sozialhilfe soll den Hilfe Suchenden vielmehr lediglich in die Lage versetzen, ein menschenwürdiges, einfaches und bescheidenes Leben zu führen. Als Vergleichsmaßstab können die Lebensgewohnheiten in den Verbrauchergruppen mit niedrigem Einkommen herangezogen werden. Zu berücksichtigen sind die persönlichen Verhältnisse des Hilfe Suchenden, insbesondere die Zahl der Familienangehörigen, ihr Alter, Geschlecht und ihr Gesundheitszustand sowie ihre sonstigen individuellen Verhältnisse. Zumutbar ist eine nach Ausstattung, Zuschnitt, Wohnfläche und Lage einfache Wohnung. Reine Obdachlosenquartiere (Notunterkünfte) scheiden allerdings als Wohnungsalternative aus.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Mai 1996 - 5 C 14.95 -,  
BVerwGE 101, 94 = FEVS 47, 97 (101).

Auch wenn vorliegend davon auszugehen sein sollte, dass der den Antragstellern in ihrer derzeitigen Unterkunft bzw. dem in Aussicht gestellten Wohnmobil gebotene Wohnstandard demjenigen eines reinen Obdachlosenquartiers überlegen ist, werden die anzutreffenden Bedingungen der persönlichen Lebenssituation der Antragsteller fast neun Jahre nach der Einreise der Antragstellerin zu 1. in die Bundesrepublik Deutschland nicht gerecht. Das hat das Verwaltungsgericht im Einzelnen zutreffend dargelegt. Auf diese Ausführungen wird verwiesen. Auch wenn für die Bestimmung des sozialhilferechtlich angemessenen Wohnraumbedarfs unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles auf die für Wohnberechtigte im sozialen Wohnungsbau anerkannten Wohnraumgrößen

- vgl. BVerwG, Urteil vom 17. November 1994 - 5 C  
11.93 -, aaO. -

nur als Obergrenze zurückgegriffen werden kann, muss zu denken geben, dass die Wohnfläche der derzeitigen und auch der von der Antragsgegnerin in Aussicht gestellten Unterkunft für die vierköpfige Familie, die noch dazu häufig Besuch vom Vater der Antragsteller zu 2. bis 4. erhält, selbst hinter der Obergrenze zurückbleibt, bis zu der die Unterkunft eines einzelnen Hilfe Suchenden u.U. noch als angemessen angesehen werden kann. Für einen Einpersonenhaushalt kann nach Ziffer 5.21 der Verwaltungsvorschriften zum Wohnungsbindungsgesetz des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 13. November 1989 - IV C 1-613-474/89 -, MBI NW 1989, 1714, in der Fassung des Runderlasses des Ministeriums für Bauen und Wohnen vom 31. Mai 1991, MBI NW 1991, 832, nämlich eine Wohnung mit einer Wohnfläche von 45 qm gegebenenfalls als (noch) angemessen betrachtet werden, während auch eines der größeren Wohnmobile, wie sie die Antragsgegnerin den Antragstellern angeboten hat, weniger als 30 qm Wohnfläche aufweist.

Die Kostenentscheidung folgt aus den §§ 154 Abs. 2 und 188 Satz 2 VwGO.

Mit Ergehen dieses Beschlusses erübrigt sich eine Entscheidung über den vorsorglich gestellten Antrag der Antragsgegnerin, nach § 173 VwGO i.V.m. § 570 Abs. 3 ZPO die Vollziehung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts einstweilen auszusetzen.

Dieser Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO unanfechtbar.

Dr. Nolte

Maschmeier

Dr. Kleinschnittger



**Ausgefertigt**

Münster (Westf.), den

**14. MRZ. 2003**

*[Handwritten Signature]*  
Verwaltungsgerichtsangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle