

Oberverwaltungsgericht NRW

Beschluss vom 31.05.2001

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, 17 L 289/01

Tenor:

Die Beschwerde der Antragsteller wird zugelassen, soweit sie im Wege der einstweiligen Anordnung die Gewährung laufender Grundleistungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes für die Zeit vom 7. Februar 2001 bis zum 31. Mai 2001 anstreben; der weitergehende Antrag auf Zulassung der Beschwerde wird abgelehnt.

Der angefochtene Beschluss des Verwaltungsgerichts wird teilweise geändert. Der Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, den Antragstellern für die Zeit vom 7. Februar 2001 bis zum 31. Mai 2001 laufende Grundleistungen iSv § 3 Abs. 1 Satz 1 Asylbewerberleistungsgesetz zu gewähren.

Die Kosten des gerichtskostenfreien Verfahrens beider Instanzen tragen die Antragsteller zu je einem Zehntel und der Antragsgegner zu vier Fünfteln.

Gründe:

Der Senat legt das Rechtsmittelbegehren der Antragsteller dahingehend aus, dass sie die vorläufige Gewährung nicht nur von Leistungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG, also von (Sach-)Leistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs insbesondere an Ernährung, Unterkunft und Heizung, sondern auch von Geldleistungen iSv § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG erstreiten möchten. Die Formulierung "Grundleistungen gem. § 3 AsylbLG" im erstinstanzlich gestellten Antrag lässt keinen Raum für eine Differenzierung nach einzelnen Bestandteilen der auch vom Gesetz unter der Bezeichnung "Grundleistungen" in § 3 AsylbLG zusammengefassten Hilfen; außerdem verdeutlichen die Ausführungen der Antragsteller zum Tatbestand des § 1a Nr. 1 AsylbLG, dass sie sich gegen jegliche Leistungskürzung wenden.

Andererseits geht der Senat mangels entgegenstehender Anhaltspunkte davon aus, dass die Antragsteller mit ihrem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht auch Hilfen erstreben, die nach der Systematik des Sozialhilferechts - in Abgrenzung zu den laufenden Leistungen zur Sicherstellung des täglichen Lebensbedarfs - dem Bereich der einmaligen Leistungen iSv § 21 Abs. 1a BSHG zuzuordnen wären, während sie nach dem Asylbewerberleistungsgesetz insbesondere als Kleidung bzw. unter dem Begriff der "Gebrauchsgüter des Haushalts" dem Grundbedarf iSv § 3 Abs. 1 Satz 1 BSHG unterfielen. Das Vorbringen der Antragsteller gibt nämlich nicht zu erkennen, dass sie einen (eilbedürftigen) dahingehenden Bedarf hätten.

Soweit das Verwaltungsgericht den Tatbestand des § 1a Nr. 1 AsylbLG bejaht und aus diesem Grunde (auch) Leistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG abgelehnt hat, sind keine Zulassungsgründe ersichtlich.

Hinsichtlich der in der Rechtsmittelschrift genannten Zulassungsgründe entsprechend § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO (besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache) und § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO (grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache) fehlt es bereits an hinreichenden Darlegungen. Die Ausführungen zu den genannten Zulassungsgründen befassen sich ausschließlich mit der Frage, ob als Rechtsfolge des § 1a Nr. 1 AsylbLG auch - wegen der Möglichkeit einer freiwilligen Ausreise - ein vollständiger Entzug laufender Hilfeleistungen in Betracht kommt; zum Tatbestand des § 1a Nr. 1 AsylbLG bzw. zur Möglichkeit einer Versagung auch der Geldleistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG verhalten sich die Darlegungen zu § 124 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 VwGO jedoch nicht.

Auch der Zulassungsgrund entsprechend § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Beschlusses) greift im Hinblick auf die Gewährung von Geldleistungen iSv § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG nicht ein.

Der Senat bezweifelt zunächst nicht, dass das Verwaltungsgericht zu Recht den Tatbestand des § 1a Nr. 1 AsylbLG bejaht hat. Es hat eingehend begründet, dass die Antragsteller in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen. Es hat aus der Mittellosigkeit der Antragsteller bei ihrer Einreise, ihrer frühzeitigen Sozialhilfebeantragung, den ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen auch der in R. lebenden Verwandten der Antragsteller, den objektiv schlechten Aussichten auf eine Erwerbstätigkeit, den zu vermutenden Kenntnissen der Antragsteller über die ungünstige Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt und nicht zuletzt dem geringen Gewicht der vorgebrachten Einreisegründe in überzeugender Weise zusammenfassend den Schluss gezogen, dass die soziale Absicherung des Aufenthalts im Bundesgebiet von prägender Bedeutung für den Einreisewunsch der Antragsteller war. Die hiergegen in der Antragsschrift vorgebrachten Einwände sind nicht geeignet, ernstliche Zweifel an der Einschätzung des Verwaltungsgerichts über die Einreisemotive der Antragsteller hervorzurufen. Soweit sich die Antragsteller damit auseinandersetzen, dass das Verwaltungsgericht ihnen das Absehen von einer förmlichen Asylbeantragung gleichsam als negatives Verfolgungsindiz zur Last gelegt habe, könnte das allenfalls dann rechtliche Bedenken begründen, wenn allein aus dieser Überlegung heraus eine Verfolgung der Kläger in Jugoslawien und eine darauf wesentlich beruhende Ausreisemotivation verneint worden wäre. Das ist jedoch nicht der Fall. Das Verwaltungsgericht hat sich vielmehr in erster Linie mit den Schilderungen der Antragsteller zu ihren Fluchtgründen befasst und ist zutreffend zu der Erkenntnis gelangt, dass nichts Überzeugendes für eine Verfolgung der Antragsteller in Jugoslawien bzw. zumindest - subjektiv - für eine nachvollziehbare Verfolgungsfurcht spreche; der Hinweis auf den fehlenden Asylantrag erfolgte lediglich ergänzend ("zudem müssen sie sich entgegen halten lassen ..."). Die Antragsteller haben in der Zulassungsschrift auch nichts vorgetragen, was eine verfolgungsbedingte Ausreise plausibel machen könnte. Sie beschränken sich nach wie vor auf ganz allgemeine Aussagen und stellen nicht einmal klar, ob für ihre Ausreise nichtstaatliche Repressionen ausschlaggebend waren, wofür der Hinweis auf "die in Serbien bestehende Roma-Verfolgung und Diskriminierung, der auch auf Seiten des serbischen Staates und der Behörden keinerlei Regularien entgegengesetzt werden" sprechen könnte, oder ob es sich, wie der behauptete "Druck und die Drangsalierung seitens der serbischen Militärs und der Polizei" vermuten lässt, schwerpunktmäßig doch um staatlich veranlasste Rechtsverletzungen gehandelt hat. Das Rechtsmittelvorbringen setzt sich auch nicht mit der indiziell bedeutsamen Feststellung im angefochtenen Beschluss auseinander, dass die

frühzeitige Ausstellung einer Ausfertigung der Heiratsurkunde nicht ohne weiteres mit der auch im Rechtsmittelschriftsatz wieder behaupteten "überstürzten Ausreise" in Übereinstimmung gebracht werden kann. Schließlich passt es auch weder zu den pauschal vorgetragenen polizeilichen Nachstellungen noch zu der gleichfalls angegebenen allgemeinen Diskriminierung, dass der Antragsteller zu 1. angeblich bis zuletzt in Jugoslawien arbeiten und den Lebensunterhalt der Familie sicherstellen konnte.

Die Darlegungen der Antragsteller erschüttern auch nicht die Einschätzung des Verwaltungsgerichts über ihre Aussichten, binnen überschaubarer Zeit in der Bundesrepublik Deutschland ohne Sozialleistungen auskommen zu können. Aufgrund der allgemeinen Schwäche des Arbeitsmarktes und der persönlichen Voraussetzungen der Antragsteller - geringe bzw. keine Schul- und Berufsausbildung, schlechte Sprachkenntnisse - konnte auch nach Auffassung des Senats nicht erwartet werden, dass sie in der näheren Zukunft eine zumindest den sozialhilferechtlichen Bedarf sicherstellende Beschäftigung finden könnten. Angesichts dieses deutlichen Befundes konnten sich die Antragsteller nicht weitgehend auf die Einlassung beschränken, sie hätten sich vorgestellt, auch in Deutschland eine "irgendwie geartete Hilfsarbeit" zu finden. Vielmehr hätte angegeben werden müssen, an welche objektiven Gegebenheiten sich diese Erwartung geknüpft hat; dem hierzu allein vorgetragenen Umstand, dass der Antragsteller zu 1. bis zuletzt in Jugoslawien gearbeitet hat, kann wegen der hier gänzlich anderen Lebens- und Arbeitsverhältnisse kein nennenswertes Gewicht gegeben werden. Soweit die Antragsteller bemängeln, die Annahmen des Verwaltungsgerichts über das bei ihnen zu unterstellende Problembewusstsein seien "eher allgemeiner Natur" und stellten nicht hinlänglich auf den Einzelfall ab, verkennen sie, dass die den Einzelfall kennzeichnenden Erklärungen nur von ihnen selbst gegeben werden können, während der Antragsgegner bzw. die Gerichte in Ermangelung aussagekräftiger individueller Darlegungen notwendigerweise darauf angewiesen sind, die wahrscheinliche Motivationslage bei der Einreise mittels allgemeiner Erfahrungssätze zu ergründen. Dass das Verwaltungsgericht hierbei Angaben der Antragsteller unberücksichtigt gelassen hätte oder von unzutreffenden Erfahrungssätzen ausgegangen wäre, haben die Antragsteller nicht dargelegt.

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Beschlusses treten auch nicht insoweit zutage, als das Verwaltungsgericht aus der Bejahung des Fortbestandes des § 1a Nr. 1 AsylbLG die Konsequenz gezogen hat, dass den erwachsenen Antragstellern der Barbetrag gemäß § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG in Höhe von je 80 DM versagt werden durfte. Der Senat geht in Übereinstimmung mit der diesbezüglichen Rechtsprechung und Literatur davon aus, dass im Fall des § 1a AsylbLG in der Regel zumindest für einen begrenzten Zeitraum die Leistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG gänzlich entzogen werden können.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22. Juni 1999 - 24 B 1088/99 -; OVG Berlin, Beschluss vom 12. November 1999 - 6 SN 203.99 -, FEVS 51, 267 = DVBl 2000, 68 (69); Birk, in Lehr- und Praxiskommentar zum BSHG, § 1a AsylbLG Rn. 6; Decker, ZFSH/SGB 1999, 398 (401), und in Oestreicher/Schelter/Kunz/Decker, BSHG (Loseblatt-Kommentar, Stand: September 2000), Anhang zu § 120, § 1a Rn. 21a; Deibel, ZFSH/SGB 1998, 707 (714); Hauk, ZFSH/SGB 1999, 650 (651); Hohm, NVwZ 1998, 1045 (1046), und im Gemeinschaftskommentar zum AsylbLG (GK-AsylbLG; Loseblatt, Stand: Dezember 2000), Teil III, § 1a Rn. 192 bis 195; möglicherweise modifizierend ("Einschränkung oder Streichung") Streit/Hübschmann, ZAR 1998, 266 (271).

Da es sich insoweit um Leistungen handelt, die über den - gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG als Sachleistung zu deckenden - "notwendigen Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts" hinausgehen, bleibt dem jeweiligen Hilfe Suchenden trotz der Versagung des Barbetrages das Existenznotwendige erhalten. Das Fehlen des Geldbetrages von monatlich 80 DM wird im Regelfall zur Folge haben, dass Aufwendungen für zwischenmenschliche Kontakte (Kosten für Fortbewegung, Post, Fernkommunikation, anlassbezogene Geschenke), für Bildung bzw. Unterhaltung (Lektüre, Besuch kostenpflichtiger öffentlicher Veranstaltungen) und für Genussmittel wie Tabakwaren hintangestellt werden müssen. Der Senat bezweifelt nicht, dass einem ohnehin ausreisepflichtigen Ausländer derartige wirtschaftliche Einbußen zumindest während des Zeitraums zugemutet werden können, über den üblicherweise - und auch vorliegend - im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes iSv § 123 Abs. 1 VwGO zu befinden ist. Auch im Fall der Antragsteller sind keine Besonderheiten ersichtlich, die einer Vorenthaltung solcher Leistungen innerhalb des durch den Antrag umrissenen Zeitraums entgegenstehen. Ob die Kürzung der Asylbewerberleistungen um den vollen Barbetrag nach § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG auch bei einem (absehbar) längeren Aufenthalt der Antragsteller im Bundesgebiet aufrechterhalten werden könnte, ist etwa im Hinblick darauf, dass das Gesetz selbst Abschiebungshäftlingen 70% des Geldbetrages zugesteht (§ 3 Abs. 1 Satz 5 AsylbLG), nicht unzweifelhaft

vgl. schon OVG NRW, Beschluss vom 16. Februar 2000 - 16 B 1966/99 -,

muss hier aber nicht abschließend entschieden werden.

Im Übrigen bejaht der Senat den Zulassungsgrund entsprechend § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO iVm § 146 Abs. 4 VwGO und entscheidet zugleich über die als bereits eingelegt geltende Beschwerde (vgl. § 146 Abs. 6 Satz 2 Halbs. 1 iVm § 124a Abs. 2 Satz 4 VwGO), nachdem sich die Beteiligten bereits im Zulassungsverfahren auch zur Sache selbst geäußert haben und zudem die Entscheidung des Senats im Wesentlichen auf rechtlichen Überlegungen und nicht auf einer überschlägigen Bewertung tatsächlicher Umstände beruht.

In diesem Umfang, das heißt im Hinblick auf die Vorenthaltung laufender Grundleistungen iSv § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG, ist die Beschwerde der Antragsteller begründet. Der Antragsgegner ist nicht befugt, den Antragstellern die Gewährung von (unbaren) Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in vollem Umfang bzw. beschränkt auf ein einmaliges "Weg- und Zehrgeld" zu verweigern. Der Senat versteht die Vorschrift des § 1a AsylbLG vielmehr dahingehend, dass als Rechtsfolge lediglich eine Leistungsreduzierung auf das zum Leben im Geltungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes Unabweisbare möglich ist, nicht aber eine umfassende Entziehung laufender Leistungen mit der Konsequenz, dass die betroffenen Ausländer entweder die Bundesrepublik Deutschland umgehend verlassen oder aber auf die Menschenwürde verletzende und möglicherweise gesetzwidrige Formen der Existenzbestreitung zurückgreifen müssen.

Ebenso Hessischer VGH, Beschluss vom 17. Februar 1999 - 1 TZ 136/99 -, FEVS 51, 223 = ZFSH/SGB 2000, 299; VG Regensburg, Beschluss vom 30. November 1998 - RN 4 E 98.2134 -, NVwZ-Beilage I 6/1999, S. 63; Hohm, in GK-AsylbLG, aaO., Rn. 140 bis 157; Streit/Hübschmann, ZAR 1998, 266 (269 f.); ebenso wohl auch Decker, jeweils aaO., und Deibel, ZFSH/SGB 1998, 707 (714); abweichend OVG Berlin, Beschluss vom 12. November 1999 - 6 SN 203.99 -, FEVS 51, 267 = DVBl. 2000, 68; Hauk, ZFSH/SGB 1999, 650 (651).

Der Senat stimmt dem Verwaltungsgericht zunächst insoweit zu, als sich aus dem Wortlaut des § 1a AsylbLG einschließlich seiner Überschrift keine hinlänglich sicheren Anhaltspunkte für die Gewährleistung des Existenzminimums im Inland im Sinne einer "Hilfe zum Hierbleiben" herleiten lassen. Es lässt sich aber durchaus sagen, dass die Verwendung des Begriffes "Anspruchseinschränkung" zumindest tendenziell eher mit der Vorstellung eines durch § 1a AsylbLG nicht in Frage gestellten "Restanspruches" auf Existenzsicherung vereinbart werden kann als mit der gesetzgeberischen Vorstellung einer bloßen "Hilfe zur schnellstmöglichen Aufenthaltsbeendigung".

Dem Verwaltungsgericht kann auch noch darin beigeplichtet werden, dass die Gesetzssystematik, das heißt die Gegenüberstellung des § 1a AsylbLG mit "verwandten" Vorschriften wie insbesondere § 120 Abs. 3 BSHG, nicht gegen die vom Verwaltungsgericht für zutreffend erachtete weitgreifende Ausschlusswirkung des § 1a AsylbLG ins Feld geführt werden kann. Es dürfte zutreffen, dass die unterschiedlichen Formulierungen in § 1a AsylbLG einerseits ("erhalten Leistungen ... nur, soweit ... unabweisbar geboten") und in § 120 Abs. 3 BSHG andererseits ("haben keinen Anspruch") nicht zu der Annahme zwingen, das Asylbewerberleistungsgesetz enthalte eine im Vergleich zu § 120 Abs. 3 BSHG mildere "Umzu-Regelung", weil im Rahmen des Normvergleichs auch die Möglichkeit der ermessensgesteuerten Hilfestellung gemäß § 120 Abs. 1 Satz 2 BSHG einbezogen werden muss. Umgekehrt sprechen aber nach Einschätzung des Senats auch keine überzeugenden systematischen Argumente für das dem angefochtenen Beschluss zugrundegelegte Normverständnis. Es drängt sich insbesondere nicht auf, die zu den Vorschriften wie § 120 Abs. 5 BSHG, § 11 Abs. 2 AsylbLG oder § 3a des Gesetzes über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler - WoZuG - ergangene Rechtsprechung, der zufolge in der Regel nur Reise- und Verpflegungskosten als "unabweisbar geboten" angesehen werden, auch auf § 1a AsylbLG zu beziehen. Denn die genannten drei Vorschriften regeln lediglich Fälle, in denen sich Hilfebezieher innerhalb der Bundesrepublik Deutschland am "falschen" Ort aufhalten, so dass die - dauerhafte - Hilfestellung im Bundesgebiet als solche nicht in Frage gestellt ist. Die Befolgung der den innerstaatlichen Aufenthaltsort bestimmenden Zuweisungsentscheidungen ist in § 120 Abs. 5 BSHG, § 11 Abs. 2 AsylbLG und § 3a WoZuG gleichsam als Bedingung für die weitere Hilfestellung ausgestaltet. Die vergleichsweise rigorosen hilferechtlichen Konsequenzen eines Verharrens am "falschen" innerstaatlichen Aufenthaltsort vermögen schon deshalb keine grundlegenden rechtspolitischen Bedenken auszulösen, weil in aller Regel erwartet werden kann, dass die betroffenen Hilfesuchenden dem auf sie ausgeübten wirtschaftlichen Druck nicht standhalten und sich alsbald nach der Hilfestellung an den ihnen innerhalb Deutschlands zugewiesenen Wohnort (zurück-)begeben. Eine solche Erwartung kann - mit Auswirkungen auf das Verständnis des Begriffes des "im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar Gebotenen" - nicht unbesehen auf den Personenkreis übertragen werden, für den die Regelung des § 1a AsylbLG geschaffen worden ist.

Vgl. etwa Decker, in Oestreicher/ Schelter/Kunz/Decker, aaO., Rn. 21 (m.w.N.).

Es ist vielmehr davon auszugehen, dass Ausländer, die - oft unter erheblichen finanziellen Opfern - aus wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind (vgl. § 1a Nr. 1 AsylbLG) oder die eine drohende Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen hintertrieben haben (vgl. § 1a Nr. 2 AsylbLG), nach der Versagung bzw. Einstellung laufender Hilfeleistungen nicht stets bzw. typischerweise unverzüglich in ihren Heimatstaat zurückkehren werden, so dass sich in diesen Fällen weitaus eher das Problem des fortbestehenden Aufenthalts von Personen ohne jede Existenzgrundlage im Bundesgebiet

stellen würde. Das kann nicht ohne Auswirkung auf die vom Verwaltungsgericht angenommene Übertragbarkeit der Rechtsprechung zu Vorschriften wie § 120 Abs. 5 BSHG auf den hier einschlägigen § 1a AsylbLG bleiben.

Auch der (objektive) Regelungszweck gibt entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts keine deutlichen Anhaltspunkte dafür, was unter den "im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar gebotenen" Leistungen iSv § 1a AsylbLG zu verstehen ist bzw. ob eine vollständige Leistungsversagung in Betracht kommt, wenn dem Hilfesuchenden im Einzelfall eine Ausreise und Rückkehr in den Herkunftsstaat möglich und zumutbar ist.

Vgl. dazu auch Hohm, NVwZ 1998, 1045 (1046).

So deutlich der Vorschrift der Zweck entnommen werden kann, einen hinsichtlich der Einreisemotivation bzw. wegen der Abschiebungsvereitelung als "missbräuchlich" erscheinenden Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland durch eine Anspruchs- bzw. Leistungseinschränkung zu sanktionieren und so einen gewissen Rückkehrdruck zu erzeugen, so wenig Erfolg verspricht es, aus dem Regelungszweck zugleich verlässliche Hinweise darauf abzuleiten, mit welcher Intensität die genannten Zwecke durch § 1a AsylbLG verfolgt werden sollen; eindeutig ist nur die Richtung, in die § 1a AsylbLG wirken soll, nicht aber der Grad der beabsichtigten Wirkung. Das Ziel einer Sanktionierung missbräuchlichen Einreise- und Verweilverhaltens und der damit verbundenen Differenzierung zwischen Aufenthaltsfällen mit und ohne derartige Missbrauchsmerkmale lässt sich ebenso wie der gewollte Ausreisedruck auch schon durch eine (nur noch) die Menschenwürde im Blick behaltende Kürzung der "Hilfe zum Hierbleiben" auf das Mindestmögliche verwirklichen; die Versagung selbst einer solchermaßen reduzierten Hilfe wiese demgegenüber keine grundlegend andere finale Tendenz auf.

Für die Klärung der Frage nach der Reichweite möglicher Hilfekürzungen nach Maßgabe von § 1a AsylbLG muss daher auch auf die Motive des Gesetzgebers abgestellt werden. Vorliegend führen die geäußerten Vorstellungen der gesetzgebenden Organe bei der Schaffung der genannten Vorschrift mit hinlänglicher Verlässlichkeit zu der Erkenntnis, dass der Umfang der unabweisbar gebotenen Hilfe iSv § 1a AsylbLG nicht davon abhängt, ob dem Leistungsbegehrenden sofortige Verlassen der Bundesrepublik Deutschland möglich und zumutbar ist; der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens und die dabei abgegebenen Stellungnahmen lassen erkennen, dass jedenfalls am Ende der gesetzgeberischen Beratungen kein vollständiger Ausschluss laufender Hilfeleistungen als Rechtsfolge des neugeschaffenen § 1a AsylbLG (mehr) gewollt war.

Dabei spricht Einiges dafür, dass zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens im September 1997 noch an einen vollständigen Anspruchs- bzw. Leistungsausschluss in Missbrauchsfällen gedacht worden ist. Im ersten Gesetzentwurf des Senats von Berlin

- BR-Drucks. 691/97; abgedruckt auch im GK-AsylbLG, Teil II, Rn. 80 -,

hatte es noch - in deutlicher Anlehnung an § 120 Abs. 3 BSHG - geheißen:

"Leistungsberechtigte nach Absatz 1 Nr. 5, die sich in das Bundesgebiet begeben haben, um Leistungen nach diesem Gesetz zu beziehen, haben keinen Anspruch. Leistungen können gewährt werden, soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist. ..."

In der Allgemeinen Begründung zu diesem ersten Entwurf hieß es zur Verdeutlichung des Regelungsgrundes:

"Ein Ausschluss der Leistungsgewährung nach dem AsylbLG an diesen Personenkreis ist selbst in den Fällen, in denen der Antragsteller offen bekundet, dass seine Motive für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland nur in der Gewährung von Sozialleistungen zu sehen sind, nach derzeitiger Gesetzeslage nicht möglich.

Eine an § 120 Abs. 3 BSHG (Um-Zu- Regelung) orientierte Regelung im AsylbLG ist daher unbedingt erforderlich."

(BR-Drucks. 691/97; GK-AsylbLG, aaO, Rn. 82)

Schon in dem auf die Berliner Initiative hin erstellten Gesetzentwurf des Bundesrates war die Normüberschrift "Anspruchseinschränkung" enthalten, und der Wortlaut der konzipierten Vorschrift entsprach, soweit vorliegend relevant, der Fassung, wie sie später Gesetz geworden ist. Noch auffälliger ist, verglichen mit der Begründung des Senats von Berlin, die abgemilderte Formulierung in der Allgemeinen Begründung des Bundesratsentwurfs:

"Nach der derzeitigen Rechtslage besteht keine Möglichkeit, den Rechtsanspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) einzuschränken [Hervorhebung durch das Gericht], selbst wenn die in Höhe und Umfang uneingeschränkte Inanspruchnahme von Leistungen in bestimmten Fallgruppen als rechtsmissbräuchlich anzusehen ist. ... Eine Einschränkung [Hervorhebung durch das Gericht] der Leistungsgewährung an diesen Personenkreis ist selbst in den Fällen, in denen der Antragsteller offen bekundet, dass seine Motive für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland nur in der Gewährung von Sozialleistungen zu sehen sind, nach derzeitiger Gesetzeslage nicht möglich."

(BR-Drucks. 691/97; GK-AsylbLG, aaO, Rn. 90)

Die Debatten bei den nachfolgenden Lesungen im Deutschen Bundestag waren auch von der teilweise massiven Kritik aus dem außerparlamentarischen Raum - mit Schlagworten wie "Vertreibung durch Aushungern" - gekennzeichnet. So wurde von mehreren Rednern der (damaligen) Oppositionsparteien, zum Teil mittels der einprägsamen Formel einer möglichen Hilfebeschränkung auf "Rückfahrkarte und Butterbrot", gegen eine grundlegende Verschlechterung der Leistungspraxis gegenüber ausreisepflichtigen Ausländern Stellung genommen. Die Abgeordnete Brigitte Lange (SPD) machte bei der ersten Lesung des Gesetzesvorhabens im Bundestag am 26. März 1998

- abgedruckt im GK-AsylbLG, aaO., Rn. 95 -

deutlich, dass es Gruppen von Ausländern gebe, denen man einen weiteren Verbleib im Bundesgebiet nicht zugestehen könne, dass es aber andererseits für Sozialpolitiker wichtig sei, ob man sich hierzu des Ausländerrechts oder des Sozialrechts bediene; man müsse darüber nachdenken, ob man das Sozialrecht "als Ordnungsrecht gebrauchen" wolle, "quasi als Ersatz für die Unmöglichkeit eines Ordnungsrechts". Der Abgeordnete Wolfgang Lohmann (CDU/CSU), der zu Beginn der Debatte, möglicherweise sprachlich ungenau, davon gesprochen hatte, zukünftig sollten Ausländer in Missbrauchsfällen von den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ausgenommen werden, stellte nachfolgend (unter

Bezugnahme auf bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge, die nunmehr zurückkehren könnten) ausdrücklich klar:

"Niemand wird gerade der zuletzt erwähnten Gruppe von Menschen die Unterkunft verweigern oder die notwendige Ernährung einschränken, wie die übertriebenen Schlagworte dauernd heißen. Aber müssen diese Menschen weiterhin Taschengeld, Geld für Kleidung, Geld für andere Ge- und Verbrauchsgüter oder für Miete erhalten? Ich meine, wie Bundesrat und auch Bundesregierung: Nein."

Diese Stellungnahmen zeigen, dass jedenfalls im Bundestag die Frage, wie weitgehend Asylbewerberleistungen in Missbrauchsfällen versagt werden sollen bzw. können, als Problem erkannt worden ist und dabei - offensichtlich im Gegensatz zu den ursprünglichen Intentionen des Landes Berlin - eine "Abschiebung auf kaltem Wege" durch die Verweisung der ausreisepflichtigen Ausländer auf die wiederholt zitierte Hilfeart "Fahrkarte und Butterbrot" nicht beabsichtigt war. Das verdeutlicht auch die Stellungnahme des damaligen Gesundheitsministers Seehofer in der Debatte vom 26. März 1998, in der durchgängig (lediglich) von "Leistungseinschränkung(en)" die Rede war und jeder Hinweis auf die Möglichkeit eines vollständigen Leistungsausschlusses fehlte.

Der weitere Gang der parlamentarischen Behandlung des Gesetzesvorhabens lässt erkennen, dass eine umfassende Hilfeversagung als mögliche Rechtsfolge eines Missbrauchstatbestandes zunehmend weiter aus dem Blick geriet. Der Gesundheitsausschuss des Bundestages führte nach der Überweisung des Entwurfs eine öffentliche Anhörung von Verbänden und Fachleuten durch und gab nach mehrmaligen Änderungen am 23. Juni 1998 eine Beschlussempfehlung ab, die in erster Linie Modifizierungen auf der Tatbestandsseite (Personenkreis, Missbrauchsfälle) enthielt, bei den Rechtsfolgen indessen keine neuen Formulierungen vorsah.

Vgl. zum Verfahrensgang ausführlich GK-AsylbLG, aaO., Rn. 96 bis 109.

Der schon zur Zeit der ersten Lesung im Bundestag vorherrschende Eindruck, dass durch die Einführung des § 1a AsylbLG entsprechend der gewählten Normüberschrift wirklich nur Leistungseinschränkungen, nicht aber vollständige Leistungsausschlüsse ermöglicht werden sollten, prägte verstärkt auch die nachfolgenden Beratungen. Der Bericht des Abgeordneten und Berichterstatters im Gesundheitsausschuss Lohmann (GK-AsylbLG, aaO., Rn. 109) enthielt wie schon die erwähnte vorangegangene Bundestagsrede des Gesundheitsministers Seehofer zur Kennzeichnung der beabsichtigten Rechtsfolgen ausschließlich Begriffe wie "Einschränkung" oder "Beschränkung". Zu "§ 1a. Am Ende (Leistungsumfang)" hieß es in dem Bericht:

"Der Leistungsumfang bestimmt sich nach den Umständen des Einzelfalles. Der Ausschuss ist mehrheitlich der Auffassung, dass es sich dabei in der Regel um Sachleistungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 in Gemeinschaftsunterkünften handeln wird und jedenfalls bis auf besondere Ausnahmen die Leistung des Geldbetrages von 80 DM bzw. 40 DM nach § 3 Abs. 1 Satz 4 nicht unabweisbar geboten ist."

Auch die weiteren Debatten im Deutschen Bundestag zum Änderungsgesetz (vgl. GK-AsylbLG Rn. 111) geben keine Anhaltspunkte für einen Fortbestand der möglicherweise zuvor gehegten Auffassung, zumindest in einem Teil der von § 1a AsylbLG tatbestandlich erfassten Fällen solle eine völlige Versagung laufender Leistungen möglich sein. Vielmehr zeigt gerade die offensichtlich gewachsene Zustimmung durch Abgeordnete der SPD und

auch der Regierungspartei FDP, dass die ursprünglichen Vorbehalte in deren Bundestagsfraktionen geringer geworden waren. Das dürfte zwar in erster Linie auf die tatbestandliche Ausdünnung des § 1a AsylbLG zurückzuführen gewesen sein; aber es kann angesichts der geäußerten Bedenken gegen eine ordnungsrechtliche Instrumentalisierung des Asylbewerberleistungsrechts und angesichts des vor allem in der SPD-Fraktion aufgegriffenen und ernstgenommenen Argwohns von Kirchenvertretern und gesellschaftlichen Gruppen wie Wohlfahrtsverbänden und Flüchtlingshilfeorganisation über eine vermutete Politik des "Aushungerns" von Flüchtlingen nicht angenommen werden, dass die Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes eine so breite parlamentarische Unterstützung erlangt hätte, wenn sie wirklich die Ermächtigung zu einer "Abschiebung auf kaltem Wege" eingeschlossen hätte.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 155 Abs. 1 Satz 1 und 188 Satz 2 VwGO. Dieser Beschluss ist gemäß § 152 Abs. 1 VwGO unanfechtbar.