

Gutachten Ra Okolisan zu Sachleistungen

Der Stadt Freiburg liegt seit Mitte Okt. 2003 ein (von ihr und dem Ausländerbeirat der Stadt) in Auftrag gegebenes Gutachten des Rechtsanwalts E. Okolisan, Stuttgart vor, dass verschiedene Fragen der Zulässigkeit von Geld- resp. Sachleistungen enthält.

Das Gutachten wurden in einer ersten Fassung vom 17.7.03 erstellt, anschliessend überarbeitet und - zusätzlich mit einer Kurzfassung - an das Rechtsamt/Stadt Freiburg übersandt. Eingang dort am 17.10.2003.

Für das Gutachten war - nach längeren Interventionen im Ausländerbeirat, einer längeren öffentlichen Auseinandersetzung und einer internen Stellungnahme des Rechtsamts der Stadt Freiburg (vom Frühjahr 2002) - der dafür ausgewählte Rechtsanwalt in Stuttgart auch im Auftrag des Ausländerbeirats bestellt worden.

Die Beschlussfassung vom 20.6. 2002 heisst: „Der Ausländerbeirat ist bei der Formulierung des Auftrages und Auswahl des/der Auftragsnehmers/Auftragsnehmerin einzubeziehen und erhält ein eigenes Exemplar des Rechtsgutachtens.“

Es ist nicht ersichtlich, wann der Auftrag zur Erstellung des Gutachtens letztlich beim Gutachter eingetroffen ist. Nach interner Zusage sollte das Gutachten bis zum Sommer 03 erstellt werden.

Eine erste Fassung wurde mit Datum vom 17.7. 03 an das Rechtsamt übersandt. Zu vermuten ist, dass die erste Fassung beim Rechtsamt der Stadt Freiburg nicht auf grosse Akzeptanz stiess. Zu vermuten ist ferner, dass bestimmte Aussagen des Gutachtens nachträglich - in der ‚überarbeiteten‘ Fassung aufgenommen wurden. Da das Gutachten eine überwiegend den Erwartungen der Stadt Freiburg nicht entsprechende Tendenz aufweist, ist dieser Punkt jedoch zunächst zu vernachlässigen.

Das Gutachten umfasst 26 Seiten (und 2 ½ Seiten Kurzfassung).
Die **Fragestellungen** sind folgende:

Unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang ist es rechtlich zulässig, Asylantragstellern, die in baden-württembergischen Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung i.S.d. § 6 FlüAG leben, **Geldleistungen** statt Sachleistungen zu gewähren?

Ist eine flächendeckende Gewährung von Geldleistungen an Asylbewerbern in den genannten Einrichtungen zulässig?

Welcher Handlungsspielraum besteht für die Stadt Freiburg?

Wie sind die Rechtslage und Praxis der Leistungsgewährung in anderen Bundesländern?

Hinsichtlich der **Unterbringung**:

Ist eine generelle Unterbringung von Asylbewerbern außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften in Privatwohnungen insbesondere im Hinblick darauf, dass dies möglicherweise eine kostengünstigere Unterbringung darstellt, rechtlich zulässig?

Unter welchen Voraussetzungen ist eine Unterbringung außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften im Einzelfall zulässig, soweit eine generelle Unterbringung in Privatwohnungen nicht zulässig ist. Entsprechend: die

Zulässigkeit von Leistungen abweichend vom Prinzip der Sachleistungen in Form von Geldzahlungen. (Dabei weicht der zu untersuchende Personenkreis jedoch vom Kreis der Leistungsberechtigten nach § 1 AsylbLG ab.)

Diese Fragestellungen wurden vom Rechtsamt ausformuliert, entsprechen jedoch auch dem Anliegen des Ausländerbeirats, die dieser im Anschluss an den Brand in der Bissierstr. (Pfungsten 2002) abhielt.

Das Gutachten kommt zu einer der Auffassung der Stadt im wesentlichen widersprechenden Ansicht.

Die Begründungen sind in einer Kurzfassung vorangestellt; im wesentlichen sind dies folgende Punkte:

Grundsätzlich bestehen gegenüber der Gewährung von Sachleistungen verfassungsrechtliche Bedenken.

Diese stützen sich im wesentlichen auf zwei in der Literatur vertretende Rechtsmeinungen (Prof. Zuleeg, Klaus Sieveking), nach denen hierin – zumindest teilweise bei einer Dauer über drei Monate hinaus – ein Widerspruch zur Menschenwürde gesehen wird.

Diese würde ein Mindestmass an eigener Verantwortung für die Lebensgestaltung voraussetzen – Sachleistungen enthalten dies nicht. Verschiedene Grundgesetzartikel sind davon betroffen (persönliche Handlungsfreiheit, Art 2, körperliche Unversehrtheit, Menschenwürde) sowie stelle ein Eingriff in die Selbstverwaltung der Kommunen dar (Art 28 GG). Zusätzlich wäre es eine Verletzung des Art 19 GG (Einschränkung von Grundrechten).

Gegen dieses Prinzip („Sachleistungen“) sind jedoch bislang keine Urteile hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit bekannt geworden. Hierzu ist lediglich eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vorhanden, das sich mit der Höhe der Sachleistungen befasste (1998).

Hinsichtlich der Aufnahme in der sogen. vorläufigen Unterbringung (außerhalb der Erstaufnahme, vor einem ‚geduldeten‘ Status) haben **jederzeit Ermessensspielräume** zur Verfügung zu stehen. Dies ergibt sich bereits aus dem Gesetzeswortlaut (§ 3 AsylbLG). Damit sollte der notwendige Spielraum eröffnet werden.

Nach den Umständen der konkreten Situation können somit andere Leistungsformen als Sachleistungen gewährt werden. Diese liegen in objektiven Umständen bedingt oder auch in den –insbesondere gesundheitlichen– subjektiven Bedingungen. Zu den objektiven zählen u.a. organisatorische, sonstig erforderliche Mehraufwendungen (wie es in Freiburg der Fall ist, Anm.), etc.

Eine weitere deutliche Position wird in Bezug auf die **Dauer der Sachleistungsgewährung** eingenommen. Entsprechend war in der bisherigen Fassung eine Sachleistungsgewährung nur für die Dauer von 12 Monaten zulässig. So kommt der Gutachter zu der Ansicht, dass „spätestens nach der Gewährung von Sachleistungen über 12 Monate (hinaus) die Menschenwürde verletzt ist“. Nach Ablauf von 12 Monate gibt es auch keine Ermessensentscheidung mehr (gleich Null). Die bisherige 36-Monatsfrist kann hierfür nicht herangezogen werden. Entsprechend hatte 1994 u.a. der bayr. VGH entschieden, dass bei einer Sachleistung von 12 Monate die Menschenwürde noch nicht verletzt wäre.

Es stellt sich zudem die Frage, ob diese Sachleistungsgewährung zu

politischen Zwecken nicht unzulässig instrumentalisiert wird. Auch hierin wäre ein Verstoß gegen die Menschenwürde zu erkennen. (vgl. angebl. Schlepper-Bezahlung etc.)

Aus dem BSHG geht hervor, dass Sachleistungen in der Regel nicht gewährt werden (sondern lediglich als Ausnahme). Entsprechend dieser Auffassung ist dies auch auf Asylbewerber anzuwenden. Die Grundlagen der Leistungen sind vergleichbar: beide dienen zur elementaren Befriedigung der Bedürfnisse menschlichen Lebens.

Auch hinsichtlich der (bisherigen) **36-Monats-Regelung:**

Auch eine Ermächtigung der Behörden, die Regelung in den jeweiligen Unterkünften einheitlich zu gestalten, findet ihre Grenze in der Ansicht, dass ein menschenwürdiges Leben gewährleistet sein muss. Sachleistungen in Unterkünften wären nur dann zulässig, wenn andere Möglichkeiten zur Befriedigung einer Situation nicht gegeben wären.

Eine Unterscheidung in Personenkreise, die kürzer oder länger als 36 Monate ein Asylverfahren betreiben, ist strittig. Eine Regelung durch (im wesentlichen) Geldleistungen ab einer Mindestdauer von 12 Monaten ist erforderlich; evtl. käme auch eine völlige Umstellung auf Geldleistungen in Frage, wenn damit die soziale Situation in einem Heim entspannt werden kann. (S. 9f).

Das FlüAG kann nicht Grundlage einer Entscheidung gem. Sachleistungen sein!

Es eröffnet keinen Ermessensspielraum, wie im Gesetz vorgesehen ist, sondern reduziert dieses Ermessen auf Null. Den Behörden muss aufgrund jeweiliger Besonderheiten ein Spielraum zur eigenen Entscheidung ermöglicht werden; das FlüAG verhindert dies. Das Landesgesetz überschreitet hiermit die Kompetenzen, die das Bundesgesetz ausdrücklich einräumt.

Eine entsprechende Weisung an die unteren Behörden wäre daher rechtswidrig. Allerdings hätte die Stadt Freiburg diese Weisung trotzdem zu befolgen (das ist vermutlich ein Zusatz, der nachträglich in die zweite Fassung aufgenommen worden ist, Anm.).

Auch die Definition eines Vorrangs von Sachleistungen enthält nicht den Zwang, diese Vorrangstellung unter allen Umständen einzuhalten (insbesondere, wenn die 12-Monatsgrenze überschritten ist).

Um den Aufklärungsprozess nicht unnötig zu verkomplizieren (und dies nur der allgemeinen Information dient), werden Ausführungen zur grundsätzlichen 36-Monats-Regelung hier zunächst übersprungen. Es werden im Kern hierbei erneut verschiedene grundsätzliche Normverletzungen angenommen (Art 2, 3, 19 GG).

Eine flächendeckende Gewährung von Geldleistungen erscheint mind. nach einer Verfahrensdauer von mehr als 12 Monaten für erforderlich. In Unterkünften mit verschiedenen Personenkreisen können aussch. Geldleistungen in Frage kommen.

Exkurs auf die Rechtslage in anderen Bundesländern, mit folgendem Ergebnis: in der Mehrzahl der Bundesländer erfolgen durchgängig Sachleistungen, jedoch fast überall auch mit Ausnahme-möglichkeiten. Sachsen-Anhalt: Geldleistungen. Saarland: teilweise Geldleistungen.

Unterbringung:

allgemein besteht eine Verpflichtung, über die Dauer des Verfahrens in einer (,vorl.‘) Unterbringung wohnen zu müssen. Dies wird zugleich als Sachleistung definiert. Hingegen wäre ein Mietkostenzuschuss eine Geldleistung. Andere

angemietete Wohnungen durch die Sozialbehörde wären wiederum Sachleistungen.

Verfassungsgemäß sei eine Unterbringung (1984 durch BverfG entschieden). Die Vorschrift besagt aber lediglich, ‚in der Regel‘ soll eine Gemeinschaftsunterkunft erforderlich sein.

Eine Zuweisung in eine Wohnung ist demnach gesetzlich problemlos möglich, wenn bestimmte Bedingungen gegeben sind.

Eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Gemeinschaftsunterkünften existiert nämlich nicht; dies bleibt den Ländern und Kommunen überlassen.

Sind derartige Unterkünfte vorhanden, gilt der Ermessensspielraum.

Öffentliche Interessen, die in die Erwägung einbezogen werden müssen, wären Kostengesichtspunkte (sparsame Haushaltsführung der Kommunen/Verwaltung). Werden also durch private Unterbringung Kosten gespart, wäre dies im öffentl. Interesse.

Auch private Interesse können eine Unterbringung in privaten Wohnraum notwendig machen: gesundheitliche Zustände, Gefahr von Übergriffen und Belästigungen, berufliche Notwendigkeiten, dauer des Aufenthalts, Situation von Kleinstkindern, etc.

Das FlÜAG sieht auch eine Ausweichunterbringung vor, schreibt somit nicht zwingend die vorl. Gemeinschaftsunterkunft vor. Dies können Hotels, Pensionen oder Privatwohnungen sein.

Eine grundsätzliche Unterbringung in Wohnungen wäre allerdings nicht durch das Gesetz gedeckt. Es sei denn, die Kostenfrage wäre hierbei günstiger. Dies kann in (zahlreichen) Einzelfällen nötig sein, so dass daraus auch wiederum eine generelle Unterbringung in Wohnungen zulässig wäre.

p.s.

die Zusammenfassung ist immer noch stark juristisch formuliert, und ersetzt im Streitfall nicht den Originaltext.

Kurzkommentar: da der Stadt Freiburg diese Stellungnahme nicht passen kann, wurde eine Kopie des Gutachtens auch nicht an den Ausländerbeirat weitergeleitet, wie vorgesehen war. Eine Beschlussfassung soll im Gemeinderat am 9.3. 04 erfolgen; zuvor im Sozialausschuss (am 12.2.) und im HA (1.3.04). Auf die entsprechende Vorlage der Stadt darf man gespannt sein.