SOZIALGERICHT OSNABRÜCK
BESCHLUSS

In dem Rechtsstreit

....

Antragstellerin,

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Neuhoff und Partner, Schlosswall 6, 49080 Osnabrück, - 6-457/2007 NEU/JF -

gegen

Landkreis Osnabrück - vertreten durch d. Landrat - Rechtsamt, Am Schölerberg 1, 49082 Osnabrück,

Antragsgegner,

Prozessbevollmächtigte:

Gemeinde Hagen, Schulstraße 7, 49170 Hagen, - 2002.2.0062/0083 HR -

hat das Sozialgericht Osnabrück - 16. Kammer - am 8. Januar 2008 durch den Vorsitzenden, den Richter Greiser, beschlossen:

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt
2. Kosten werden nicht erstattet.

GRÜNDE:

I. Die Beteiligten streiten um die Gewährung von privilegierten Leistungen nach § 2 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Die Antragstellerin reiste laut eigenen Angaben am 15.03.2004 auf dem Luftweg in die Bundesrepublik Deutschland ein und beantragte am 22.03.2004 ihre Anerkennung als Asylberechtigte. Diesen Antrag lehnte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit Bescheid vom 24.08.2007 ab. Die dagegen gerichtete Klage vom 11.09.2007 ist - soweit ersichtlich - beim Verwaltungsgericht Osnabrück noch anhängig (Az. 5 A 195/07).

Die Antragstellerin bezog bis März 2007 bei dem Antragsgegner Leistungen nach §§ 1, 3 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), Mit Bescheid vom 16.02.2007, ausgehändigt am 01.03.2007, stellte der Antragsgegner die Leistungsgewährung zum 01.04.2007 auf Leistungen nach § 2 AsylbLG um.

Mit Schreiben vom 16-10-2007 hörte der Antragsgegner die Antragstellerin zu einer ab 01.11.2007 geplanten Rückstufung auf die Leistungen nach §§ 1, 3 AsylbLG an. Diese Leistungsumstellung habe zu erfolgen, da das Asylbewerberleistungsgesetz ab dem 28-08.2007 dahingehend geändert worden sei, dass nunmehr 48 Monate des Bezuges von Grundleistungen Voraussetzung für die privilegierten Leistungen nach § 2

AsylbLG sei.

Im Rahmen dieser Anhörung trug die Antragstellerin mit Schreiben vom 23.10.2007 vor, dass sie in Bezug auf die privilegierten Leistungen Vertrauensschutz genieße- Sie habe ihre Lebensverhältnisse an die erhöhten Regelsätze angepasst. Zudem seien die Zeiten, in denen sie die Leistungen nach § 2 AsylbLG bezogen haben, jedenfalls mit einzubeziehen.

Mit Bescheid vom 30.10.2007 setzte der Antragsgegner die in der Anhörung angekündigte Leistungsumstellung zum 01.11.2007 um.

Am 21.11.2007 hat die Antragstellerin den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt.

Sie ist der Ansicht, dass es mit der grundsätzlichen Intention des § 2 AsylbLG unvereinbar sei, wenn der bereits begonnenen Integrationsprozess durch eine Verschlechterung des Leistungsniveaus nachteilig beeinträchtigt werde. Bei der vorliegenden Änderung sei im Gegensatz zur AsylbLG-Novelle 1997 keine Übergangsregelung geschaffen worden, so dass auch aus systematischen Erwägungen zu schließen sei, dass eine Rückstufung seitens des Gesetzgebers nicht gewollt sei.

Die Antragstellerin beantragt nach ihrem schriftsätzlichen Vorbringen, die Antragsgegnerin zu verpflichten, im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung bis zum Eintritt der Rechtskraft des Bescheides vom 30.10.2007 vorläufig Leistungen gemäß § 2 AsylbLG für sich und ihre Kinder zu gewähren.

Der Antragsgegner beantragt, den Antrag abzuweisen.

Er hält seinen Bescheid für rechtmäßig. Er verweist auf einen entsprechenden Erlass des Innenministeriums des Landes Niedersachsen vom 04.09.2007. Ergänzend wird auf die Gerichtsakte sowie die (asylbewerberleistungsrechtlichen und ausländerrechtlichen) Verwaltungsakten des Antragsgegners verwiesen.

II. Der Antrag ist zulässig, aber unbegründet.

Der vorliegende Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes richtet sich nach § 86b Abs. 2 S. 2 Sozialgerichtsgesetz (dazu unter 1). Diese Voraussetzungen sind vorliegenden nicht erfüllt, da die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft machen können (dazu unter 2).

Die Voraussetzungen des § 2 AsylbLG n. F. sind vorliegend nicht erfüllt. Ein Bestandsschutz ergibt sich weder aus der einfach gesetzlichen Regelung, noch aus der Verfassung.

Schließlich ist im vorliegenden Fall eine analoge Anwendung der leistungsrechtlichen Privilegierung nicht geboten.

1. Der einstweilige Rechtsschutz richtet sich nach § 86b Abs. 2 S. 2 SGG, da der Bescheid vom 16.02.2007 keinen Dauerverwaltungsakt darstellt und damit eine Anordnung bzw. Feststellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid vom 5. November 2007 das Antragsziel des Antragstellers nicht

erreichen würde.

a) Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) ist für die Beurteilung der Frage, ob ein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung vorliegt, der konkrete Inhalt des Bescheides aus Sicht des Adressaten entscheidend (vgl. BSG, Urteil vom 08.02.2007, Az.: B 9b 1/06 R). Diese Auslegung führt hier zu keinem eindeutigen Ergebnis: Zwar ist in diesem Verwaltungsakt die Leistungsgewährung "ab dem 01.04.2007" geregelt, was grundsätzlich für einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung sprechen kann (vgl. dazu: BSG, Urteil vom 08.02.2007, Az.: B 9b 1/06 R, im Ergebnis aber offen gelassen). Auf der anderen Seite sind dem Bescheid aber nur einzelne (nicht in die Zukunft gerichtete) Berechnungsbögen beigelegt (für 04/07), diese gehören zwar nicht direkt zur Regelung im Sinne des § 31 SGB X, können zur Auslegung aber herangezogen werden (vgl. Landessozialgericht Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18.12.2006, Az.: L 8 B 24/06 AY ER, das in dem zitierten Urteil aber davon ausgeht, dass die Berechnungsbögen im konkreten Fall nicht gegen einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung sprechen). Zusätzlich kann - zumindest ergänzend - Berücksichtigung finden, dass die Behörde selbst angenommen hat, dass es sich nicht um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung handelt, wie sich an dem Bescheid vom 30.10.2007 zeigt.

b) In einem solchen Fall kann nicht von einem Verwaltungsakt mit Dauerwirkung ausgegangen werden: Da das BSG an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 19.01.1972, Az.: V C 10/71) angeknüpft hat, ist davon auszugehen, dass im Zweifelsfall nicht von einem Verwaltungsakt mit Dauerwirkung auszugehen ist. Die Leistungen nach dem AsylbLG sind Sozialhilfeleistungen und damit Leistungen in einer besonderen Notsituation. Sie werden deshalb grundsätzlich nicht über längere, sondern nur für den nächstliegenden Zeitraum gewährt (vgl. Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Urteil vom 16.10.2007, Az.: L 11 AY 64/05; zum Ausnahmecharakter einer Vorabentscheidung: Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Urteil vom 19.06.2007, Az.: L 11 AY 59/06 unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BVerwG, Urteil vom 14.07.1998, Az.: 5 C 2/97). Die Gestaltung als Dauerverwaltungsakt muss sich demnach zweifelsfrei - beispielsweise durch Nennung eines konkreten Zeitraums, oder des Zusatz "bis auf weiteres" - ergeben.

2. Die Voraussetzungen des § 86 Abs. 2 S. 2 SGG sind vorliegend nicht erfüllt.

Gemäß § 86 Abs. 2 Satz 2 SGG kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis erlassen, wenn eine solche Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile nötig erscheint. Voraussetzung für den Erlass einer solchen Regelungsanordnung ist das Vorliegen einer Eilbedürftigkeit der Entscheidung rechtfertigenden Anordnungsgrundes sowie das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs aus dem materiellen Leistungsrecht. Sowohl der Anordnungsanspruch als auch der Anordnungsgrund müssen gem. § 86 Abs. 2 Satz 4 SGG i. V. m. § 920 Abs. 2 der Zivilprozessordnung (ZPO) glaubhaft gemacht werden.

Nach diesen Grundsätzen hat die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft machen können. Nach § 2 Abs. 1 AsylbLG n. F. ist das SGB XII abweichend von den §§ 3 bis 7 AsylbLG auf diejenigen

Leistungsberechtigten entsprechend anzuwenden, die über eine Dauer von insgesamt 48 Monaten Leistungen nach § 3 AsylbLG erhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben. Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht glaubhaft gemacht.

Die Antragstellerin ist - unstreitig - leistungsberechtigt nach dem AsylbLG. Ein rechts-missbräuchliches Verhalten im Sinne des § 2 Abs. 1 AsylbLG wird ihr nicht vorgeworfen. Leistungen nach § 3 AsylbLG hat sie - ebenfalls unstreitig - über einen Zeitraum von 36 Monaten erhalten. Darüber hinaus hat die Antragstellerin aber bis zur Umstellung am 01.11.2007 erst sieben Monate Leistungen nach § 2 AsylbLG erhalten, sodass insgesamt noch kein Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG von 48 Monaten vorliegt.

Die Vorschrift des § 2 AsylbLG n. F., also das Erfordernis des Bezugs von 48 Monaten, findet auf die Antragstellerin Anwendung (dazu unter a). Zwar ergibt sich in Ermangelung einer Übergangsvorschrift wahlgrundsätzlich eine planwidrige Regelungslücke, für eine analoge Anwendung des in § 2 AsylbLG privilegierten Leistungsbezuges fehlt es indes an der vergleichbaren Interessenslage (dazu unter b).

a) Die Vorschrift des § 2 AsylbLG in der Fassung des Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 28. August 2007 (Art. 6 Abs. 2 Nr. 2, BGBl 1 1970 (2007)) findet auf die Antragstellerin Anwendung (dazu unter aa). Ein Verstoß gegen die Verfassung kann hierin nicht gesehen werden (dazu unter bb).

aa) Mangels einer Übergangsvorschrift gilt die Vorschrift ab dem Tag des Inkrafttretens. Es ist kein Grund ersichtlich, warum die Vorschrift, entgegen ihres Wortlautes, auf den Fall der Antragstellerin keine Anwendung finden sollte. Ein Bestandsschutz kann die Antragstellerin insoweit nicht geltend machen (so aber explizit. SG Düsseldorf, Beschluss vom 08.11.2007, Az • 2 AY 36/07 ER; ähnlich: LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 22.11.2007, Az.: L 7 AY 5480/06). Ein solcher Bestandsschutz könnte sich lediglich aus höher-rangigem Recht ergeben, da sich aus der einfach gesetzlichen Lage ein solcher gerade nicht ergibt. Zwar kann die fehlende gesetzliche Regelung der Übergangsfälle als Grundlage für eine Analogie herangezogen werden (vgl. dazu: SG Osnabrück, Beschluss vom 27.12.2007, Az.: 16 AY 28/07 ER für den Fall, dass bereits über 12 Monate Leistungen nach § 2 AsylbLG a, F. bezogen wurden), nicht jedoch für einen allgemeinen Bestandsschutz.

bb) Einen Verstoß gegen das Grundgesetz kann die Kammer im vorliegenden Fall nicht feststellen- Das Rückwirkungsverbot aus Art. 20 des Grundgesetzes (GG) steht der gesetzlichen Regelung - und der vorliegenden Auslegung - nach Ansicht der Kammer nicht entgegen.

(1) Dabei ist zunächst in Betracht zu ziehen, dass der Bestandsschutz im Grundgesetz nicht absolut verankert ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann Bürger nicht grundsätzlich darauf vertrauen, dass eine für ihn günstige gesetzliche Regelung in aller Zukunft bestehen bleibt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.06.1978, Az.: 2 BvR 71/76). Der verfassungsrechtlich verbürgte Vertrauensschutz gebietet nicht, den von einer bestimmten Rechtslage Begünstigten vor jeder Enttäuschung seiner Erwartung in

deren Fortbestand zu bewahren. Anderenfalls wurde der eines Ausgleichs bedürftige Widerstreit zwischen der Verlässlichkeit der Rechtsordnung und der Notwendigkeit ihrer Änderung im Blick auf den Wandel der Lebensverhältnisse in nicht mehr vertretbarer Weise zu Lasten der Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung gelöst (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.08.2006, Az.: 2 BvR 226/06). Grundsätzlich muss jedes Rechtsgebiet im Rahmen der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten zur Disposition des Gesetzgebers stehen.

Im Rahmen der Prüfung, ob der Grundsatz des Vertrauensschutzes betroffen ist, ist zwischen einer sog. echten und einer sog. unechten Rückwirkung zu unterscheiden.

(2) Die getroffene Regelung bewirkt keine sog. „echte“ Rückwirkung, da eine solche nur gegeben sein kann, wenn in einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt eingegriffen wird, die Rechtsfolge also schon für einen vor dem Zeitpunkt der Verkündung der Norm liegenden Zeitraum eintreten soll (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.08.2006, Az.: 2 BvR 226/06).

Dies ist vorliegend nicht der Fall, da nicht in den Leistungsbezug vor der Gesetzesänderung eingegriffen wird (ebenso zur AsylbLG-Novelle 1997: Sächsisches OVG, Beschluss vom 18. August 1997, Az.: 2 S 361/97).

(3) Auch von einer zu beanstandenden unechten Rückwirkung kann nicht ausgegangen werden: Die Zulässigkeit einer tatbestandlichen Rückanknüpfung (sog. "unechte" Rückwirkung), bei der die Rechtsfolge an einen vor der Verkündung der Norm liegenden Sachverhalt anknüpft, ist von der Abwägung zwischen dem Gewicht der berührten Vertrauensschutzbelange und der Bedeutung des mit der Rückanknüpfung verfolgten gesetzgeberischen Anliegens für das Gemeinwohl abhängig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.08.2006, Az.: 2 BvR 226/06)- Ist nach dieser Abwägung das Vertrauen in den Bestand der begünstigenden Regelung nicht generell schutzwürdiger als das öffentliche Interesse an einer Änderung, so ist die Regelung mit der Verfassung vereinbar (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.05.1985, Az.: 2 BvL 24/82).

Dabei könnte bereits fraglich sein, ob eine solche tatbestandliche Rückanknüpfung überhaupt vorliegt, da für die „Rückstufung“ nicht auf spezielle Zustände in der Vergangenheit zurückgegriffen wird, sondern allgemein an den bisherigen Bezug angeknüpft wird- Auf der anderen Seite wirkt § 2 AsylbLG n. F. in der vorliegenden Auslegung auf gegenwärtig noch nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft ein und entwertet damit wohl zugleich die betroffenen Rechtspositionen (vgl. zu dieser Definition beispielsweise: BVerfG, Beschluss vom 26.06.1979, Az.: 1 BvL 10/78). Wird dabei die Rückanknüpfung allgemein als gegeben angesehen, wenn eine Norm den Eintritt ihrer Rechtsfolgen von Gegebenheiten aus der Zeit vor ihrer Verkündung abhängig macht (so beispielsweise: BVerfG, Beschluss vom 14.05-1986, Az." 2 BvL 2/83), so ist diese auch im vorliegenden Fall gegeben.

Dies konnte die Kammer aber dahinstehen lassen, da - auch bei Vorliegen einer unechten Rückwirkung - diese zumindest nach den oben genannten Definitionen verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre: Gegen einen Vorrang der Interessen der Leistungsempfänger spricht dabei zum einen, dass die Leistungsempfänger

nach der Konzeption des Gesetzes gerade keinen gefestigten Aufenthalt im Bundesgebiet haben (vgl. Sächsisches OVG, Beschluss vom 18. August 1997, Az.: 2 S 361/97).

Hinzu kommt, dass es sich bei den Leistungen nach dem AsylbLG um Leistungen zur Behebung einer gegenwärtigen Notlage handelt. Der Bezug richtet sich also stets nach der gerade vorliegenden Situation. Gerade diese Konzeption der Leistungen nach dem AsylbLG spricht entscheidend gegen einen Vertrauensschutz gegen eine tatbestandliche Rückanknüpfung.

b) Ein Anspruch auf entsprechende Leistungen nach dem SGB XII ergibt sich vorliegend nicht aus einer analogen Anwendung der in § 2 AsylbLG geregelten leistungsrechtlichen Privilegierung.

Zwar bejaht die erkennende Kammer eine solche Analogie für den Fall, dass vor der „Rückstufung“ bereits zwölf Monate Leistungen nach § 2 AsylbLG bezogen wurden (vgl. SG Osnabrück, Beschluss vom 27.12.2007, Az.: 16 AY 28/D7 ER), dies ist hier jedoch nicht der Fall. Im vorliegenden Fall liegen zwischen der Leistungsumstellung auf die Leistungen nach § 2 AsylbLG a. F. zum 01.04.2007 und der neuerlichen Umstellung („Rückstufung“) zum 01.11.2007 nur sieben Monate des Bezuges von Leistungen nach § 2 AsylbLG.

Die für eine Analogie notwendige planwidrige Regelungslücke liegt zwar auch für diesen Fall wohl vor (vgl. dazu ausführlich: SG Osnabrück, Beschluss vom 27.12.2007, Az.: 16 AY 28/07 ER), dies kann jedoch letztlich dahinstehen, da zumindest keine vergleichbare Interessenslage gegeben ist (vgl. zu dieser Voraussetzungen der Analogie statt vieler: BSG, Lrteil vom 27.06.2007, Az.: B 6 KA 24/06 R). Grund für die leistungsrechtliche Privilegierung ist in erster Linie, dass ab einem gewissen Zeitpunkt nicht mehr von einem rein vorübergehenden Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland ausgegangen werden kann (vgl. hierzu: Hohm in: GK AsylbLG, § 2, Rdnr. 33 in Bezug auf die Bundestagsdrucksache (BT-Drucks.) 13/5008, S 15, so auch BT-Drucks. 16/5065, S. 232 zur vorliegenden Änderung). Mit Änderung des § 2 AsylbLG hat der Gesetzgeber aber den klaren Willen geäußert, dass dies - im Gegensatz zur vorherigen Version des Gesetzes - erst nach vier Jahren der Fall sein soll. Die Interessenslage ist mit der Neuregelung also nur dann vergleichbar, wenn insgesamt schon vier Jahre Leistungen nach dem AsylbLG bezogen wurden.

Nach alledem kann die Kammer dahinstehen lassen, ob die Leistungen nach § 2 AsylbLG oder nach dem SGB II allgemein hinreichen um die Frist des § 2 AsylbLG zu erfüllen (so wohl: LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 12. Juni 2007, Az.: L 11 AY 84/06 ER; zudem: LSG Hessen, Beschluss vom 21. März 2007, Az.: L 7 AY 14/06 ER; LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27. April 2006, Az.: L 20 B 10/06 AY ER, SG Aachen, Urteil vom 19. Juni 2007, Az.: S 20 AY 4/07), oder ob dies nur für bestimmte Ausnahmefälle zu bejahen ist (vgl. für den Fall der Überleitung einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 3 AuslG in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG: SG Hildesheim, Beschluss vom 13. Juli 2006, Az.: S 34 AY 12/06 ER und Beschluss vom 24. Oktober 2006, Az.: S 44 AY 49/06 ER; bestätigend: LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 12. Juni 2007, Az.: L 11 AY 84/06 ER), da auch bei voller

Anrechnung der Leistungen nach § 2 AsylbLG kein 48-monatiger Bezug vorläge.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf einer entsprechenden Anwendung des §193SGG.