

M 1828

# Niedersächsisches Obergerverwaltungsgericht in Lüneburg

## 4. Senat

Verteiler   
OVGE   
Fachpresse   
Winlit   
Juris

Urteil vom 22. August 2001

Beschluss vom

Aktenzeichen 4 I 3470/00

Rechtskräftig  ja  nein

1. Instanz

VG Osnabrück Az. 4 A 9/99

Urteil vom 25. Mai 2000

Beschluss vom

Sachgebiets-Nr.	811
Sachgebiet	Sozialhilferecht
Stichworte, Suchbegriffe	Erstattung von Sozialhilfeaufwendungen der Kommunen durch das Land Niedersachsen Bleiberechtsregelung Sozialhilfemehraufwendungen Erstattung
Rechtsquellen	BSHG 120 I BSHG 120 II AsylbLG 2

### Leitsätze:

Der Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten vom 3. Februar 1992 (Nds. MBl. S. 435) begründet Rechtsansprüche der Kommunen gegen das Land auf Erstattung von Mehraufwendungen an Sozialhilfe für Flüchtlinge, die von der Bleiberechtsregelung in dem Runderlass des Niedersächsischen Innenministeriums vom 18. Oktober 1990 Gebrauch gemacht haben.

Der Runderlass vom 3. Februar 1992 ist durch das Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes am 1. November 1993 und durch die gleichzeitige Änderung des § 120 Abs. 2 BSHG nicht gegenstandslos geworden.

# NIEDERSÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT



Az.: 4 L 3470/00  
4 A 9/99

verkündet am 22. August 2001  
Bergmann, Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

## IM NAMEN DES VOLKES

### URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

der Stadt [REDACTED]

Klägerin und  
Berufungsbeklagte,

g e g e n

das Land Niedersachsen, - 107-12235 -

vertreten durch die Bezirksregierung [REDACTED]

Beklagter und Berufungskläger,

Streitgegenstand: Sozialhilfe (Erstattung)

hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht - 4. Senat - auf die mündliche Verhandlung vom 22. August 2001 durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Klay, den Richter am Oberverwaltungsgericht Willikonsky, den Richter am Verwal-

tungsgericht Goos sowie die ehrenamtlichen Richter Gundlach und Liedtke für Recht erkannt:

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Osnabrück – 4. Kammer – vom 25. Mai 2000 wird zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben.

Die außergerichtlichen Kosten des Berufungsverfahrens trägt der Beklagte. Insoweit ist das Urteil vorläufig vollstreckbar.

Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin zuvor Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### Tatbestand

Der Beklagte wendet sich gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts Osnabrück, durch das er zur Erstattung von Sozialhilfekosten für Ausländer, denen aufgrund der in Niedersachsen im Jahr 1990 getroffenen Bleiberechtsregelung ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in der Bundesrepublik Deutschland gewährt worden ist, verurteilt worden ist.

Auf der Grundlage eines Erlasses des Niedersächsischen Innenministeriums – MI - vom 18. Oktober 1990 - Bleiberechtsregelung - gewährte das beklagte Land Flüchtlingen, die sich längere Zeit in Deutschland aufgehalten haben (sog. Altfälle) sowie weiteren im Erlass aufgeführten Flüchtlingsgruppen auf Antrag eine Aufenthaltserlaubnis. Die Bleiberechtsregelung sollte Flüchtlingen zugute kommen, die sich rechtmäßig in Niedersachsen aufgehalten haben und deren Aufenthalt aus rechtlichen, tatsächlichen oder humanitären Gründen nicht beendet worden war. Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Bleiberechts war u.a., dass evtl. anhängige Asylanträge zurückgenommen werden (vgl. Nr. 3 der Bleiberechtsregelung). In dem Erlass war eine pauschale Erstattung der Sozialhilfekosten an die örtlichen Träger der Sozialhilfe vorgesehen (Nr. 7 der Bleiberechtsregelung). Am 1. Oktober 1991 beschloss das Niedersächsische Landesministerium, die den örtlichen Trägern der Sozialhilfe insoweit zu erstattenden Sozialhilfekosten spitz abzu-

rechnen. Der Beschluss des Niedersächsischen Landesministeriums wurde mit Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten - MB - vom 3. Februar 1992 umgesetzt. In dem Erlass heißt es u.a.:

„... Das Land erstattet nach diesem Beschluss die den Kommunen entstandenen Sozialhilfeforderungen wie folgt:

- Für Personen, die zugunsten der Bleiberechtsregelung auf die Weiterführung des Asylverfahrens verzichtet haben, werden sämtliche Sozialhilfekosten über den 31.12.1990 bis zum 31.3.1992 erstattet.
- Darüber hinaus werden bis zur Dauer von 6 Jahren nach Einreise ins heutige Bundesgebiet die aufgrund der dauerhaften Aufenthaltsgewährung durch Nichtanwendung des § 120 Abs. 2 BSHG zusätzlich entstehenden Sozialhilfekosten erstattet. ...“

Der Erlass wurde im Nds. MBI. (S. 435) veröffentlicht. Abdrucke des Erlasses wurden den Landkreisen, kreisfreien Städten, großen selbständigen Städten und selbständigen Gemeinden übersandt.

Auf die Zahlungsanmeldungen der Klägerin leistete die Bezirksregierung [REDACTED] für den Zeitraum vom 1. November 1993 bis 31. März 1995 für den Personenkreis der Bleibeberechtigten einen Betrag von insgesamt 63.899,08 DM. Für den Zeitraum vom 1. April 1995 bis 31. Dezember 1995 meldete die Klägerin weitere 37.518,29 DM an.

Mit einem am 9. August 1995 bei der Klägerin eingegangenen Schreiben forderte die Bezirksregierung [REDACTED] diese auf, die für die Zeit vom 1. November 1993 bis 31. März 1995 erfolgten Erstattungsleistungen zurückzuzahlen. Begründet wurde die Rückforderung damit, dass der Runderlass vom 3. Februar 1992 durch das Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 30. Juni 1993 (BGBl. I S. 1074) zum 1. November 1993 und der gleichzeitigen Änderung des § 120 BSHG für die Zeit ab 1. November 1993 gegenstandslos geworden sei.

Hiergegen legte die Klägerin Widerspruch ein, über den – soweit ersichtlich – bisher nicht entschieden worden ist. In der Folgezeit verrechnete die Bezirksregierung [REDACTED] den geltend gemachten Rückforderungsanspruch in Höhe von 63.899,08 DM mit Ansprüchen der Klägerin auf Kostenerstattung nach dem Aufnahmegesetz.

Am 19. August 1998 hat die Klägerin Klage erhoben und die Zahlung von insgesamt 101.417,37 DM begehrt, der Summe aus dem von der Bezirksregierung verrechneten Betrag von 63.899,08 DM und dem für den Zeitraum vom 1. April 1995 bis 31. Dezember 1995 angemeldeten Betrag von 37.518,29 DM. Zur Begründung hat sie im Wesentlichen geltend gemacht, der Erlass vom 3. Februar 1992 habe zumindest bis Ende 1995 Gültigkeit gehabt, da er erst mit Ablauf des Jahres 1995 aus der sog. VORIS-Liste gestrichen worden sei.

Der Beklagte hat sich gegen die erhobene Klage mit folgender Begründung gewandt: Nach dem Erlass vom 3. Februar 1992 hätten den Kommunen nur die Aufwendungen erstattet werden sollen, die ihnen dadurch zusätzlich entstehen würden, dass auf die betroffenen Flüchtlinge nicht mehr die Regelung des § 120 Abs. 2 BSHG a.F., die den Sozialhilfeanspruch für asylsuchende und ausreisepflichtige Ausländer beschränkt habe, sondern die Regelung des § 120 Abs. 1 BSHG, die Ausländern Rechtsansprüche u.a. auf Krankenhilfe und Hilfe zur Pflege einräume, anzuwenden gewesen sei. Mit der Änderung des § 120 Abs. 2 BSHG zum 1. November 1993 habe es die Unterscheidung von bleibeberechtigten und asylsuchenden bzw. ausreisepflichtigen Ausländern in § 120 BSHG jedoch nicht mehr gegeben. Es hätten daher nach dem 1. November 1993 auch keine Kosten durch die Nichtanwendung des § 120 Abs. 2 BSHG mehr entstehen können. Mit dem Wegfall der gesetzlichen Unterscheidung sei gleichzeitig die Anspruchsvoraussetzung des Runderlasses entfallen, so dass aus diesem auch keine Ansprüche mehr hätten abgeleitet werden können. Einer Aufhebung des Erlasses habe es daher nicht bedurft.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage durch Urteil vom 25. Mai 2000 stattgegeben und den Beklagten verurteilt, an die Klägerin 101.417,37 DM zu zahlen. Das Gericht hat sich der Rechtsauffassung des VG Braunschweig (Urt. v. 19. Februar 1998 – 3 A 3003/97 -) sowie des VG Hannover (Urt. v. 15. Oktober 1999 – 6 A 8120/98 -) in dem vorliegenden Rechtsstreit gleich gelagerten Streitfällen angeschlossen und zur Begründung im Wesentlichen folgendes ausgeführt: Anspruchsgrundlage für das Erstattungsbegehren sei der

Erlass des MB vom 3. Februar (nicht 3.12.) 1992. Bei diesem Erlass handele es sich zwar nicht um eine gesetzliche Norm, sondern um eine Verwaltungsvorschrift. Diese entfalte aber in Verbindung mit dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebot des Vertrauensschutzes (Art. 20 und Art. 28 GG) über die interne Bindung hinaus eine anspruchsbegründende Außenwirkung.

Zwischen den Parteien sei unstrittig, dass der Erlass im betroffenen Zeitraum nicht aufgehoben worden sei. Dass der Beschluss des Landesministeriums, der dem Erlass zugrunde liege, geändert worden sei, sei ebenfalls nicht vorgetragen worden, ja nicht einmal, dass sich das Landesministerium nach Änderung des BSHG überhaupt mit dieser Frage befasst habe. Die Änderung des § 120 Abs. 2 BSHG durch das Asylbewerberleistungsgesetz habe auch keine Auswirkung auf den Personenkreis der Bleibeberechtigten. Der Erlass sei durch das Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 30. Juni 1993 am 1. November 1993 und die gleichzeitige Änderung des § 120 Abs. 2 BSHG nicht gegenstandslos geworden.

Der Erlass sei auch nicht etwa deswegen als gegenstandslos anzusehen, weil das Asylbewerberleistungsgesetz hinsichtlich der hier streitigen sonstigen Sozialhilfaufwendungen eine von der im Zeitpunkt der Veröffentlichung des Erlasses vom 3. Februar 1992 abweichende Regelung enthalte. Denn nach den Grundsätzen von Treu und Glauben und von Rechtssicherheit und Rechtsbeständigkeit habe die Klägerin darauf vertrauen dürfen, dass ohne eine ausdrückliche Änderung oder Aufhebung des Erlasses die Kostenerstattung bezüglich der sonstigen Sozialhilfaufwendungen im Sinne des § 120 Abs. 2 BSHG a.F. in der Weise erfolgen würde, wie dies vor Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes geschehen sei. Eine Einstellung der Erstattung für sonstige Sozialhilfaufwendungen komme nur aus sachlichen, willkürfreien Gründen in Betracht, wenn öffentliche Interessen das erforderten. Dabei müsse die Änderung einer Verwaltungsvorschrift grundsätzlich in der Form erfolgen, in der die abzuändernde Verwaltungsvorschrift ergangen sei. Das sei vorliegend aber nicht geschehen.

Es bestehe auch kein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Inhalts, dass eine anspruchsbegründende rechtliche Regelung, die zur Ausfüllung des Anspruchs auf die Bestimmung eines anderen Gesetzes verweise, gegenstandslos werde, wenn dieses andere Gesetz – hier das BSHG durch das Asylbewerberleistungsgesetz – geändert werde. Im vorliegenden Fall ergebe die Auslegung, dass für die Kostenerstattung auf die Fassung des § 120 Abs. 2 BSHG abzustellen sei, die am 3. Februar 1992 gegolten habe. Hinweise darauf, dass keine statische, sondern eine dynamische Verweisung auf den Wortlaut des § 120 Abs. 2 BSHG beabsichtigt gewesen sei, fänden sich in dem Erlass nicht.

Der Beklagte habe auch keine begründeten Einwände gegen die Höhe des von der Klägerin geltend gemachten Erstattungsbetrags erhoben.

Auf den Antrag des Beklagten hat der Senat durch Beschluss vom 9. Oktober 2000 die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts wegen besonderer tatsächlicher und rechtlicher Schwierigkeiten der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) zugelassen.

Der Beklagte wiederholt zur Begründung seiner Berufung die Auffassung, durch die Nichtanwendung des § 120 Abs. 2 BSHG a.F. hätten nach der zum 1. November 1993 erfolgten Rechtsänderung keine zusätzlichen Sozialhilfekosten mehr entstehen können, die den Kommunen zu erstatten seien. Ergänzend trägt er Folgendes vor:

Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, der Erlass vom 3. Februar 1992 entfalte in Verbindung mit dem im Rechtsstaatsgebot verankerten Gebot des Vertrauensschutzes über die interne Bindung hinaus eine anspruchsbegründende Wirkung, sei unrichtig. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seiner Rechtsprechung zur Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte mehrfach betont, dass der öffentlichen Gewalt generell kein Dispositionsschutz gewährt werden könne. Der Vertrauensschutz sei eine Einrichtung für den Staatsbürger gegenüber dem ihm überlegenen Staat nebst seiner mächtigen Verwaltung. Wolle man diesen Schutz auch Verwaltungsbehörden einräumen, so hieße dies, ihn in sein Gegenteil zu verkehren. Speziell zur Anwendung des Vertrauensschutzgedankens im Verhältnis zwischen dem Bund bzw. den Ländern und den Gemeinden habe das Gericht ausgeführt, dass alle Gebietskörperschaften dem Gemeinwohl und dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verpflichtet seien. Insoweit habe beispielsweise eine Gemeinde, die zu Unrecht öffentliche Mittel erhalten habe, Pflichten von stärkerer Bindungskraft als die Privatperson, die nicht in gleicher Weise dem Gemeinwohl und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verpflichtet sei. Hier greife deshalb der Vertrauensschutzgedanke zugunsten der Klägerin nicht. Ein überwiegendes Vertrauensinteresse komme hier auch nicht ausnahmsweise in Betracht.

Aufgrund der mit Wirkung vom 1. November 1993 erfolgten Rechtsänderung gegenüber dem § 120 BSHG a.F. sehe sich das Land nicht mehr verpflichtet an, weitere Zahlungen an die Kommunen auf der Grundlage des Erlasses vom 3. Februar 1992 zu leisten, da den Kommunen die Kosten für die genannten Leistungen auch ohne die durch die Bleibe-rechtsregelung bewirkte Statusverbesserung entstanden wären. Die durch Gesetz vom 30. Juni 1993 eingeführte gesetzliche Regelung habe Vorrang vor der befristeten Erlass-

regelung. Ob sich das Land seinerzeit hinsichtlich der Beurteilung der Rechtslage so sicher gewesen sei, dass es eine Aufhebung des Erlasses vom 3. Februar 1992 als überflüssig angesehen habe, könne heute nicht mehr rekonstruiert werden. Bei nachträglicher Betrachtung stelle sich die Sachlage wie ein Dissens dar, in dem sowohl die Klägerin als auch er, der Beklagte, von der jeweiligen rechtlichen Bedeutung so überzeugt gewesen seien, dass der Gedanke an ein klärendes Gespräch nicht aufgekommen sei. Unter diesem Gesichtspunkt sei der Vertrauensschutz paralytisiert und müsse der Gesichtspunkt der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zum Tragen kommen.

Auch gegen die Höhe der von dem Verwaltungsgericht zugesprochenen Forderung gebe es Bedenken. Würde die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig, so wäre das Land zur Zahlung eines bestimmten Betrages verpflichtet, ohne dass geprüft worden wäre, ob die Erstattungsvoraussetzungen des Erlasses vom 3. Februar 1992 für die einzelnen Forderungen überhaupt erfüllt seien. Die Klägerin habe zu keinem Zeitpunkt den Anspruch der Höhe nach substantiiert dargelegt. Er, der Beklagte, habe in allen seinen Schriftsätzen darauf hingewiesen, dass die Höhe der geltend gemachten Kosten nicht unstreitig sei, sondern einer späteren gemeinsamen Nachprüfung vorzubehalten sei, wenn über die Erstattung dem Grunde nach entschieden sei. Es sei deshalb unrichtig, wenn das Verwaltungsgericht in dem Urteil ausführe, er, der Beklagte, habe keine begründeten Einwände gegen die Höhe des von der Klägerin geltend gemachten Erstattungsanspruchs erhoben.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Osnabrück vom 25. Mai 2000 zu ändern und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angegriffene Urteil und führt aus: Es bestehe auf ihrer, der Klägerin, Seite ein geschütztes Vertrauen in die ordnungsgemäße Abwicklung des Erlasses vom 3. Februar 1992. An einer solche Abwicklung fehle es jedoch, da der Erlass nicht ordnungsgemäß aufgehoben worden sei. Der Vertrauensschutzgedanke trete hier auch nicht aus den von dem Beklagten geltend gemachten Gründen zurück. Der Erlass vom 3. Februar 1992 sei den von der Kostenlast betroffenen Gemeinden – so auch ihr, der Kläge-

rin, - ausdrücklich direkt bekannt gegeben worden. Diese schriftliche „Zusicherung“ einer bestimmten Verfahrensweise erzeuge Bindungen der zusagenden Behörde, die nur durch eine gegenläufige Mitteilung der zuständigen Behörde wieder beseitigt werden könnten. Eine solche Mitteilung sei erst zum Jahresende 1995 erfolgt. Die Grundsätze über den Vertrauensschutz bei rechtswidrigen Zahlungen könnten auf diese Fallgestaltung nicht übertragen werden, und zwar schon deshalb nicht, weil es hier gar nicht um die Rückforderung rechtsgrundlos geleisteter Zahlungen gehe.

Die Kostentragungsregelung des Erlasses vom 3. Februar 1992 sei auch nach dem Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes sinnvoll gewesen. Von der Bleiberechtsregelung hätten nämlich in großem Umfang Personen Gebrauch gemacht, deren Rückführung andernfalls vor Auslaufen der Kostenregelung möglich gewesen wäre. Die dadurch entstehenden Gesamtmehrbelastungen würden durch die befristete Kostenübernahme bis zu einem gewissen Grade ausgeglichen.

Hinsichtlich der Höhe der Forderung verlange das beklagte Land von ihr, der Klägerin, nunmehr Darlegungen, die nach den Ausführungen des Erlasses vom 3. Februar 1992 nicht verlangt worden seien. Damit setze sich das beklagte Land in Widerspruch zu den Weisungen des Erlasses. Darüber hinaus sei darauf hinzuweisen, dass der Beklagte für die Zeit bis zum 1. Quartal 1995 einschließlich an sie, die Klägerin, Zahlungen geleistet habe, diese jedoch bei den jährlichen Geschäftsprüfungen niemals überprüft worden seien. Auch die weiteren, von ihr, der Klägerin, ordnungsgemäß angemeldeten Erstattungssummen seien von dem beklagten Land trotz regelmäßiger Geschäftsprüfungen nicht geprüft oder beanstandet worden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

### Entscheidungsgründe

Die Berufung ist zulässig, aber unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben.

Die Klage ist als Leistungsklage zulässig. Sie ist auch begründet. Die Klägerin hat einen Anspruch gegen den Beklagten auf Erstattung von Sozialhilfekosten in der geltend gemachten Höhe. Die von dem Beklagten erklärte Aufrechnung der für die Zeit vom 1. November 1993 bis 31. März 1995 geleisteten und von ihr zurückgeforderten Zahlungen in Höhe von 63.899,08 DM mit Ansprüchen der Klägerin auf Kostenerstattung nach dem Aufnahmegesetz ist unwirksam, weil der Beklagte in Höhe des aufgerechneten Betrages keinen Erstattungsanspruch gegen die Klägerin hatte. Außerdem hat die Klägerin Anspruch auf Zahlung eines weiteren Betrages in Höhe von 37.518,29 DM, für die ihr in der Zeit vom 1. April 1995 bis 31. Dezember 1995 entstandenen Sozialhilfeaufwendungen. Dies zusammengerechnet ergibt den mit der Leistungsklage geltend gemachten Forderungsbetrag in Höhe von 101.417,37 DM.

Die Anspruchsgrundlage für das Begehren der Klägerin ergibt sich aus dem Runderlass des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten (MB) vom 3. Februar 1992.

Die anspruchsbegründende Wirkung des Runderlasses ist nicht bereits deshalb ausgeschlossen, weil es sich bei dem Erlass um eine Verwaltungsvorschrift handelt. Es ist nicht anzunehmen, dass der Staat rechtliche Verpflichtungen nur durch Gesetz oder Verordnung eingehen kann. Er kann sich auch auf andere Weise binden, etwa durch Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge oder durch Zusagen außerhalb vertraglicher Vereinbarungen. Die Annahme, eine als Verwaltungsvorschrift oder auf andere Weise getroffene Regelung begründe Pflichten des Staates und Rechte Dritter, hängt vielmehr maßgeblich davon ab, ob in der betreffenden Regelung oder Vereinbarung eine verbindliche Selbstverpflichtung des Staates zu sehen ist. Dies ist eine Frage der Auslegung der jeweiligen Erklärung. Eine Auslegung des Runderlasses des MB vom 3. Februar 1992 ergibt, dass dieser von seinem Wortlaut her unmittelbar Ansprüche der Kommunen begründet. Der Erlass regelt nicht etwa nur die Ermessensausübung der Verwaltung, sondern bestimmt, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang den Kommunen, die Sozialhilfe an von der Bleiberechtsregelung begünstigte Personen leisten, Sozialhilfekosten zu erstatten sind. Der Beklagte hat durch den Erlass seinen Willen zu einer rechtlichen Bindung unzweideutig zum Ausdruck gebracht. Durch die Veröffentlichung des Erlasses im Niedersächsischen Ministerialblatt, also durch „amtliche Verlautbarung“, sowie durch Übersendung des Erlasses an die Klägerin hat er seinen Rechtsbindungswillen auch nach außen bekundet. An diese Erklärung ist der Beklagte unmittelbar gebunden, wie auch im sonstigen Recht eine Rechtspersönlichkeit an ihre Erklärungen gebunden ist. Auf die von

den Beteiligten diskutierten Fragen des Vertrauensschutzes kommt es in diesem Zusammenhang nicht an.

Es bedarf hier auch keiner abschließenden Beantwortung der Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen sich eine Behörde gegenüber einer anderen Behörde im sogenannten staatsinternen Bereich durch Verwaltungsvorschrift oder auf andere Weise rechtlich binden kann. Im vorliegenden Fall geht es nämlich um das Rechtsverhältnis zwischen dem beklagten Land und der Klägerin, einer Kommune, die hier nicht als staatliche Untergliederung sondern als verselbständigtes Rechtssubjekt betroffen ist. Durch die in dem Runderlass des MB vom 3. Februar 1992 getroffenen Regelungen sollen die durch die Anwendung der Bleiberechtsregelung des Landes vom 18. Oktober 1990 den Kommunen entstandenen zusätzlichen Sozialhilfekosten pauschal herabgesetzt werden. Die Erstattungsleistungen, um die es in diesem Rechtsstreit geht, betreffen also Sozialhilfeleistungen und damit eine Materie, die zu den sog. Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und Landkreise gehört (§ 1 Nds. AG BSHG). Es sollen durch den Runderlass des MB vom 3. Februar 1992 also nicht Aufwendungen der Kommunen erstattet werden, die ihnen als in die staatliche Behördenhierarchie einbezogene Untergliederung des Landes bei der Wahrnehmung von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis entstehen. Vielmehr ist hier der eigene Wirkungskreis der Klägerin berührt, also der Bereich kommunaler Selbstverantwortung, in dem die Klägerin dem Staat als Gemeinwesen mit dem Recht der Selbstbestimmung gegenübertritt. In diesem Rechtsverhältnis können aber ohne Frage Rechte und Pflichten – und zwar auch durch Verwaltungsvorschrift - begründet werden.

Der Runderlass des MB vom 3. Februar 1992, aus dem die Klägerin ihre Rechte herleitet, ist für den hier maßgeblichen Zeitraum auch gültig. Der im Niedersächsischen Ministerialblatt veröffentlichte Erlass wurde nämlich in der Zeit vom 1. November 1993 bis 31. Dezember 1995, für die die Klägerin die Erstattung von Sozialhilfeleistungen fordert, nicht aufgehoben. Die Aufhebung der Verwaltungsvorschrift erfolgte weder durch einen im Niedersächsischen Ministerialblatt veröffentlichten Aufhebungserlass noch auf andere Weise. Aus der sog. VORIS-Liste, in der die gültigen Verwaltungsvorschriften des Landes aufgeführt werden, wurde der Erlass erst zum 31. Dezember 1995 gestrichen. In dem maßgeblichen Zeitraum war der Erlass damit formell weiterhin gültig.

Die Tatbestandsvoraussetzungen für die geltend gemachte Erstattung nach dem Runderlass des MB vom 3. Februar 1992 liegen vor. Die Forderung der Klägerin betrifft die Erstattung von Sozialhilfeaufwendungen, die sie an Personen erbracht hat, die von der Bleiberechtsregelung vom 18. Oktober 1990 Gebrauch gemacht haben. Zwischen den Beteiligten ist auch nicht streitig, dass die Klägerin die Erstattung von Sozialhilfeleistungen begehrt, die sie an von der Bleiberechtsregelung Begünstigte innerhalb eines Zeitraums von sechs Jahren nach deren Einreise in das Bundesgebiet erbracht hat. Bei den Aufwendungen für Sozialhilfe, deren Erstattung die Klägerin verlangt, handelt es sich auch um der Klägerin „durch Nichtanwendung des § 120 Abs. 2 BSHG zusätzlich entstehende Sozialhilfekosten“. Es gibt keine Anhaltspunkte, die den Senat daran zweifeln ließen, dass der Erstattungsanspruch der Klägerin Mehraufwendungen betrifft, die ihr dadurch entstanden sind, dass den von der Bleiberechtsregelung Begünstigten, denen sie Sozialhilfe gewährt hat und die bis zur Inanspruchnahme der Bleiberechtsregelung unter § 120 Abs. 2 BSHG a.F. fielen, mit der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen Rechtsansprüche auf sonstige Sozialhilfe wie Krankenhilfe, Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen und Hilfe zur Pflege gemäß § 120 Abs. 1 BSHG eingeräumt wurden.

Dem Anspruch der Klägerin kann auch nicht entgegengehalten werden, aus dem Runderlass des MB vom 3. Februar 1992 ließen sich für die Zeit ab dem 1. November 1993 Ansprüche nicht mehr herleiten, weil dieser durch die Änderung des § 120 Abs. 2 BSHG a. F. im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes zum 1. November 1993 gegenstandslos geworden sei. Die Änderung des § 120 Abs. 2 BSHG a. F. hat nämlich den Tatbestand, der durch den Runderlass des MB vom 3. Februar 1992 geregelt wurde, unberührt gelassen. Dies macht eine Betrachtung des dem Erlass zu Grunde liegenden Sachverhalts deutlich:

Mit der Inanspruchnahme der Bleiberechtsregelung des MI vom 18. Oktober 1990 und der damit verbundenen Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen haben die begünstigten Ausländer eine Änderung nicht nur ihres ausländerrechtlichen Status, sondern auch ihrer sozialhilferechtlichen Position erfahren. Sie gehörten nunmehr nicht mehr zu der Gruppe der asylsuchenden oder zur Ausreise verpflichteten Ausländer, die nach § 120 Abs. 2 BSHG a.F. nur eingeschränkte Ansprüche auf Sozialhilfe besaßen, sondern ihnen wurde gemäß § 120 Abs. 1 BSHG fortan ein weitergehender Anspruch auf Sozialhilfe eingeräumt, der u.a. auch Ansprüche auf Krankenhilfe und Hilfe zur Pflege umfasste. Diese durch die Inanspruchnahme der Bleiberechtsregelung in den Jahren 1990/1991 erfolgte Statusänderung der Flüchtlinge führte zu höheren Sozialhilfeausgaben der Kommunen, die durch den

Erlass vom 3. Februar 1992 pauschal, nämlich beschränkt auf die Dauer von sechs Jahren nach Einreise der betroffenen Ausländer ins Bundesgebiet, ausgeglichen werden sollten. Auf diesen Tatbestand, der durch den Erlass des MB vom 3. Februar 1992 geregelt wurde, wirkten sich die Rechtsänderungen zum 1. November 1993 nicht aus. Der von der Bleiberechtsregelung begünstigte Personenkreis blieb durch das Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 30. Juni 1993 und die Änderung des § 120 Abs. 2 BSHG unberührt. An dem ausländerrechtlichen Status der von der Bleiberechtsregelung Begünstigten änderte sich durch die neue Rechtslage nichts, und auch ihre sozialhilferechtliche Rechtsstellung, nämlich ihre Zugehörigkeit zu dem Personenkreis des § 120 Abs. 1 BSHG, blieb hierdurch unverändert. Der Gesetzgeber hat damit zum 1. November 1993 Regelungen getroffen, die den durch Erlass des MB vom 3. Februar 1992 geregelten Tatbestand nicht betrafen und sich allein auf die Rechtsstellung von Ausländern auswirkten, die nicht unter die Bleiberechtsregelung von 1990 fielen.

Auch der Einwand des Beklagten, durch die Rechtsänderungen zum 1. November 1993 hätten die Kommunen auch ohne Bleiberechtsregelung die höheren Sozialhilfekosten für die von der Regelung Begünstigten zu tragen gehabt, und es bestehe keine Veranlassung, dass das Land Kosten übernehme, die bei den kommunalen Gebietskörperschaften auch dann angefallen wären, wenn es die Bleiberechtsregelung nicht gegeben hätte, rechtfertigt es nicht, den Runderlass des MB vom 3. Februar 1992 für gegenstandslos zu halten. Es trifft nämlich nicht zu, dass die Ausländer, die von der Bleiberechtsregelung Gebrauch gemacht hatten, ohne diese Regelung mit dem Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes zum 1. November 1993 im Hinblick auf dessen § 2 Abs. 1 Nr. 2 ohne weiteres Rechtsansprüche auf Sozialhilfeleistungen nach § 120 Abs. 1 BSHG erworben hätten. Vielmehr sah § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG eine entsprechende Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes (also auch des § 120 Abs. 1 BSHG) auf Leistungsberechtigte (wie vollziehbar zur Ausreise verpflichtete Ausländer - § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG) nur vor, wenn sie eine Duldung erhalten hatten, weil ihrer freiwilligen Ausreise und ihrer Abschiebung Hindernisse entgegenstanden, die sie nicht zu vertreten hatten. Ob die Voraussetzungen für eine entsprechende Anwendung des § 120 Abs. 1 BSHG bei Ausländern, die nicht in ihre Heimat zurückkehren konnten, erfüllt waren, hing damit u.a. davon ab, ob die Gründe dafür, dass eine Abschiebung nicht möglich war, im Verantwortungsbereich des Ausländers lagen. Diese Frage ließ sich aber nur im jeweiligen Einzelfall beantworten. Jedenfalls kann nicht angenommen werden, dass die Kommunen den von der Bleiberechtsregelung Begünstigten ohne diese Regelung nach der Rechtsänderung zum 1. No-

vember 1993 regelmäßig uneingeschränkte Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz hätten gewähren müssen, die Bleiberechtsregelung für die Mehrkosten also nicht mehr kausal sei. Schließlich weist in diesem Zusammenhang die Klägerin zu Recht darauf hin, dass von der Bleiberechtsregelung auch Personen Gebrauch gemacht hätten, deren Rückführung vor Auslaufen der Kostenregelung möglich gewesen wäre, wenn die Ausländer das Bleiberecht nicht in Anspruch genommen hätten. Was diese Ausländer betrifft, ist die Bleiberechtsregelung ohne Frage weiterhin ursächlich auch für die erhöhten Sozialhilfeaufwendungen der Kommunen gewesen, denn ohne die Gewährung des Bleiberechts wären den Kommunen insoweit Sozialhilfekosten überhaupt nicht (mehr) entstanden.

Zwar wendet der Beklagte weiter ein, er hätte sich auf die in dem Runderlass des MB vom 3. Februar 1992 getroffene Regelung nicht eingelassen, wenn er gewusst hätte, dass § 120 Abs. 2 BSHG zum 1. November 1993 geändert würde und die bis dahin in § 120 BSHG vorgesehene Unterscheidung von „Ist-Kostenerstattung“ nach Abs. 1 und „Kann-Kostenerstattung“ nach Abs. 2 entfielen. Dieser Einwand ist aber unbeachtlich. Ein entsprechender Vorbehalt, dass die Erstattung der den Kommunen zusätzlich entstehenden Sozialhilfekosten davon abhängen solle, dass sich die in dem Runderlass in Bezug genommene Regelung des BSHG nicht nachträglich ändere, ist dem Erlass weder ausdrücklich noch sinngemäß zu entnehmen. Vielmehr deutet die in den Erlass (sowie schon in den dem Erlass zugrundeliegenden Beschluss des Landesministeriums vom 1. Oktober 1991) aufgenommene Begrenzung der Erstattung der Sozialhilfeleistungen auf die Dauer von sechs Jahren nach der Einreise der betroffenen Ausländer darauf hin, dass eine pauschalierende Regelung getroffen werden sollte, mit der die Kostenerstattung für einen begrenzten Zeitraum zugesichert wurde – und zwar auch unabhängig von einer möglichen Änderung des BSHG in diesem Zeitraum. Damit entfällt auch der Einwand des Beklagten, nach Änderung des § 120 Abs. 2 BSHG könnten zu erstattende Mehraufwendungen der Sozialhilfe nicht mehr berechnet werden. Denn für den Zeitraum, für den er den Kommunen die Erstattung der Mehraufwendungen zugesagt hat, ist zu ihrer Berechnung die alte Fassung dieser Vorschrift anzuwenden.

Die Einwände des Beklagten gegen die Höhe der geltend gemachten Forderung greifen ebenfalls nicht durch. Er ist, solange der Runderlass vom 3. Februar 1992 gegolten hat, auch an das dort geregelte Abrechnungsverfahren gebunden gewesen. Die Klägerin hat vorgetragen, dass sie ihre Erstattungsforderungen gegenüber dem beklagten Land in der

gleichen Form geltend gemacht habe, wie das in den vergangenen Zeiträumen geschehen sei, ohne dass diese Vorgehensweise von dem Beklagten in irgendeiner Weise beanstandet worden sei. Sie hat außerdem darauf hingewiesen, dass das Land in den Jahren 1993 und 1995 die Abrechnungen der Klägerin geprüft und Mängel nicht festgestellt habe; Ende 1996 habe eine Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt der Klägerin im Auftrag des Beklagten stattgefunden und im Dezember 1997 habe die Bezirksregierung Weser-Ems Abrechnungen geprüft, ohne dass sich ein Grund zur Beanstandung ergeben habe. All dies hat der Beklagte nicht bestritten. Er hat auch nicht im einzelnen vorgetragen, warum er Zweifel an der Richtigkeit der Darlegungen der Klägerin zur Höhe der Forderung erhebt und welche Positionen näherer Erläuterung bedürfen. Der Senat hat deshalb davon abgesehen, der Frage der Richtigkeit der Höhe der geltend gemachten Forderung weiter nachzugehen, zumal auch nichts dafür spricht, die Klägerin habe sich bei der Geltendmachung ihrer Aufwendungen nicht an die Vorgaben des Erlasses vom 3. Februar 1992 gehalten. Dem Beklagten bleibt es allerdings unbenommen, nach Leistung des Erstattungsbetrages durch Rechnungsprüfung der Richtigkeit der Berechnungen der Klägerin nachzugehen, soweit dies bisher noch nicht geschehen ist. Dieses Urteil schließt eine Prüfung der Berechnungen, die der üblichen Verwaltungspraxis entspricht, nicht aus.

Die Entscheidung über die Kosten beruht auf § 154 Abs. 2, § 188 Satz 2 VwGO. Die Vollsteckbarkeitsentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Gründe für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) sind nicht gegeben.

## **RECHTSMITTELBELEHRUNG**

Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht,

Uelzener Straße 40,