

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 5 C 47.02
OVG 2 L 141/01

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 13. Mai 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Säcker
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Schmidt, Dr. Rothkegel,
Dr. Franke und Prof. Dr. Berlitz

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 21. August 2002 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Die Klägerin begehrt Kostenerstattung gemäß § 107 Abs. 1 BSHG, welche der Beklagte unter Hinweis auf die Bagatellgrenze von 5 000 DM gemäß § 111 Abs. 2 BSHG in der Fassung des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993 (BGBl I S. 944 <954>) ablehnt; die Klägerin hingegen hält die mit Wirkung zum 1. August 1996 erfolgte Neufassung dieser Bestimmung durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 (BGBl I S. 1088 <1093>) für maßgeblich.

Die Eheleute U. wohnten bis zu ihrem Umzug in den Bereich der Klägerin, der zum 1. Mai 1995 erfolgte, mit ihren Kindern im Bereich des Beklagten, wo sie Hilfe zum Lebensunterhalt durch das Amt B. erhielten. Ab dem 1. Mai 1995 leistete die Klägerin Hilfe zum Lebensunterhalt.

Auf die Anträge der Klägerin vom 18. Mai 1995 auf Kostenerstattung erkannte das Amt B. seine Kostenerstattungspflicht mit Schreiben vom 22. August 1995 grundsätzlich an. Für die Eheleute U. leistete die Klägerin von Mai bis November 1995, für die Tochter T. bis einschließlich April 1996 Hilfe zum Lebensunterhalt. Der von der Klägerin mit Schreiben vom 18. März 1999 für die Leistungen an die Tochter geltend gemachte Erstattungsbetrag von 5 895,40 DM wurde überwiesen.

Mit Schreiben vom 10. September 1999 forderte die Klägerin Erstattung in Höhe von 6 447,23 DM für Leistungen an die Eheleute U. mit der Begründung, die seit dem 1. August 1996 geltende Bagatellgrenze von 5 000 DM für Bedarfsgemeinschaften gemäß § 111 Abs. 2 Satz 2 BSHG n.F. sei auch auf noch nicht abgeschlossene Altfälle anzuwenden. Der Beklagte verweigerte die Zahlung und machte geltend, zum

Zeitpunkt der Hilfeleistung sei die Bagatellgrenze bei 5 000 DM je Person anzusetzen gewesen. Da diese Bagatellgrenze bei den Eheleuten - einzeln betrachtet - nicht überschritten sei, komme eine Kostenerstattung nicht in Betracht.

Das Verwaltungsgericht hat die auf Kostenerstattung in Höhe von 5 981,21 DM gerichtete Klage mit der Begründung abgewiesen, der mit Wirkung zum 1. August 1996 eingefügte § 111 Abs. 2 Satz 2 BSHG finde keine Anwendung auf Leistungszeiträume, die am 1. August 1996 bereits abgeschlossen gewesen seien. Das Oberverwaltungsgericht hat die hiergegen eingelegte Berufung der Klägerin zurückgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt:

Die Klägerin habe keinen Anspruch gemäß § 111 BSHG auf Erstattung der in dem Zeitraum von Mai bis November 1995 geleisteten Hilfe zum Lebensunterhalt, weil die hier anzuwendende Bagatellgrenze des § 111 Abs. 2 BSHG in der bis zum 31. Juli 1996 geltenden Fassung (a.F.) nicht erreicht sei. Der mit Wirkung zum 1. August 1996 eingefügte § 111 Abs. 2 Satz 2 BSHG finde keine Anwendung auf Leistungszeiträume, die zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Neuregelung bereits abgeschlossen gewesen seien. Eine ausdrückliche Regelung des zeitlichen Geltungsbereichs der neuen Vorschrift habe das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts nicht getroffen. Nach den Grundsätzen zum intertemporalen Verwaltungsrecht komme es für die Ermittlung des jeweiligen zeitlichen Geltungsbereichs einer Norm auf die Auslegung der konkret betroffenen Regelung an. Grundsätzlich gälten neue Rechtsnormen unabhängig davon, wie die Materie bisher geregelt gewesen sei, mit sofortiger Wirkung für die Zeit nach ihrer Verkündung und erfassten im Prinzip auch alle im Zeitpunkt der Verkündung bestehenden, nach altem Recht entstandene Rechte und Rechtsverhältnisse, während im Zeitpunkt der Verkündung bereits abgeschlossene Rechtsverhältnisse bzw. bereits geregelte, abgeschlossene Sachverhalte von der Anwendbarkeit neuer Rechtsnormen grundsätzlich ausgenommen seien. Vorliegend handele es sich um einen in diesem Sinne abgeschlossenen Sachverhalt. Zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Neuregelung sei nicht nur die Hilfeleistung der Klägerin an die Familie U., sondern auch das davon zu unterscheidende erstattungsrechtliche Rechtsverhältnis abgeschlossen gewesen. Bei Einstellung der Hilfeleistung Ende November 1995 habe festgestanden, dass nach dem seinerzeit geltenden § 111 Abs. 2 BSHG (a.F.) ein Erstattungsanspruch nicht gegeben sei. § 111 Abs. 2 BSHG

sei keine nur das Erstattungsverfahren regelnde Vorschrift, sondern habe materiell-rechtlichen Charakter.

Mit der Revision rügt die Klägerin eine Verletzung des § 111 BSHG i.d.F. des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 (BGBl I S. 1088 <1093>).

Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil.

II.

Die Revision, über die das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 141 Satz 1 in Verbindung mit § 125 Abs. 1 Satz 1 und § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann, ist unbegründet, so dass sie zurückzuweisen ist (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das Berufungsgericht hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) entschieden, dass der Klägerin für den Zeitraum der Hilfestellung von Mai bis November 1995, in welchem - bezogen jeweils auf die einzelnen Hilfeempfänger, nicht auf die Eheleute als Haushaltsgemeinschaft - Kosten von 5 000 DM (§ 111 Abs. 2 BSHG a.F.) nicht entstanden waren, ein Anspruch auf Kostenerstattung nicht zusteht.

Gemäß der Regelung des § 111 Abs. 2 BSHG in der Fassung des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993 (BGBl I S. 944 <954>) (a.F.) sind "Kosten unter 5 000 DM, bezogen auf einen Zeitraum der Leistungsgewährung von bis zu zwölf Monaten, ... außer in den Fällen einer vorläufigen Leistungsgewährung nach § 97 Abs. 2 Satz 3 nicht zu erstatten." Diese Regelung ist durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 (BGBl I S. 1088 <1093>) mit Wirkung zum 1. August 1996 durch Anfügung des Satzes 2 mit dem Wortlaut "Die Begrenzung auf 5 000 DM gilt, wenn die Kosten für die Mitglieder eines Haushalts im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 zu erstatten sind, abweichend von Satz 1 für die Mitglieder des Haushalts zusammen" ergänzt worden.

Für den Zeitraum der Leistungsgewährung von Mai bis November 1995 hat die Klägerin für die Eheleute U. zusammen Kosten von 5 981,21 DM aufgewendet. Zutreffend geht das Berufungsgericht davon aus, dass dem hierauf gerichteten Kostener-

stattungsanspruch der Klägerin aus § 107 BSHG die Bagatellgrenze des § 111 Abs. 2 BSHG a.F. entgegensteht und dass der mit Wirkung zum 1. August 1996 eingefügte Satz 2 dieser Bestimmung keine Anwendung findet, weil das Erstattungsverhältnis zwischen den Beteiligten infolge des Endes der Hilfgewährung an die Eheleute U. im Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Neuregelung bereits abgeschlossen war und eine Rückwirkung der Gesetzesänderung insoweit nicht stattfindet. Die Bedeutung des Endes der Leistungsgewährung als rechtlich maßgeblichen Zeitpunkt für die Beurteilung des Bestehens von Erstattungsansprüchen (a.A.: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Gutachten vom 30. September 1998 - G 62/98 -, NDV 1998, 349 f. wonach von einem abgeschlossenen Erstattungsverhältnis erst bei Zahlung des Erstattungsbetrages nach dem bisherigen Recht, bei Ausschluss der Geltendmachung des Anspruches wegen Versäumung einer Ausschlussfrist, Verjährung, rechtskräftiger Verneinung der Erstattungspflicht oder dergleichen ausgegangen werden kann; Bramann in: Mergler/Zink, BSHG Loseblatt-Kommentar, 4. Aufl., Stand August 2000, § 111 Rn. 6a i.V.m. Rn. 6.2,) ergibt sich zur Überzeugung des Senats aus Folgendem:

Der Gesetzgeber hat als Datum des In-Kraft-Tretens des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts in dessen Art. 17 bis auf die in Satz 1 dieser Bestimmung genannten Ausnahmen allgemein - und damit auch für die neue Kostenerstattungsregelung in § 111 Abs. 2 Satz 2 BSHG - den 1. August 1996 festgesetzt. Eine Übergangsregelung, wie das Bundessozialhilfegesetz sie - bezogen auf sein eigenes erstes In-Kraft-Treten - in seinem § 144 für die Kostenerstattung zwischen den Trägern der Sozialhilfe vorsieht, enthält das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts nicht. Ein unmittelbarer Rückgriff auf § 144 BSHG, wonach die bei In-Kraft-Treten des Bundessozialhilfegesetzes geltenden Regelungen weiter anzuwenden sind

- "1. bei allen Leistungen, die für eine vor dem In-Kraft-Treten dieses Gesetzes liegende Zeit gewährt worden sind,
2. in den Fällen, in denen vor In-Kraft-Treten dieses Gesetzes die Pflicht zur Kostenerstattung durch Anerkennung oder rechtskräftige Entscheidung festgestellt worden ist",

ist wegen des eindeutigen Bezuges dieser Regelung auf das In-Kraft-Treten des Bundessozialhilfegesetzes nicht möglich; auch eine Geltungsanordnung, wie Art. 2 § 2 des 2. Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 14. August 1969 (BGBl I S. 1153 <1161>) sie für die Kostenerstattung in den Fällen des § 105

Satz 2 und des § 108 Abs. 1 BSHG a.F. vorsieht, enthält das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts nicht.

Zutreffend hat die Vorinstanz das Erreichen der Bagatellgrenze als eine materiellrechtliche Voraussetzung der Entstehung des Erstattungsanspruches und nicht als ein rein verfahrensrechtliches Hindernis bzw. ein bloßes Leistungsverweigerungsrecht oder eine Durchsetzungssperre gegenüber einem grundsätzlich bestehenden Anspruch angesehen.

Die materiellrechtliche Bedeutung der Regelung ergibt sich zur Überzeugung des Senats bereits aus dem Wortlaut der Rechtsfolgenanordnung im nunmehrigen Satz 1 des § 111 Abs. 2 BSHG, denn wenn danach Kosten unter 5 000 DM bzw. 2 560 € bezogen auf einen Zeitraum der Leistungsgewährung von bis zu zwölf Monaten "nicht zu erstatten" sind, begründet dies nicht ein erst auf Einrede des Erstattungspflichtigen zu beachtendes Leistungsverweigerungsrecht oder ein verfahrensrechtliches Hindernis, vielmehr folgt hieraus, dass das Gesetz in diesen Fällen einen Erstattungsanspruch nicht gewährt. Mit dem Ende der Leistungsgewährung steht daher bereits abschließend fest, ob ein Erstattungsanspruch gegeben oder infolge der Nichterfüllung seiner Tatbestandsvoraussetzungen nicht entstanden ist. Sowohl bezüglich des Leistungsverhältnisses Klägerin - Hilfeempfänger als auch bezüglich des Erstattungsverhältnisses Klägerin - Beklagter liegen somit rechtlich abgeschlossene Sachverhalte im sprachlichen Sinne von "in sich vollendet" (vgl. Duden, Deutsches Universalwörterbuch A - Z, 2. Aufl., 1989) vor. Abgeschlossen bzw. "in sich vollendet" ist das an das Leistungsverhältnis anknüpfende Erstattungsverhältnis in den Fällen der Kostenerstattung bei Umzug nach § 107 BSHG, wenn in Bezug auf das Erstattungsverhältnis erhebliche Veränderungen des Sachverhaltes nicht mehr möglich sind und auf der Grundlage der zu diesem Zeitpunkt geltenden Rechtslage feststeht, dass die Voraussetzungen eines Erstattungsanspruches nicht gegeben sind. Dies ist mit Blick auf die Feststellung der Bagatellgrenze mit Ablauf des Monats der letzten Leistung an den Hilfeempfänger nicht weniger der Fall als in den Fällen des Endes der Erstattungspflicht infolge Ablaufs des Zwei-Jahreszeitraums des § 107 Abs. 2 Satz 2 BSHG oder gemäß § 107 Abs. 2 Satz 1 BSHG, wenn für einen zusammenhängenden Zeitraum von zwei Monaten keine Hilfe zu gewähren war. Das dem Erstattungsverhältnis zugrunde liegende Leistungsverhältnis zwischen der Klägerin und

den Hilfeempfängern war mit Ablauf des Monats, in dem zuletzt Leistungen an die Hilfeempfänger erfolgten, vorliegend mit Ablauf des Monats November 1995, beendet; zu diesem Zeitpunkt stand auf der Grundlage der damals geltenden Fassung des § 111 Abs. 2 BSHG fest, dass der Klägerin gegen den Beklagten kein Erstattungsanspruch nach § 107 BSHG zustand, weil innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten keine Kosten in Höhe von 5 000 DM je Hilfeempfänger entstanden waren. Weiterer Voraussetzungen wie etwa eines förmlichen, insbesondere eines rechtskräftigen Abschlusses eines Erstattungsverfahrens bedurfte es für diese Feststellung nicht. Für die hier allein zu beurteilende Frage des anzuwendenden Rechts nicht zu folgen ist der Ansicht, dass ein Erstattungsverhältnis erst dann als abgeschlossen angesehen werden kann, wenn der geltend gemachte Erstattungsbetrag gezahlt worden ist oder seiner Geltendmachung Umstände wie die Versäumung einer Ausschlussfrist, Verjährung oder eine rechtskräftige Verneinung der Erstattungspflicht entgegenstehen. Da das Gesetz keinen förmlichen Beendigungsakt fordert, ist das Kostenerstattungsverhältnis in den Fällen, in denen infolge Beendigung der Leistungserbringung an den Hilfeempfänger, wegen Ablaufs der Zwei-Jahresfrist des § 107 Abs. 2 Satz 2 BSHG, oder weil vor Ablauf dieser Frist für einen zusammenhängenden Zeitraum von zwei Monaten keine Hilfe zu gewähren war (§ 107 Abs. 2 Satz 1 BSHG), feststeht, dass ein Kostenerstattungsanspruch wegen Nichterfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen nicht entstanden ist, als für die Anwendung des § 111 BSHG abgeschlossen anzusehen. Für diese Sichtweise spricht auch die Erwägung, dass andernfalls ein nach bestehender Rechtslage nicht erstattungspflichtiger Sozialleistungsträger Rechtssicherheit über das Nichtvorliegen einer Erstattungspflicht erst durch vorsorgliches, verteidigungsweises Betreiben eines Kostenerstattungsverfahrens mit dem Ziel einer Verzichtserklärung des grundsätzlich erstattungsberechtigten Sozialhilfeträgers bzw. durch Erheben einer negativen Feststellungsklage erlangen könnte.

Auch Sinn und Zweck der Neuregelung der Bagatellgrenze durch Ergänzung des § 111 Abs. 2 Satz 2 BSHG um den neuen Satz 2 sprechen für diese Betrachtung. Durch die Erleichterung des Erreichens der Bagatellgrenze bei Haushaltsgemeinschaften im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 BSHG sollte in den typischen Fällen der §§ 107, 108 BSHG ein häufiges Hindernis der Erfüllung der Voraussetzungen beseitigt und eine Verwaltungsvereinfachung erreicht werden, die komplizierte Berech-

nungen zur Umlegung der für den Haushalt einheitlich errechneten Hilfe auf die haushaltsangehörigen Hilfeempfänger entbehrlich machte (vgl. BTDrucks 13/3904, S. 47 zu Nr. 20b). Aus der Absicht des Gesetzgebers, einen misslichen Rechtszustand zu beseitigen, kann nicht gefolgert werden, dass dies auch für in der Vergangenheit abgeschlossene, die Anspruchsvoraussetzungen bis dahin nicht erfüllende Sachverhalte gelten sollte. Damit wäre entgegen dem Grundgedanken einer Vereinfachung der Erstattungsverfahren die Notwendigkeit geschaffen worden, alle bislang infolge Nichterreichens der Bagatellgrenze als erledigt angesehenen Vorgänge erneut aufzugreifen und auf eine Erstattungsmöglichkeit zu überprüfen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Gerichtskostenfreiheit besteht nach § 188 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO (in der Fassung des Gesetzes vom 20. Dezember 2001, BGBl I S. 3987) nicht. Diese Fassung des Gesetzes ist nach § 194 Abs. 5 VwGO anzuwenden, weil das Revisionsverfahren erst am 20. September 2002 und damit nach dem 1. Januar 2002 bei dem Gericht anhängig geworden ist.

Dr. Säcker

Schmidt

Dr. Rothkegel

Dr. Franke

Prof. Dr. Berlit

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 3 058,14 € (entspricht 5 981,21 DM) festgesetzt.

Dr. Säcker

Schmidt

Dr. Franke

Sachgebiet: BVerwGE: nein
Sozialhilferecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BSHG (F. 1993, 1996) § 111 Abs. 2

Stichworte:

"Bagatellgrenze" bei der Kostenerstattung zwischen Trägern der Sozialhilfe;
Kostenerstattung zwischen Trägern der Sozialhilfe, Umfang der - ;
erstattungsrechtliches Rechtsverhältnis, keine Auswirkung einer Rechtsänderung
auf ein bereits abgeschlossenes -.

Leitsätze:

1. Die durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 (BGBl I S. 1088 <1093>) mit dem in § 111 Abs. 2 BSHG neu eingefügten Satz 2 bewirkte Änderung der Bagatellgrenze für die Kostenerstattung bei Sozialhilfeleistungen an Mitglieder eines Haushalts im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 BSHG gilt nicht für bei In-Kraft-Treten der Neuregelung am 1. August 1996 bereits abgeschlossene erstattungsrechtliche Rechtsverhältnisse.

2. Abgeschlossen sind erstattungsrechtliche Rechtsverhältnisse im Falle des § 107 BSHG dann, wenn bei Ablauf des letzten Monats der Hilfeleistung auf der Grundlage des in diesem Zeitpunkt geltenden Rechts feststeht, dass die Voraussetzungen eines Erstattungsanspruchs wegen Nichterreichens der Bagatellgrenze nicht gegeben sind.

Urteil des 5. Senats vom 13. Mai 2004 - BVerwG 5 C 47.02

I. VG Schleswig vom 27.03.2001 - Az.: VG 10 A 384/99 -
II. OVG Schleswig vom 21.08.2002 - Az.: OVG 2 L 141/01 -