
Datum: 20.03.2008
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 16. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 16 A 1847/04
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2008:0320.16A1847.04.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Arnsberg, 14 K 1889/03

Tenor:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand: 1

Die Klägerin ist eine Große kreisangehörige Stadt im Kreisgebiet des Beklagten. Sie begehrt 2
vom Beklagten die Rückerstattung des gemeindlichen Eigenanteils an den Sozialhilfekosten
in Höhe eines Teilbetrags von 4.000,-- Euro, den sie im Jahre 2001 auf der Grundlage des §
96 Abs. 1 Satz 2 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) i.V.m. § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur
Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (AG-BSHG
NRW) i.V.m. der Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe im N. Kreis vom 20.
November 2000 geleistet hat.

Durch Art. 12 des Zweiten Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern 3
(2. Zuständigkeitslockerungsgesetz) vom 3. Mai 2000 (BGBl I 632, 633) erhielt § 96 Abs. 1

BSHG folgende Fassung:

- "Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise, soweit nicht nach Landesrecht etwas anderes bestimmt wird; bei der Bestimmung durch Landesrecht ist zu gewährleisten, dass die zukünftigen örtlichen Träger mit der Übertragung dieser Aufgaben einverstanden sind, nach ihrer Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz geeignet sind und dass die Erfüllung dieser Aufgaben in dem gesamten Kreisgebiet sichergestellt ist. Die Länder können bestimmen, dass und inwieweit die Landkreise ihnen zugehörige Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Durchführung von Aufgaben nach diesem Gesetz heranziehen und ihnen dabei Weisungen erteilen können; in diesen Fällen erlassen die Landkreise den Widerspruchsbescheid nach der Verwaltungsgerichtsordnung." 4
- Nahezu gleichzeitig erhielt § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW durch Art. 19 Nr. 1 des Zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein- Westfalen (Zweites Modernisierungsgesetz - 2. ModernG -) vom 9. Mai 2000 (GV NRW 462, 470) mit Wirkung vom 1. Januar 2001 folgende Fassung: 5
- "Soweit die Kreise gem. § 3 kreisangehörige Gemeinden zur Durchführung der Aufgaben durch Satzung heranziehen, tragen die Gemeinden 50 v.H. der Aufwendungen. Die Kreise legen durch Satzung einen Härteausgleich fest, wenn infolge erheblicher struktureller Unterschiede im Kreisgebiet die Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden an den Aufwendungen für diese zu einer erheblichen Härte führt." 6
- Diese Vorschrift trat zum 1. Januar 2005 ersatzlos außer Kraft (Art. 11 Nr. 1 des Gesetzes zur Anpassung des Landesrechts an das Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe vom 16. Dezember 2004, GV NRW S. 816). 7
- Mit Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe im N. Kreis vom 20. November 2000 übertrug der Beklagte den kreisangehörigen Städten und Gemeinden vorbehaltlich im Einzelnen anders lautender Regelungen widerruflich die Durchführung der ihm als örtlichem Träger der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben (§ 1 Abs. 1 der Satzung). Nach § 1 Abs. 2 der Satzung ist der Kreis berechtigt, Verwaltungsvorschriften und allgemeine sowie Weisungen im Einzelfall zu erlassen. 8
- Mit Satzung vom 1. Dezember 2000 über den Härteausgleich im Rahmen des § 6 des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes regelte der Beklagte den Härteausgleich. In § 1 der Satzung stellte er fest, dass die kreisangehörigen Gemeinden gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW 50 v.H. der Nettoaufwendungen für die ihnen nach der Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe im N. Kreis übertragenen Aufgaben (Eigenanteil) zu tragen haben; zum Ausgleich werde die Kreisumlage um die Gesamtsumme dieser von den Gemeinden übernommenen Nettoaufwendungen gesenkt. Sofern der 50%ige Eigenanteil höher als die Einsparung bei der Kreisumlage sei, werde die Mehrbelastung als Härte angesehen; der Härteausgleich beträgt nach § 3 der Satzung für das Jahr 2001 50% der Mehrbelastung. Die Satzung sieht ferner vor, dass die Gemeinden, deren Eigenanteil niedriger als die "Einsparung" bei der Kreisumlage ist, für das Jahr 2001 in Höhe von 50 % dieser Minderbelastung zur Finanzierung des Härteausgleichs herangezogen werden. 9
- Die Kreisumlage betrug im Jahr 2000 39,9582 Prozentpunkte, insgesamt brachten alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Jahr 2000 336.960.160,68 DM an Kreisumlage auf. Zum Jahre 2001 senkte der Beklagte die Kreisumlage auf 35,5 Prozentpunkte mit der Folge, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden insgesamt 299.364.979,01 DM an Kreisumlage aufbrachten. Der 50%ige Eigenanteil an den Sozialhilfekosten belief sich im 10

Jahr 2001 auf insgesamt 37.595.113,15 DM.

Mit Schreiben vom 4. März 2002 rechnete der Beklagte die Aufwendungen der Klägerin im Bereich der delegierten Sozialhilfearbeiten gemäß § 6 Abs. 1 AG-BSHG NRW ab. Er ermittelte einen Nettosozialhilfearbeit für das Jahr 2001 in Höhe von 25.341.309,62 DM. Der 50%ige Eigenanteil der Klägerin hieran betrug 12.670.654,81 DM. Die Einsparungen der Klägerin an der Kreisumlage betrugen 8.341.490,77 DM, womit sich eine Mehrbelastung der Klägerin in Höhe von 4.329.164,05 DM ergab. Mit Bescheid vom 12. März 2002 setzte der Landrat des N. Kreises 50% hiervon, also 2.164.582,03 DM, als Härteausgleich fest. Sowohl gegen die Abrechnung vom 4. März 2002 als auch gegen den Bescheid vom 12. März 2002 erhob die Klägerin vorsorglich Widerspruch; hierüber ist - soweit ersichtlich - noch nicht entschieden. Das vorgenannte Zahlenwerk greift die Klägerin nicht an. 11

Nachdem die Klägerin die Nichtigkeit der ihrer Leistungspflicht zugrundeliegenden Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW erfolglos vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen geltend gemacht hatte (VerfGH 10/01), der die Verfassungsbeschwerde als unzulässig verwarf, beantragte sie mit Schreiben vom 31. Januar 2003 beim Beklagten die Erstattung der für das Jahr 2001 geleisteten "bereinigten Eigenbeteiligung" in Höhe von 2.164.582,03 DM und führte zur Begründung aus, dass die Leistungen infolge der Nichtigkeit des § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW ohne rechtlichen Grund erbracht worden seien, weshalb dem Beklagten ein Anspruch auf diese Leistungen nicht zustehe. 12

Der Beklagte lehnte das Erstattungsbegehren mit Schreiben vom 13. Februar 2003 unter Hinweis darauf ab, dass er die Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW für verfassungskonform und die von der Klägerin geforderte Eigenbeteiligung in voller Höhe für rechtmäßig halte. 13

Am 15. Mai 2003 hat die Klägerin Klage erhoben, mit der sie im Wege der Teilklage die teilweise Erstattung der "bereinigten Eigenbeteiligung" in Höhe von 4.000,-- Euro begehrt. Sie macht geltend, dass ihr gegen den Beklagten ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch zustehe. Es habe eine Vermögensverschiebung in Richtung des Beklagten in Höhe von 1.106.733,22 Euro (= 2.164.582,03 DM) netto stattgefunden. Dies sei ohne Rechtsgrund erfolgt. In der Festsetzung des Beklagten über eine Abschlagszahlung vom 11. Dezember 2000 sowie in seiner Abrechnung über die Sozialhilfearbeitungen vom 4. März 2002 seien keine Verwaltungsakte zu sehen, die einen Rechtsgrund für das Behaltendürfen der Leistung böten. Ein solcher Rechtsgrund ergebe sich auch nicht aus § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW i.V.m. der Satzung des Beklagten über die Durchführung der Sozialhilfe vom 20. November 2000. Denn § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW sei wegen Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht nichtig. Es liege ein Verstoß gegen § 96 BSHG und §§ 12, 28 Abs. 2 Sozialgesetzbuch 1. Buch (SGB I) vor. Der Bundesgesetzgeber habe darin eine abschließende Bestimmung der örtlichen Träger der Sozialhilfe getroffen, denen neben der Aufgabenerfüllung auch die Finanzierungslast obliege. Trägerschaft sei zunächst im Sinne von Leistungsträgerschaft im Sinne von § 12 Satz 1 SGB I zu verstehen, beinhalte darüber hinaus aber auch die Kostenträgerschaft. Insoweit fehle zwar eine ausdrückliche Definition im Bundessozialhilfegesetz. Jedoch bedeute der Begriff Trägerschaft im Rechtssystem allgemein, dass der Träger die mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Aufwendungen zu tragen habe. Dies ergebe sich aus der Regelung des § 9 BSHG sowie den Regelungen über die Kostenerstattung im 9. Abschnitt des BSHG. Ferner seien Kreise und kreisfreie Städte gerade mit Blick auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu örtlichen Trägern bestimmt worden. Dem stehe die Gesetzgebungsgeschichte des Bundessozialhilfegesetzes 14

nicht entgegen. Zwar sei der § 95 des Gesetzentwurfs, wonach die Länder bestimmen sollten, wie der Aufwand der Träger der Sozialhilfe zu decken sei, auf Betreiben des Bundesrates aus kompetenziellen Gründen nicht Gesetz geworden; die Länder hätten sich aber im Gesetzgebungsverfahren keineswegs dagegen gewandt, dass begriffsnotwendiger Teil der kommunalen Aufgabenträgerschaft auch die Finanzierungsträgerschaft sei. Schließlich verweise die Begründung zum 2. Zuständigkeitslockerungsgesetz darauf, dass ein Auseinanderfallen von Ausführungsverantwortung und Kostenträgerschaft vermieden werden solle.

Es liege auch ein Verstoß gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 78 der Landesverfassung i.V.m. Art. 28 Abs. 2 GG vor. Danach dürften den Kommunen keine Aufgaben zugewiesen werden, die zuzuweisen das Bundesrecht verbiete. Durch § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW i.V.m. der Kreissatzung werde den Kommunen aber die Kostenträgerschaft entgegen bundesrechtlichen Vorgaben überantwortet. Ein Verstoß gegen die Selbstverwaltungsgarantie sei ferner darin zu sehen, dass die Kreise über ihr Weisungsrecht im Bereich der Sozialhilfe die Kommunen anweisen könnten, wie sie ihre Eigenmittel für Sozialhilfe zu verwenden hätten. 15

Die Klägerin hat beantragt, 16

den Beklagten zu verurteilen, an sie 4.000,-- Euro als Teilbetrag zu zahlen. 17

Der Beklagte hat beantragt, 18

die Klage abzuweisen. 19

Der Beklagte hat die Auffassung vertreten, dass die Leistungen der Klägerin mit Rechtsgrund erbracht worden seien. § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW verstoße nicht gegen höherrangiges Recht. Insbesondere stehe die Bestimmung der Trägerschaft durch den Bundesgesetzgeber der Befugnis der Länder nicht entgegen, aufgrund ihrer Kompetenzen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung unterhalb der Schwelle der Bestimmung kreisangehöriger Gemeinden zu örtlichen Sozialhilfeträgern Regelungen für das Verhältnis von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden im Falle der Aufgabenheranziehung zu treffen. Die Regelung des § 6 AG-BSHG NRW verstoße schon deshalb nicht gegen höherrangiges Recht, weil sie - quasi als Minus - von der Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Bestimmung der Träger der Sozialhilfe nach § 96 Abs. 1 Satz 1 BSHG umfasst sei. 20

Mit Urteil vom 15. März 2004 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Der Klägerin stehe der geltend gemachte öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch gegen den Beklagten deshalb nicht zu, weil bei ihm kein Gewinn eingetreten sei. Dies ergebe sich aus dem Vergleich der Lage vor Inkrafttreten der umstrittenen Regelungen mit der Lage nach der Beteiligung der Klägerin an den Sozialhilfearaufwendungen, auf den deshalb abzustellen sei, weil sich die Klägerin auf die Nichtigkeit des § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW berufe. Infolge der für das Jahr 2001 erfolgten Senkung der Kreisumlage sei bei dem Beklagten kein Vermögenszuwachs eingetreten. 21

Die Klägerin hat die vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassene Berufung damit begründet, dass es für die Frage eines Vermögenszuwachses auf Seiten des Beklagten ausschließlich auf die zwischen diesem und ihr selbst bestehende Leistungsbeziehung ankomme, nicht aber darauf, ob der Beklagte im Rahmen einer Gesamtbetrachtung einen Vermögenszuwachs erlangt habe. Im Übrigen hält die Klägerin an ihrer Auffassung fest, dass § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW gegen 22

höherrangiges Recht verstoße.

Die Klägerin beantragt,	23
das angefochtene Urteil zu ändern und nach dem erstinstanzlichen Klageantrag zu erkennen.	24
Der Beklagte beantragt,	25
die Berufung zurückzuweisen.	26
Zur Begründung bezieht er sich auf die Gründe des angefochtenen Urteils.	27
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge und der vom Verfassungsgerichtshof beigezogenen Verfahrensakte VerfGH 10/01 Bezug genommen.	28
E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :	29
Die zulässige Berufung ist unbegründet. Die Klage ist unbegründet. Die Klägerin hat gegen den Beklagten keinen Anspruch auf Rückerstattung von Sozialhilfearaufwendungen aus dem allein in Betracht kommenden Gesichtspunkt des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs.	30
Der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch ist ein aus allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts, insbesondere der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, abgeleitetes eigenständiges Rechtsinstitut des öffentlichen Rechts, dessen Anspruchsvoraussetzungen und Rechtsfolgen, soweit sie nicht spezialgesetzlich geregelt sind (vgl. etwa § 12 BBesG), denen des zivilrechtlichen Bereicherungsanspruchs entsprechen. Ausnahmen davon hat das Bundesverwaltungsgericht lediglich dann anerkannt, wenn und soweit den §§ 812 ff. BGB eine Interessenwertung zugrunde liegt, die in das öffentliche Recht nicht übertragbar ist.	31
Vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. November 2007 - 9 B 36.07 -, NJW 2008, 601 m.w.N. der höchstrichterlichen Rechtsprechung.	32
Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch beinhaltet, dass ohne Rechtsgrund erbrachte Leistungen oder sonstige rechtsgrundlose Vermögensverschiebungen im Wege wiederherstellender Gerechtigkeit rückgängig gemacht werden müssen.	33
Vgl. Senatsurteil vom 22. August 2007 - 16 A 2203/05 -, Gemeindehaushalt 2008, 21.	34
Er betrifft nicht allein rechtsgrundlose Vermögensverschiebungen im Verhältnis von Staat und Bürger, sondern kommt vielmehr grundsätzlich auch dann in Betracht, wenn sich derartige Verschiebungen zwischen zwei Leistungsträgern der öffentlichen Verwaltung - ggf. auch in sonstiger Weise als durch Erbringung von Leistungen unmittelbar zwischen ihnen - ergeben haben.	35
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 12. Mai 2006 - 1 A 3106/04 -, NWVBl. 2007, 16.	36
Hiervon ausgehend kann die Klägerin vom Beklagten nicht die Rückerstattung von ihr aufgebrachter Sozialhilfearaufwendungen in Höhe von 4.000,00 Euro beanspruchen, weil sie diese Leistung nicht rechtsgrundlos erbracht hat. Vielmehr beruht die Zahlung der Klägerin auf § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW in der Fassung des Zweiten Modernisierungsgesetzes vom 9. Mai 2000 (GV NRW S. 462) i.V.m. § 1 der Satzung über die Durchführung der	37

Sozialhilfe im N. Kreis vom 20. November 2000. Danach tragen die kreisangehörigen Gemeinden 50 Prozent der Sozialaufwendungen, sofern sie - wie hier durch die vorbezeichnete Satzung geschehen - vom Kreis zur Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe herangezogen worden sind.

Diese Rechtsgrundlage ist gültig. § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG verstößt entgegen der Auffassung der Klägerin nicht gegen höherrangiges Recht. Insbesondere steht diese landesrechtliche Vorschrift nicht in Widerspruch zur bundesrechtlichen Regelung des § 96 Abs. 1 BSHG in der Fassung des Art. 19 des Zweiten Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern - 2. Zuständigkeitslockerungsgesetz - vom 3. Mai 2000 (BGBl I 632, 633), die bis zum Außer-Kraft-Treten der Vorschrift am 31. Dezember 2004 galt (und seither inhaltlich unverändert in § 3 Abs. 2 sowie § 99 Abs. 1 des Sozialgesetzbuchs Zwölftes Buch (SGB XII) fortgeführt wird).

38

Mit der Regelung des § 96 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz BSHG hat der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG die kreisfreien Städte und Landkreise zu örtlichen Trägern der Sozialhilfe bestimmt. Grundsätzliche Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung haben die Beteiligten nicht geäußert, der Senat hegt insoweit ebenfalls keine Bedenken.

39

Vgl. hierzu eingehend Oestreicher, in: Oestreicher/Schelter/Kunz/Decker, Bundessozialhilfegesetz, Stand Juni 2003, § 96 Rz. 6 ff; a.A. Schoch/Wieland, JZ 1995, 982, 987; zur derzeit geltenden Regelung des § 3 Abs. 2 SGB XII vgl. Wahrendorf, in: Grube/Wahrendorf, SGB XII, 2. Aufl. 2008, § 3 Rz. 10.

40

Darüber hinaus hat der Bund mit der Neuregelung durch das 2. Zuständigkeitslockerungsgesetz in § 96 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz BSHG den Ländern die Befugnis eingeräumt, unter bestimmten Voraussetzungen, von der vorhergehenden Regelung abweichend, auch die kreisangehörigen Gemeinden zu örtlichen Trägern der Sozialhilfe zu bestimmen. Von dieser Möglichkeit hat Nordrhein-Westfalen jedoch keinen Gebrauch gemacht, so dass es bei der bundesrechtlichen Regelung verbleibt, dass ausschließlich die kreisfreien Städte und Landkreise örtliche Träger der Sozialhilfe sind. Für andere als unter den Voraussetzungen des § 96 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz BSHG ergangene landesrechtliche Regelungen, die die kreisangehörigen Gemeinden zu örtlichen Trägern der Sozialhilfe werden lassen, ist kein Raum (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG).

41

Gemessen hieran, ist die Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW nicht zu beanstanden. Denn der in § 96 Abs. 1 Satz 1 BSHG verwendete Begriff des örtlichen Trägers der Sozialhilfe beinhaltet entgegen der Ansicht der Klägerin nicht auch eine Aussage darüber, wer für die Kosten der Sozialhilfe aufkommen muss und entfaltet deshalb auch keine Sperrwirkung (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG) gegenüber hierzu erlassenen landesrechtlichen Vorschriften. Dies ergibt sich aus Folgendem:

42

Der Wortlaut "Träger der Sozialhilfe" gibt keinen sicheren Aufschluss darüber, ob mit der Stellung als Träger auch zugleich verbunden ist, dieser habe die entstehenden Sozialhilfekosten zu tragen. Mit dem Begriff ist zunächst der Leistungsträger gemeint, also derjenige Träger öffentlicher Verwaltung, der gegenüber dem anspruchsberechtigten Personenkreis die sich aus dem Gesetz ergebenden Leistungen zu erbringen hat (vgl. § 12 SGB I). Dies ist zwischen den Beteiligten unstrittig und bedarf keiner Vertiefung. Ihre These, der Trägerbegriff beinhalte nach allgemeinem Rechtsverständnis darüber hinaus auch die Kostenträgerschaft, hat die Klägerin nicht belegt. Stattdessen finden sich im Schrifttum Stimmen, die darauf hinweisen, dass Leistungsträgerschaft und Kostenträgerschaft nicht

43

zwangsläufig miteinander verbunden sein müssen.

Vgl. Kretschmer, in: Kretschmer/von Maydell/Schellhorn, Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch - Allgemeiner Teil (GK-SGB I), 3. Aufl. 1996, § 12 Rz. 4; Klattenhoff, in: Hauck/Noftz, SGB I, Stand Februar 2008, K § 12 Rz. 6. 44

Auch für das Sozialhilferecht lässt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift nicht ohne weiteres entnehmen, dass die Stellung als örtlicher Träger der Sozialhilfe kraft Bundesrechts auch die Verpflichtung zur Kostentragung beinhaltet. 45

So Anger, VSSR 2003, 363, 370. 46

Die unter Hinweis auf eine "unmissverständliche gesetzliche Begrifflichkeit" vertretene Auffassung, von einem Träger der Sozialhilfe werde erwartet, dass er insbesondere die finanziellen Lasten der Sozialhilfearbeitungen trage, und die Verantwortlichkeit für die umfassende Finanzierung der Sozialhilfekosten sei "prägendes Merkmal" der Trägerstellung im Sozialhilfesystem, 47

vgl. Wimmer, NWVBl. 2001, 8, 9 m.w.N. ("einhellige Meinung"), 48

ist ohne nähere Erläuterungen, warum der Wortlaut "unmissverständlich" und die Kostentragung "prägendes Merkmal" der sozialhilferechtlichen Trägerstellung sein soll, nicht überzeugend, zumal - wie dargestellt - es keineswegs einhelliger Meinung entspricht, dass Leistungs- und Kostenträgerschaft in einer Hand liegen müssen. 49

Auch die Gesetzessystematik, auf die die Klägerin verweist, gibt keinen zwingenden Aufschluss über den Regelungsgehalt des Begriffs "Träger der Sozialhilfe". Aus § 9 BSHG ergibt sich nur, dass die Sozialhilfe von örtlichen und überörtlichen Trägern gewährt wird, womit die Vorschrift die Leistungsträgerschaft in Bezug nimmt. Darüber, wer die Kosten der Sozialhilfe zu bestreiten hat, sagt sie nichts. Gleiches gilt im Übrigen für §§ 12, 28 Abs. 2 SGB I. Auch aus den sozialhilferechtlichen Kostenerstattungsregeln der §§ 103 ff BSHG folgt nichts anderes. Sie enthalten keine direkte Aussage zur Frage, ob der örtliche Sozialhilfeträger die Kosten der Sozialhilfegewährung selbst zu tragen hat. Vielmehr knüpfen sie die Erstattung an die von den Sozialhilfeträgern rechtmäßig aufgewendeten Kosten (vgl. § 111 BSHG), was Raum dafür lässt, dass die Ausgabenlast nicht diese, sondern andere Stellen der öffentlichen Verwaltung zu tragen haben. 50

Schließlich nötigt die neu durch das 2. Zuständigkeitslockerungsgesetz eingeführte Öffnungsklausel in § 96 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz BSHG nicht zu einer anderen Betrachtung. Danach dürfen die kreisangehörigen Gemeinden durch Landesrecht u.a. nur dann zu örtlichen Sozialhilfeträgern bestimmt werden, wenn sie nach ihrer Leistungsfähigkeit zur Aufgabenerfüllung in der Lage sind. Ihrem Wortlaut nach besagt die Regelung nichts zu der Frage, ob die kreisangehörigen Gemeinden durch Landesgesetz unterhalb der Ebene der Sozialhilfeträgerschaft zu den Kosten der Sozialhilfe herangezogen werden können. Sie enthält ebenso wenig eine direkte Aussage über die Kostenträgerschaft der örtlichen Sozialhilfeträger. Auch im Weg der Auslegung lässt sich eine solche nicht ermitteln. Der Begriff der Leistungsfähigkeit ist vielschichtig. Er lässt sich sowohl auf die Finanzkraft einer Gemeinde als auch (nur) auf ihre Verwaltungskraft beziehen und gibt daher für die Frage der Kostenträgerschaft nichts her. Dies gilt auch mit Blick auf Sinn und Zweck der Öffnungsklausel, wie er sich aus ihrer Entstehungsgeschichte ergibt, die nur heranzuziehen ist, soweit sie die Richtigkeit einer nach den anderen herkömmlichen Auslegungsmethoden gewonnenen Auslegung unterstützt oder bestehende Zweifel behebt. 51

Vgl. hierzu etwa BVerfG, Beschluss vom 17. Mai 1960 - 2 BvL 11/59, 11/60 -, BVerfGE 11, 126, 130. 52

Danach dient die Öffnungsklausel dem gesetzgeberischen Ziel, die infolge der Regelung des § 96 Abs. 1 Satz 2 BSHG i.V.m. mit entsprechendem Landesrecht sowie Satzungen der Landkreise häufig bei den kreisangehörigen Gemeinden liegende Ausführungsverantwortung und die bei den örtlichen Sozialhilfeträgern angesiedelte Kostenträgerschaft zusammenzuführen. 53

Vgl. BT-Drs. 14/640, S. 10. 54

Die Gesetzesbegründung lässt aber nicht erkennen, ob die Öffnungsklausel an eine bundesrechtlichen Regelung der Kostenträgerschaft anknüpft, indem sie eine solche als gegeben voraussetzt, oder ob sie lediglich entsprechende, vielfältig vorhandene landesrechtliche Regelungen aufgreift, die die örtlichen Sozialhilfeträger auch zu Kostenträgern bestimmen. 55

Ferner kann auch mit Blick auf Sinn und Zweck der Bestimmung der kreisfreien Städte und Landkreise zu örtlichen Trägern der Sozialhilfe keine verlässliche Aussage darüber getroffen werden, ob die Stellung als Sozialhilfeträger kraft Bundesrechts auch die Verpflichtung zur Kostentragung einschließt. Zweifellos dient diese Regelung dazu, für den Hilfesuchenden erkennbar zu machen, von welcher Stelle öffentlicher Verwaltung er die für erforderlich gehaltene Unterstützung erwarten darf und wohin er sich mit seinem Hilfebegehren wenden sollte, um möglichst bald und im gebotenen Umfang umfassend Unterstützung zu erhalten. Überdies gewährleistet sie eine ortsnahe Hilfeleistung. Etwaige darüber hinausgehende Zwecke, z.B. festzulegen, wer die Kosten der Sozialhilfegewährung zu tragen hat, lassen sich jedenfalls nicht hinreichend sicher belegen. 56

Dies gilt auch mit Blick auf die Gesetzesbegründung zum Bundessozialhilfegesetz in seiner Ursprungsfassung. Dort heißt es zwar, die örtlichen Sozialhilfeträger müssten die Gewähr dafür bieten, nach ihrer "wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Verwaltungskraft" in der Lage zu sein, das Gesetz durchzuführen, 57

vgl. BT-Drs. 3/1799, S. 56, 58

was mit Blick auf die angesprochene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ggf. auch im Sinne einer Kostenträgerschaft verstanden werden könnte. Für das vorliegende Verfahren lässt sich aus dieser Aussage jedoch nichts Entscheidendes herleiten, weil der Gesetzentwurf der Bundesregierung und die weitere Entstehungsgeschichte Raum für die Annahme lassen, dass das Bundessozialhilfegesetz die Frage der Kostenträgerschaft nicht selbst geregelt hat. Nach § 95 des Gesetzentwurfs sollten nämlich die Länder bestimmen, "wie der Aufwand der Träger der Sozialhilfe zu decken ist." Zur Begründung wird auf die zwischen Bund und Ländern bestehende Aufgabenverteilung verwiesen, derzufolge es Sache der Länder sei, Bestimmungen darüber zu treffen, wie die Mittel für die Durchführung des Gesetzes aufzubringen sind. Die Bundesregierung verzichtete auf diese Regelung, nachdem sie der Bundesrat unter Hinweis darauf abgelehnt hatte, dass die Länder für den kommunalen Finanzausgleich die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit besäßen und eine bundesrechtliche Rahmenregelung daher mit dem Grundgesetz nicht vereinbar wäre; sollte die Regelung lediglich deklaratorischen Charakter haben, sei sie entbehrlich. 59

Vgl. BT-Drs. 3/1799, S. 20, 36, 58, 76 und 86. 60

Bund und Länder gingen demnach übereinstimmend davon aus, dass es Sache der Länder sei, die Aufbringung der Kosten zu regeln. Für die Annahme der Klägerin, die Länder hätten sich nicht dagegen gewandt, dass begriffsnotwendiger Teil der kommunalen Aufgabenträgerschaft auch die Finanzierungsträgerschaft sei, bieten die Gesetzesmaterialien keinen Anhalt.	
Die in der Gesetzesbegründung angesprochene Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern führt im Wege verfassungskonformer Gesetzesauslegung,	62
vgl. hierzu etwa BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1996 - 1 BvL 44, 48/92 -, BVerfGE 95, 64, 93,	63
vielmehr zu der Überzeugung des Senats, dass der Begriff "Träger der Sozialhilfe" nicht auch zugleich die Aussage enthält, der Aufgabenträger habe auch für die Kosten der Sozialhilfe originär aufzukommen.	64
Dem Bund kommt im Bereich der Sozialhilfe gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit zu, wovon er durch den Erlass des Bundessozialhilfegesetzes Gebrauch gemacht hat. Gemäß Art. 83 GG fällt die Ausführung des Gesetzes in die Zuständigkeit der Länder, die nach Art. 84 Abs. 1 GG in der bis zum Inkraft-Treten des Art. 1 Nr. 9 des Grundgesetzänderungsgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I, S. 2034) am 1. September 2006 anzuwendenden Fassung der Vorschrift die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. Das Bundessozialhilfegesetz ist als Zustimmungsgesetz ergangen. Obgleich sich dem Art. 84 Abs. 1 a.F. kein absolutes Verbot der Aufgabenzuweisung auf die kommunale Ebene entnehmen lässt,	65
vgl. BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433, 2434/04 -, NVwZ 2008, 183,	66
erlaubt die Vorschrift dem Bundesgesetzgeber nicht den unbeschränkten Durchgriff auf die kreisfreien Städte und Landkreise. Denn die Ratio des Art. 84 GG a.F. ist ganz allgemein die Gewährleistung eines wirksamen Vollzugs der Bundesgesetze.	67
Vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 - 2 BvF 3 - 8/62 und 2 BvR 139, 140, 334 u. 335/62 -, a.a.O., zum lediglich beschränkten Durchgriff des Bundes auf die Gemeinden.	68
In Bezug auf die in der ursprünglichen Gesetzesfassung des § 96 Abs. 1 Satz 2 BSHG erfolgte bundesrechtliche Regelung, dass die örtlichen Träger der Sozialhilfe diese Aufgabe als Selbstverwaltungsaufgabe ausführen, hat das Bundesverfassungsgericht unter Hinweis darauf, dass das Kommunalrecht den Ländern zugewiesen ist, ausgeführt, dass dies bei der Auslegung des Art. 84 Abs. 1 letzter Halbsatz GG a.F. beachtet werden muss. Es könne sich also bei der Einschaltung der Gemeinden in den Vollzug eines Bundesgesetzes durch den Bundesgesetzgeber immer nur um punktuelle Annexregelungen zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung handeln. Wenn die Annexregelung für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes nicht notwendig sei, so liege darin ein unzulässiger Eingriff in die Verwaltungskompetenz der Länder.	69
Vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 - 2 BvF 3 - 8/62 und 2 BvR 139, 140, 334 u. 335/62 -; a.a.O.; vgl. zur Zulässigkeit punktueller Annexregelungen ferner BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433, 2434/04 -, a.a.O.	70

Bezogen auf den vorliegenden Fall bedeutet dies: Das Grundgesetz weist die Materie Finanzierung beim landeseigenen Vollzug von Bundesgesetzen nicht dem Bund, sondern den Ländern zu. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Art. 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GG in der Fassung des Art. 1 des Finanzverfassungsgesetzes vom 23. Dezember 1955 (BGBl. I S. 817) die Bedeutung einer allgemeinen, das Bund/Länder-Verhältnis im Ganzen bestimmenden Lastenverteilungsregel, die geltendes Verfassungsrecht ist, beigemessen, wonach Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Dieses zwischen dem Bund und den Ländern bestehende Konnexitätsprinzip, wonach die Ausgabenlast der Aufgabenlast folgt, ist mit Wirkung vom 1. Januar 1970 in Art. 104a Abs. 1 GG klarstellend kodifiziert worden.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1969 - 2 BvF 1/64 -, BVerfGE 26, 338, 389; Urteil vom 24. Juli 1962 - 2 BvL 15, 16/61 -, BVerfGE 14, 221, 233, und Beschluss vom 16. Juni 1959 - 2 BvF 5/56 -, BVerfGE 9, 305, 329. 72

Da nach Art. 83 GG die Länder auch das Bundessozialhilfegesetz in eigener Verantwortung ausführen, haben sie auch die insoweit anfallenden Kosten zu tragen. 73

Vgl. Hörster, Die Wahrnehmung der Sozialhilfaufgaben im kreisangehörigen Raum in Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2002, S. 150 ff; Koriath, DVBl. 1993, 356 f. 74

Eine bundesrechtliche Regelung, die anstelle der Länder etwa den Kreisen und kreisfreien Städten die Kostentragung überantwortet, käme in verfassungsgemäßer Weise allenfalls als punktuelle Annexregelung und nur dann in Betracht, wenn dies zum wirksamen Vollzug der materiellen Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes notwendig wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall. Bei der Festlegung der kreisfreien Städte und Landkreise als Leistungsträger liegt die Notwendigkeit einer bundesrechtlichen Regelung auf der Hand. Es kommt darauf an, dass sie als örtliche Sozialhilfeträger die benötigten Mittel bewilligen und zur Verfügung stellen. Die Regelung ist sachbezogen und für die Gewährleistung eines wirksamen Gesetzesvollzugs notwendig. Davon zu trennen ist die Frage, wie die kreisfreien Städte und die Landkreise zu den für die Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes erforderlichen Finanzmitteln gelangen. Es kommt in Betracht, dass sie selbst endgültig diese Kosten zu tragen haben, wie dies etwa § 5 Abs. 1 AG-BSHG NRW in der bis zur Neufassung des Gesetzes durch Art. 11 des Ersten Modernisierungsgesetzes vom 15. Juni 1999 (GV NRW 386) anzuwendenden Ursprungsfassung (GV NRW 1962, S. 344) ausdrücklich festlegte und wie es heute noch in zahlreichen Ausführungsgesetzen der Länder geregelt ist. Hieran anknüpfend erhebt sich sodann die (Refinanzierungs-) Frage der ausreichenden Finanzausstattung durch die Länder. Daneben sind aber auch ganz andere Formen der Kostentragung denkbar, ohne dass hierdurch der Gesetzesvollzug beeinträchtigt würde. So kommt auch eine (landesrechtliche) Regelung in Betracht, derzufolge die Sozialhilfeausgaben von vornherein und endgültig durch das jeweilige Land übernommen werden und sich für die örtlichen Sozialhilfeträger lediglich als durchlaufende Positionen darstellen. 75

Die Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 1 AG-BSHG NRW verstößt auch nicht gegen anderes höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen die durch Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 78 Abs. 1 LVerf NRW garantierte kommunale Selbstverwaltung. Soweit die Klägerin rügt, der Beklagte könne ihr infolge seines Weisungsrechts aus § 96 Abs. 1 Satz 2 BSHG i.V.m. mit der Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe im N. Kreis vom 20. November 2000 die Verwendung ihrer finanziellen Eigenmittel für Sozialhilfeszwecke vorschreiben, ergäbe sich ein etwaiger Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gerade nicht unmittelbar aus der gesetzlichen Regelung, sondern erst durch die autonome Ausübung des Weisungsrechts durch den Beklagten. Schließlich kann der Senat auch keine Verletzung von 76

Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW feststellen. Bis zur Neuregelung der Vorschrift durch Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. Juni 2004 (GV NRW S. 360) mit Wirkung vom 1. Juli 2004 und damit auch noch im Streitjahr 2001 konnte das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände durch gesetzliche Vorschriften zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Die Vorschrift verlangt aber weder eine gesonderte noch eine vollständige Kostendeckung durch das Land; auch erfordert die Gleichzeitigkeit keine Regelung in dem Aufgaben übertragenden Gesetz selbst, sondern es reicht z.B. eine Regelung im Finanzausgleichsgesetz des Folgejahres aus.

Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juli 1998 - VerfGH 16/96 und 7/97 -, NWVBl. 1998, 390, 393 77
f; Tettinger, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2002, Art. 78 Rz. 102 ff.

Vorliegend ergibt sich die Kostendeckung aus der Senkung der Kreisumlage einerseits und 78
andererseits durch den in § 6 Abs. 1 Satz 2 AG-BSHG NRW vorgesehenen Härteausgleich. Beides ist auch der Klägerin zugute gekommen, allerdings ohne vollständigen Kostenausgleich, der aber von Verfassungs wegen auch nicht geboten ist. Dass der bei der Klägerin endgültig verbleibende Anteil der Sozialhilfekosten ihre finanzielle Leistungskraft derart beansprucht habe, dass sie in ihrem Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung verletzt sei, ist weder substantiiert vorgetragen noch bestehen hierfür durchgreifende Anhaltspunkte.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen 79
Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711, 713 ZPO.

Die Revision war nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht 80
gegeben sind.

81