
Datum: 10.03.2003
Gericht: Verwaltungsgericht Arnsberg
Spruchkörper: 14. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 14 K 3769/01
ECLI: ECLI:DE:VGAR:2003:0310.14K3769.01.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens, für das Gerichtskosten nicht erhoben werden.

Die Berufung gegen das Urteil wird zugelassen.

Tatbestand: 1

Die Klägerin erstrebt den Erlass einer sog. Härteausgleichssatzung. Es handelt sich um eine 2
kreisangehörige Stadt im Gebiet des Beklagten mit ca. 27.600 Einwohnern. Der Beklagte zog
bislang gemäß § 3 des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes für das Land
Nordrhein-Westfalen (AG-BSHG NRW) kreisangehörige Gemeinden zur Durchführung der
Sozialhilfeaufgaben durch Satzung heran.

Im Zuge der geplanten satzungsrechtlichen Umsetzung der durch Artikel 19 des 2. 3
Modernisierungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 9. Mai 2000 geänderten
Vorschrift des § 6 Abs. 1 AG BSHG NRW forderte der Bürgermeister der Klägerin in der
Hauptverwaltungsbeamtenkonferenz am 6. Juni 2000 wegen der durch die in § 6 Abs. 1 Satz
1 AG BSHG NRW neu geregelten Tragung der Aufwendung für die Sozialhilfe in Höhe von 50
vom Hundert durch die Gemeinden wegen der dadurch entstehenden Fehlbeträge der
Klägerin - zumindest für eine Übergangszeit - die Solidarität der übrigen Kommunen im
Kreisgebiet.

Mit Schreiben vom 15. Juni 2000 beantragte die Klägerin beim Beklagten die Festlegung eines Härteausgleichs durch die Aufnahme einer entsprechenden Satzungsregelung auf der Grundlage des § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW. Zur Begründung führte sie aus: Infolge erheblicher struktureller Unterschiede im Gebiet des Beklagten führe die Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden an den Aufwendungen zumindest für sie - die Klägerin - zu einer erheblichen Härte. Bei der Entscheidung, ob eine erhebliche Härte infolge erheblicher struktureller Unterschiede festgestellt werden könne, sei nach der Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung zum 2. Modernisierungsgesetz eine auf die örtlichen Verhältnisse bezogene Gesamtschau aller Indikatoren notwendig, die Einfluss auf den von den kreisangehörigen Gemeinden zu leistenden Aufwand haben könnten. In diesem Rahmen könne beispielsweise geprüft werden, ob anhand der einzelnen Indikatoren der Arbeitslosenquote (insbesondere des Anteils der Langzeitarbeitslosen), der Höhe der Sozialhilfesaufwendungen pro Einwohner und des Bestandes an Sozialwohnungen der Tatbestand des § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW erfüllt sei, wobei die Aufzählung der Indikatoren nicht abschließend sei. Entsprechend der vom Beklagten am 7. März 2000 erstellten Sozialhilfestatistik habe sie - die Klägerin - im Dezember 1999 mit 475 Personen mehr Sozialhilfeempfänger als die größtmäßig annähernd vergleichbaren kreisangehörigen Städte P. und B. mit zusammen nur 441 Personen aufgewiesen. Ihr vom Beklagten für das Jahr 1999 ermittelter Nettoaufwand für Hilfe zum Lebensunterhalt in Höhe von 2.360.744,00 DM übersteige den der Städte P. und B. jeweils um mehr als eine Million DM. Im Vergleich mit der kreisangehörigen Stadt E. sei sogar ein 3,5 facher Aufwand gegeben. Der vom Beklagten in der Statistik vom 12. Mai 2000 für ihr Gebiet errechnete Sozialhilfesaufwand mit 85,45 DM pro Einwohner falle in den übrigen kreisangehörigen Städten und Gemeinden wesentlich geringer aus. Die in ihrem Fall bestehenden Aufwendungen seien auch nicht etwa, wie vom Landrat des Beklagten in der Hauptverwaltungsbeamtenkonferenz vom 6. Juni 2000 zur Erklärung der Ursachen der höheren Aufwendungen allgemein ausgeführt worden sei, darauf zurück zu führen, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich die Bestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes zu großzügig ausgelegt würden, eine unzureichende Personalausstattung des Sozialamtes vorliege oder Ansprüche des Sozialhilfeträgers gegenüber Dritten nur unzureichend realisiert würden. Der Landrat habe keinerlei Nachweise dafür beigebracht, dass diese Kriterien auf sie zuträfen. Im Gegenteil dazu sei festzustellen, dass sie sowohl hinsichtlich der Anzahl der Fälle als auch auf die Personenzahl bezogen zwar mehr Sozialhilfeempfänger als die Städte P. und B. zusammen aufweise, der Nettoaufwand für ihren Bereich jedoch nicht höher, sondern mit 2.360.744 DM niedriger liege als der Nettoaufwand der Städte P. und B., der insgesamt 2.677,601 DM betrage. Es sei auch nicht erkennbar, dass sie Ansprüche des Sozialhilfeträgers gegenüber Dritten im Vergleich zu den Nachbarkommunen nur unzureichend realisiere, weil sie gemäß der vom Beklagten erstellten Statistik im Jahre 1999 bei der entsprechenden Haushaltsstelle die höchsten Unterhaltsbeiträge auf Kreisebene zu verzeichnen gehabt habe.

Zu dem Abschluss eines zunächst angestrebten öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen dem Beklagten und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden über eine einvernehmliche Kostenbeteiligung der Kommunen an den Sozialhilfesaufwendungen auf der Grundlage des § 6 Abs. 2 AG BSHG NRW, die eine zeitabschnittsweise Staffelung vorsah, kam es nicht. Am 18. Dezember 2000 fasste der Kreistag des Beklagten mehrheitlich den folgenden Beschluss:

"Im Zuge der Neuregelungen nach dem 2. Modernisierungsgesetz wird die 50 % ige Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden ohne einen Härteausgleich nach § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW ab 1. Januar 2001 eingeführt. Die in diesem Zusammenhang zu ändernde Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe im Kreis P. in der der Vorlage als

5

6

Anlage beigefügten Fassung wird beschlossen und zum 1. Januar 2001 in Kraft gesetzt."

Der zugrunde liegenden Beschlussvorlage (Kreistags-Drucksache Nr. 13/117) waren eine Begründung mit Berechnungen und mehrere Anlagen mit Zahlenmaterial beigefügt. Die Sozialhilfekosten pro Einwohner und Jahr betrugen nach Anlage 3 zum Stichtag 30. Juni 1999 in B. 54,94 DM, in E. 55,43 DM, in G. 66,27 DM, in L. 74,06 DM, in M. 84,57 DM, in P. 53,53 DM, in X. 43,72 DM und im Kreisdurchschnitt 62,32 DM. Nach Anlage 2 lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen pro 1000 Einwohnern im Kreis P. zum Stichtag am 31. März 2000 in B. bei 10,20 in E. bei 8,43 in G. bei 8,22, in L. bei 8,79, in M. bei 10,60, in P. bei 11,37, in X. bei 12,98 und im Kreisdurchschnitt bei 10,33. Laut Anlage 4 betrug die Anzahl der Sozialhilfeempfänger im Vergleich zur Einwohnerzahl einer Gemeinde ebenfalls zum Stichtag des 30. Juni 1999 in B. 0,74 %, in E. 1,17 %, in G. 1,32 %, in L. 1,54 %, in M. 1,44 %, in P. 0,89 %, in X. 0,74 % und im Kreisdurchschnitt 1,09 %. Nach Anlage 5 belief sich der prozentuale Anteil von Sozialwohnungen an allen Wohnungen in den kreisangehörigen Gemeinden in B. auf 17,4 %, in E. auf 17,6 %, in G. auf 22,7 %, in L. auf 21,5 %, in M. auf 20,8 %, in P. auf 24,7 % und in X. auf 19,8 %. In der Begründung der Beschlussvorlage wurde unter anderem ausgeführt: Allenfalls die Anzahl der Sozialhilfeempfänger im Vergleich zur Einwohnerzahl einer Gemeinde belege im Falle der Klägerin, dass sie deutlich über dem Kreisdurchschnitt liege. Diese Abweichung sei jedoch nicht als erheblich zu bewerten. Dies sei nur dann der Fall, wenn der Wert des Indikators bei einer Kommune statistisch signifikant nach oben von dem Durchschnitt abweiche. Um überhaupt erhebliche strukturelle Unterschiede begründen zu können, müsse die betroffene Kommune mindestens über 25 % über dem Kreisdurchschnitt liegen, wobei auch höhere Prozentzahlen in Betracht kommen könnten. Auf der Basis eines 25-prozentigen Zuschlags auf den Kreisdurchschnitt bei der Sozialhilfedichte ergebe sich hinsichtlich der Klägerin jedoch nur noch eine Ausgleichsdifferenz von 0,71 Sozialhilfeempfängern pro 1.000 Einwohner und hinsichtlich der Gemeinde L. von lediglich 1,78 Sozialhilfeempfängern. Multipliziere man dann die mit 20 Personen ermittelte Anzahl der auszugleichenden Sozialhilfeempfänger mit den durchschnittlichen Kosten je Sozialhilfeempfänger im Kreisgebiet pro Jahr in Höhe von 5.698,00 DM, ergebe sich hinsichtlich der Klägerin nur ein Betrag in Höhe von 113.960,00 DM und im Fall der Gemeinde L. von 131.054,00 DM. Von diesem Betrag sei wiederum nur ein Teil ausgleichspflichtig. Schon bei einer Erhöhung des Mittelwertes der Sozialhilfedichte um 35 % ergebe sich bei einem 50-prozentigen Ausgleich im Fall der Klägerin letztlich nur noch ein Betrag in Höhe von 25.641,00 DM. Dies begründe auch keine erhebliche Härte.

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2000 lehnte der Beklagte den Antrag der Klägerin auf Festlegung einer satzungsrechtlichen Regelung zum Härteausgleich nach § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW ab und verwies zur Begründung auf den gefassten Kreistagsbeschluss. Seinem Schreiben fügte er eine Rechtsbehelfsbelehrung bei, nach deren Inhalt gegen den "Bescheid" innerhalb eines Monats nach dessen Bekanntgabe Widerspruch eingelegt werden könne.

Am 19. Januar 2001 legte die Klägerin "Widerspruch" ein und führte zur Begründung aus: Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW sei der Beklagte verpflichtet, durch Satzung einen Härteausgleich zu schaffen, wenn infolge erheblicher struktureller Unterschiede im Kreisgebiet die Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden an den Aufwendung für diese zu einer erheblichen Härte führe. Diese Voraussetzungen seien in ihrem Fall erfüllt. Eindeutiges Anzeichen für die Strukturunterschiede sei, dass im Kreis P. durch die Neuregelung in § 6 Abs. 1 Satz 1 AG BSHG NRW nicht einzelne Gemeinden als Verlierergemeinden dastünden, sondern dass eine spiegelbildlich ambivalente Verteilung von Gewinner- und Verlierergemeinden der Höhe des Gewinnes bzw. Verlustes nach in einer erheblichen Breite

zu beobachten sei. Bei seiner Entscheidung habe der Beklagte eine unzutreffende Berücksichtigung der zu beachtenden verschiedenen Indikatoren vorgenommen. Der Wert der Anzahl der Langzeitarbeitslosen pro 1000 Einwohner könne nach der Begründung zum Gesetzentwurf nur eine dem Indikator der Anzahl der Sozialhilfeempfänger pro Einwohner untergeordnete und unterstützende Funktion haben. Für das Gebiet des Kreises P. sei dieser Indikator kein brauchbarer Wert, weil die beiden Indikatoren im Kreisgebiet sogar gegenläufig seien. Dies zeige sich daran, dass die Gemeinde X. zwar die meisten Langzeitarbeitslosen, jedoch die wenigsten Sozialhilfeempfänger je Einwohner habe. Demgegenüber habe die Gemeinde L. die wenigsten Langzeitarbeitslosen, jedoch die meisten Sozialhilfeempfänger je Einwohner. Sie - die Klägerin - liege mit 10,35 Langzeitarbeitslosen pro 1000 Einwohner im Kreisdurchschnitt. Der Indikator der Anzahl der Sozialwohnungen, bei dem sie mit einem Anteil von 20,8 % ebenfalls im Kreisdurchschnitt liege, könne nur Aussagekraft haben, wenn man die Anzahl der Sozialwohnungen ins Verhältnis zu den Gesamtwohnungen setze. Durch den Verweis des Beklagten auf die in der Stadt P. mit 6.040,00 DM und in der Stadt B. mit 7.434,00 DM gegenüber der Stadt M. mit 5.887,00 DM höher liegenden Kosten pro Sozialhilfeempfänger im Jahr werde der Kostenanteil pro Einwohner nicht relativiert, sondern das Vorliegen eines strukturellen Unterschiedes gerade bestätigt. Als vorrangiger und sicherer Indikator für strukturelle Unterschiede, der sich unmittelbar auf die Höhe der Aufwendungen auswirke, stelle sich die Sozialhilfedichte dar. Diese liege in ihrem Fall mit 1,44 Sozialhilfeempfängern pro Einwohner deutlich über dem Kreisdurchschnitt von nur 1,09 %. Das vom Beklagten angenommene Kriterium, wonach eine Abweichung in Höhe von 25 % vom Kreisdurchschnitt die untere Grenze für die Beurteilung der Erheblichkeit bilden solle, lasse sich weder dem Gesetz noch der Begründung zum Gesetzentwurf entnehmen. Vielmehr müsse auch ein Vergleich zwischen einzelnen starken und schwachen Gemeinden auf Kreisebene stattfinden. Dies bedeute, dass die Abweichung vom Kreisdurchschnitt um so geringer zu bemessen sei, je größer der Unterschied zwischen den einzelnen Gemeinden sei. Ein Wert in Höhe einer 25-prozentigen Abweichung vom Kreisdurchschnitt könne dabei eher die maximale Grenze darstellen. Die höhere Sozialhilfedichte habe auch konkret messbare Ausgabesteigerungen im Vergleich zu Gemeinden mit einer geringeren Dichte zur Folge. Ab einer gewissen Schwelle führe dies zu einer erheblichen Härte. Dem durch das Gesetz beabsichtigten Anreiz zur Sparsamkeit bei den Sozialhilfeausgaben werde damit Genüge getan, dass die Ausgaben für die Anzahl der über der 25-prozentigen Schwelle liegenden Sozialhilfeempfänger mit dem kreisdurchschnittlichen Satz der Ausgaben pro Sozialhilfeempfänger und Jahr auszugleichen wären. Dem Gesetzeszweck folgend bedürften auch die stärkeren Gemeinden eines Anreizes zur Sparsamkeit.

In einer Vorlage zur Hauptverwaltungsbeamtenkonferenz am 6. Februar 2001 legte der Bürgermeister der Klägerin eine Sozialhilfe-Statistik (Stichtag 01.11.2000) vor. Danach setzte sich die Anzahl der laufenden Fälle zum Stichtag aus 52 Rentnern, 66 Alleinerziehenden, 22 Kranken, Behinderten und/oder Erwerbsunfähigen, 14 Arbeitslosen (ohne Alleinerziehende) mit Leistungsanspruch, 25 Arbeitslosen ohne Leistungsanspruch, 13 Geringverdienern, 5 Verwandtenpflegekindern und 12 Sonstigen zusammen. Als Anzahl der sozialhilfebedürftigen Personen ergaben sich bei den Rentnern 79, bei den Alleinerziehenden 177, bei den Kranken/Behinderten und/oder Erwerbsunfähigen 28, bei den Arbeitslosen mit Leistungsanspruch beim Arbeitsamt 38, bei denen ohne Leistungsanspruch 39, bei den Geringverdienern 48, bei den Verwandtenpflegekindern 5 und bei den Sonstigen 19.

10

Der Beklagte wies den Widerspruch mit "Widerspruchsbescheid" vom 15. August 2001 aus folgenden Erwägungen zurück: Für die satzungsrechtliche Regelung eines Härteausgleiches im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW seien sechs Tatbestandsmerkmale zu erfüllen, die im Falle der Klägerin nicht gegeben seien. Danach müssten zum einen

11

Unterschiede bestehen. Diese müssten struktureller Art sein. Zufall oder Missmanagement schieden damit als Ursache aus. Die strukturellen Unterschiede müssten erheblich sein. Darüber hinaus sei das Vorliegen einer Härte erforderlich. Auch diese Härte müsse erheblich sein. Schließlich sei eine Kausalität zwischen den strukturellen Unterschieden und der erheblichen Härte erforderlich. Nach der Begründung der Landesregierung zum Gesetzentwurfes des § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW sei bei der Entscheidung, ob eine erhebliche Härte infolge erheblicher struktureller Unterschiede festgestellt werden könne, eine auf die örtlichen Verhältnisse bezogene Gesamtschau aller Indikatoren notwendig, die Einfluss auf den von den kreisangehörigen Gemeinden zu leistenden Aufwand haben könnten. In diesem Rahmen könne danach beispielsweise geprüft werden, ob folgende Indikatoren - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - zur Feststellung dieses Tatbestandes geeignet seien, z. B. die Arbeitslosenquote (insbesondere der Anteil der Langzeitarbeitslosen), die Höhe der Sozialhilfeaufwendungen pro Einwohner, der Bestand an Sozialwohnungen u. a.. In jedem Fall könnten danach nur solche Faktoren zur Begründung einer erheblichen Härte herangezogen werden, die Einfluss auf die Höhe der Sozialhilfeaufwendungen der kreisangehörigen Gemeinden hätten. Exakt entlang dieser Gesetzesbegründung habe er - der Beklagte - die Prüfung eines möglichen Härteausgleiches vorgenommen. Dies sei der Beschlussvorlage Nr. 13/117 zu entnehmen, die er der Klägerin mit seinem Bescheid vom 19. Dezember 2000 übersandt habe. Die Gesamtschau aller vorstehend aufgeführten Indikatoren belege eben nicht, dass die Klägerin insgesamt auffällig vom Kreisdurchschnitt abweiche. Eine solche Abweichung ergebe sich lediglich bei dem Indikator "Sozialhilfedichte". Dies könne jedoch nicht dazu führen, gerade diesen Indikator aus der Gesamtschau herauszunehmen und ihm zugunsten der Klägerin eine besondere Aussagekraft beizumessen. Eine solche Vorgehensweise liefe der Gesetzesbegründung diametral entgegen. Eine im Sinne der Klägerin durchzuführende Gewichtung bedeute auch nicht zwangsläufig, dass derartige erhebliche strukturelle Unterschiede ursächlich für das Vorliegen einer erheblichen Härte seien. Dies verkenne die Klägerin. Eine im Sinne der Klägerin durchzuführende Auslegung des Härteausgleichs würde der gesetzlichen Intention zuwider dazu führen, dass sogenannte Verliererkommunen keine Anstrengungen zur Senkung der Sozialhilfeausgaben unternehmen müssten. Hinsichtlich der Frage, welcher Betrag auszugleichen sei, stehe dem Kreistag ein Gestaltungsspielraum zu. Von diesem habe er bei seinen Vergleichsberechnungen insoweit Gebrauch gemacht, als er auf der Grundlage der Annahme erheblicher struktureller Unterschiede zugunsten der Klägerin eine entsprechende Probeberechnung vorgenommen habe. Davon ausgehend würde sich zugunsten der Klägerin ein ausgleichspflichtiger Betrag in Höhe von 85.470,00 DM bzw. 56.980,00 DM ergeben. Dass solche Beträge auf Seiten der Klägerin zu einer erheblichen Härte mit der Folge eines unausgeglichene Haushalts führten, sei weder von der Klägerin vorgetragen noch sonst ersichtlich.

Daraufhin hat die Klägerin am 14. September 2002 die vorliegende Klage erhoben, zu deren Begründung sie ergänzend zu ihren bisherigen Ausführungen vorträgt: Die Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe im Kreis P. sei unwirksam, weil sie im Widerspruch zu höherrangigem Recht stehe. § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW lege die Verpflichtung der Kreise zur satzungsrechtlichen Regelung eines Härteausgleichs zwingend fest, wenn infolge erheblicher struktureller Unterschiede im Kreisgebiet die Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden in Höhe von 50 Prozent an den Sozialhilfeaufwendungen für diese zu einer erheblichen Härte führten. Da diese Voraussetzungen im Kreis P. erfüllt seien, müsse der Beklagte auch die entsprechende Regelung in der Satzung schaffen. Dieser habe im Zuge des Normsetzungsverfahrens den gesetzgeberischen Auftrag des § 6 Abs. 1 Satz 1 AG BSHG NRW missdeutet und eine dem Zweck des Gesetzes widersprechende Satzung erlassen. Die tatbestandlichen Bedingungen der gesetzlichen Vorschrift stellten den

Prüfungsrahmen dar, innerhalb dessen der Satzungsgeber die Voraussetzungen für einen Härteausgleich tatbestandlich zu schaffen habe. Ob der Tatbestand im Einzelfall erfüllt sei, obliege der Prüfung des Lebenssachverhalts aufgrund entsprechender Anträge der jeweiligen Gebietskörperschaften. Der Beklagte habe jedoch bereits das Ergebnis der Subsumtion in der Satzung festgeschrieben und damit höherrangiges Recht außer Kraft gesetzt. Mit der jetzigen Regelung sei nicht nur ihr, sondern allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden im Kreise P. jede Möglichkeit eines - vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehenen Härteausgleichs - auf unabsehbare Zeit abgeschnitten. Dabei habe der Beklagte insbesondere auch nicht eine mögliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse berücksichtigt.

Die Klägerin beantragt, 13

festzustellen, dass der Beklagte über die Aufnahme einer Regelung über die Durchführung eines Härteausgleichs in die Satzung des Kreises P. über die Durchführung der Sozialhilfe auf der Grundlage des § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW durch seinen Kreistag erneut zu beraten und zu entscheiden hat. 14

Der Beklagte beantragt, 15

die Klage abzuweisen.. 16

Er führt ergänzend zu den in dem Widerspruchsbescheid aufgeführten Gründen aus: Die Auffassung der Klägerin, wonach der Landesgesetzgeber zwingend einen satzungsrechtlichen Härteausgleich vorgesehen habe, widerspreche dem eindeutigen Gesetzeswortlaut. Nichts anderes ergebe sich auch aus der Gesetzesbegründung. Im Übrigen bedeute die bestehende Satzungsregelung nicht, dass diese niemals geändert werden könne. Sofern kreisangehörige Städte oder Gemeinden das tatbestandliche Vorliegen der Voraussetzungen einer bestehenden Härte darlegen könnten, sei die Satzung entsprechend zu ändern. Dass es der Klägerin inzwischen gelungen sei, die Sozialhilfeausgaben tatsächlich zu senken spreche gegen das Erfordernis eines Härteausgleichs. 17

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge ergänzend Bezug genommen. 18

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e : 19

Die vorliegende Klage bleibt ohne Erfolg. 20

Sie ist zulässig. Der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist eröffnet. Sowohl dem Antrag als auch der Klagebegründung ist hinreichend deutlich zu entnehmen, dass es der Klägerin in Umsetzung der Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (AG BSHG NRW) um die Aufnahme eines Härteausgleichs in die Satzung des Beklagten über die Durchführung der Sozialhilfe geht, um nachfolgend eventuell einen finanziellen Härteausgleich beim Beklagten beantragen zu können. 21

Für dieses Rechtsschutzbegehren ist nach § 40 Abs. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Gegenstand des Klagebegehrens ist die Änderung einer Rechtsnorm im Range 22

unterhalb eines förmlichen Gesetzes. Die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung, auch soweit diese rechtssetzend tätig wird, obliegt den Verwaltungsgerichten.

Vgl. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 4. Juli 2002 - 2 C 13/01 - in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2002, 1505; Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Beschluss vom 12. Dezember 1984 - 1 BvR 1294/83 -, in: NJW 1985, 2185. 23

Die Verwaltungsgerichte dürfen untergesetzliche Rechtsnormen, auf deren Gültigkeit es für die Entscheidung über ein Klagebegehren ankommt, als ungültig verwerfen. Der Streit um die Verpflichtung der Exekutive zum Erlass oder zur Änderung solcher Rechtsnormen ist daher verwaltungsrechtlicher Art. 24

Vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Juli 2002 - 2 C 13/01 - a.a.O. 25

§ 2 der Satzung des Kreises P. über die Durchführung der Sozialhilfe als untergesetzliche Rechtsnorm, deren Änderung die Klägerin begehrt, wird zwar als abstrakt- generelle Regelung im Interesse der Allgemeinheit - hier der kreisangehörigen Städte und Gemeinden - erlassen. Das schließt es nicht aus, dass die einzelne, durch die Norm begünstigte Kommune einen Anspruch auf ihren Erlass oder ihre Änderung haben kann. Ein solcher Anspruch kann sich aus höher rangigem Recht ergeben und als Ausfluss der in Artikel 19 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) gewährleisteten Rechtsschutzgarantie auch gerichtlich durchgesetzt werden. 26

Vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Juli 2002 a.a.O.; Urteil vom 3. November 1988 - 7 C 115/86 -, in: NJW 1989, 1495. 27

Hier ist die Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 Satz 1 VwGO die richtige Klageart. Ein der Klärung im Wege der Feststellungsklage zugängliches konkretes Rechtsverhältnis der Klägerin zu dem beklagten Kreis ist gegeben. Unter Rechtsverhältnis in diesem Sinne sind die aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer Rechtsnorm des öffentlichen Rechts sich ergebenden rechtlichen Beziehungen einer Person zu einer anderen Person oder zu einer Sache zu verstehen. Darunter fallen auch die durch organschaftliche Bezugnisse und Verpflichtungen gekennzeichneten Rechtsbeziehungen zwischen Organen und ähnlichen juristischen Personen des öffentlichen Rechtes und die Rechtsbeziehung aufgrund Unterwerfung unter bestimmte behördliche Richtlinien und ähnliches. Wesentlich ist für den Begriff des Rechtsverhältnisses immer, dass unmittelbare Rechtswirkungen nach außen in Frage stehen. 28

Vgl. Kopp/Schenke Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 12. Auflage 2000, Rdnr. 11 zu § 43 VwGO. 29

Diese Voraussetzungen sind im Verhältnis der Klägerin zum Beklagten erfüllt. Die Klägerin ist nach § 6 Abs. 1 Satz 1 AG BSHG NRW in Verbindung mit § 2 der Satzung des Kreises P. über die Durchführung der Sozialhilfe verpflichtet, sich mit 50 % an den Sozialhilfesaufwendungen im Verhältnis zum Beklagten zu beteiligen. Damit korrespondiert auf Seiten der Klägerin unter bestimmten Voraussetzungen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW ein Recht auf finanziellen Härteausgleich aufgrund einer entsprechenden satzungsrechtlichen Regelung. Klärungsfähig und klärungsbedürftig ist daher die zwischen den Parteien streitige Frage, ob die Klägerin letztlich die Regelung eines Härteausgleichs auf der Grundlage des § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW verlangen kann und ob der Beklagte durch das Unterlassen einer dieser Vorschrift entsprechenden Satzungsregelung das eventuell bestehende Recht der Klägerin an der Durchführung eines finanziellen 30

Härteausgleichs verletzt hat.

Auch die Vorschrift des § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO steht der Zulässigkeit des Feststellungsbegehrens nicht entgegen. Danach kann die Feststellung nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können. Die Möglichkeit der Rechtsverfolgung mittels Gestaltungs- oder Leistungsklage in Form der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage scheidet aus, weil es sich bei der Aufnahme einer Härtefallregelung in die maßgebende Satzung bzw. bei deren Ablehnung nicht um einen Verwaltungsakt handelt. Die Möglichkeit der Erhebung einer allgemeinen Leistungsklage schließt das Feststellungsbegehren der Klägerin vorliegend ebenfalls nicht aus. Denn die angeordnete Subsidiarität der Feststellungsklage gegenüber der Leistungsklage gilt bei Klagen gegen den Staat nur, wenn - anders als im vorliegenden Fall - die Sonderregelungen über Fristen und Vorverfahren für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen unterlaufen würden. 31

Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 4. Juli 2002 a.a.O.; Urteil vom 29. April 1997 - 1 C 2/95 -, in: NJW 1997, 2534. 32

Diese Voraussetzungen sind im Verhältnis der Klägerin zum Beklagten erfüllt. Die Klägerin ist nach § 6 Abs. 1 Satz 1 AG BSHG NRW in Verbindung mit § 2 der Satzung des Kreises P. verpflichtet, 50 Prozent der Sozialhilfenaufwendungen im Verhältnis zum Beklagten zu tragen. Damit steht auf Seiten der Klägerin unter bestimmten Voraussetzungen ein Recht auf finanziellen Härteausgleich gegenüber. 33

Der Feststellungsantrag ist jedoch unbegründet, weil die Klägerin als kreisangehörige Stadt im Verhältnis zum Beklagten von diesem nicht die Aufnahme eines satzungsrechtlichen Härteausgleichs nach § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW verlangen kann. 34

Eine Verpflichtung zur satzungsrechtlichen Regelung eines Härteausgleichs besteht noch nicht grundsätzlich ohne das Hinzutreten weiterer Umstände für alle Kreise, die Aufgaben der Sozialhilfe an kreisangehörige Gemeinden delegiert haben. Für eine solche generelle Verpflichtung lässt sich der Auslegung der maßgebenden Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG nichts entnehmen. Schon der Wortlaut der Regelung widerspricht einer solchen Auslegung. Denn danach legen die Kreise 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. Durch die mit dem Wort "wenn" geschaffene grammatikalische Verknüpfung zwischen den Teilsätzen hat der Gesetzgeber eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass die Rechtsfolge des im ersten Teilsatz enthaltenen satzungsrechtlichen Härteausgleichs erst bei Vorliegen der im zweiten Teilsatz geregelten tatbestandlichen Voraussetzungen (erhebliche Härte infolge erheblicher struktureller Unterschiede durch die Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden an den Aufwendungen) erforderlich ist. Auch die Auslegung der Vorschrift nach dem Gesetzeszweck führt zu keinem anderen Ergebnis. Welchen Inhalt der Gesetzgeber einer Rechtsvorschrift gibt, hängt in erster Linie davon ab, welche Zwecke er verfolgt, welche Lösungen (einer rechts- oder sozialpolitischen Aufgabe) er vor Augen hat und verwirklichen will. 35

Vgl. Larenz, Methodenlehre, 2. Auflage 1969, S. 313. 36

Bei der Ermittlung des Gesetzeszwecks kommen die Gesetzesmaterialien und die amtlichen Begründungen als erste Erkenntnisquelle in Betracht. 37

Vgl. Bartholomeyczik, Die Kunst der Gesetzesauslegung, 1967, Seite 52. 38

Dies ist hier zunächst die Begründung des Zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zweites Modernisierungsgesetz - 2. ModernG NRW -) vom 20. September 1999 (LTDS 12/4320). In der Begründung zu Artikel 17 - Änderung des Gesetzes zur Ausführung des BSHG - heißt es zu Nr. 1 (§ 6):	39
"Abs. 1 geht auf einen Vorschlag von Landkreistag und Städte- und Gemeindebund im Rahmen der Beratungen zum ersten Modernisierungsgesetz zurück und ist in einer EntschlieÙung des Landtages (Drucksache 12/4024) aufgegriffen worden."	40
Die zugrundeliegende EntschlieÙung des Landtages vom 8. Juni 1999 (Drucksache 12/4024) lautet insoweit:	41
"Der Landtag begrüÙt die Absicht der Landesregierung, mit dem zweiten Modernisierungsgesetz weitere Initiativen zur Stärkung der Kommunen umzusetzen. Dazu zählt aus Sicht des Landtags zum Zwecke der Zusammenführung von Finanz- und Aufgabenverantwortung auch eine Neuregelung der Zuständigkeiten im Bereich des Bundessozialhilfegesetzes... Eine Verlagerung der Zuständigkeiten für die Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß § 96 BSHG von den Kreisen als örtliche Träger auf die kreisangehörigen Gemeinden ist wegen des entgegenstehenden Bundesrechts nicht möglich. Mit dem ersten Modernisierungsgesetz ist in einem ersten Schritt die Möglichkeit für eine einvernehmlich getroffene Regelung bezüglich einer Verlagerung der Finanzverantwortung auf die kreisangehörigen Gemeinden im Experiment gegeben. Um über die Möglichkeit dieser Experimente hinaus Aufgaben- und Finanzverantwortung soweit wie möglich zusammen zu führen, soll in den denjenigen Kreisen, in denen die kreisangehörigen Gemeinden zur Durchführung herangezogen werden, eine direkte Beteiligung der Gemeinden an den Aufwendungen als Regel vorgesehen werden.	42
Der Landtag ist sich bewusst, dass durch die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung in den genannten Bereichen Veränderungen der finanziellen Belastungen der Aufgabenträger entstehen. Es muss berücksichtigt werden, dass aufgrund erheblicher struktureller Unterschiede zwischen den Gemeinden eines Kreisgebietes unvertretbare Härten für die Kommunen auftreten können, die möglichst auszugleichen sind. Dies kann durch eine Regelung erreicht werden, die - ...; - bei der Hilfe zum Lebensunterhalt eine direkte Beteiligung der Gemeinden an den Aufwendungen ermöglicht, soweit diese von den Kreisen herangezogen werden und einen strukturellen Ausgleich durch Satzung zugunsten derjenigen Gemeinden vorsieht, bei denen wegen ihrer besonderen Einwohnerstruktur unverhältnismäßige Mehrbelastungen entstehen würden.	43
Der Landtag sieht in diesem Maßnahmen eine Möglichkeit, auch kreisangehörigen Kommunen sozialpolitische Steuerungsinstrumente an die Hand zu geben und über den Einsatz von Sozialhilfeleistungen eine eigenständig aktive kommunale Beschäftigungspolitik zu entwickeln, um Sozialhilfebedürftigkeit zu überwinden."	44
Daraus ergibt sich, dass die finanzielle Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden an den Sozialhilfeaufwendungen den Zweck verfolgt, bei diesen über die Entwicklung sozialpolitischer Steuerungsinstrumente zur eigenen finanziellen Entlastung die Aufwendungen für die Sozialhilfe zu senken. Dabei hat der Gesetzgeber jedoch gesehen, dass dieser Zweck aufgrund struktureller Unterschiede nicht von allen betroffenen kreisangehörigen Gemeinden in gleicher Weise erreicht werden kann und die finanzielle Beteiligung an den Sozialhilfeaufwendungen in Einzelfällen zu unvertretbaren Härten in Folge der finanziellen Belastung führen kann. Diese sollten nach dem Willen des Gesetzgebers möglichst durch einen satzungsrechtlichen finanziellen Ausgleich zugunsten derjenigen	45

Gemeinden ausgeglichen werden, die in Folge ihrer Einwohnerstruktur unverhältnismäßigen Belastungen ausgesetzt wären. Danach bedarf es aber einer satzungsrechtlichen Regelung über den Härteausgleich auch nur in den Kreisen, in denen die finanzielle Beteiligung an den Aufwendungen für einzelne kreisangehörige Gemeinden in Folge erheblicher struktureller Unterschiede im Kreisgebiet zu einer erheblichen Härte führt.

Im vorliegenden Fall ist der Beklagte zur Aufnahme einer satzungsrechtlichen Regelung eines Härteausgleichs im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW auch nach den vorliegenden Erkenntnissen nicht etwa deshalb gehalten, weil besondere finanzielle Belastungen einzelner kreisangehöriger Gemeinden in seinem Kreisgebiet einen solchen Finanzausgleich erforderlich machen. Das Gericht vermag aufgrund der Verhältnisse im Kreisgebiet der Beklagten derzeit eine Verpflichtung zur satzungsrechtlichen Regelung eines Härteausgleichs nicht zu erkennen. Denn die Annahme des Beklagten, die Beteiligung ihrer kreisangehörigen Gemeinden an den Aufwendungen insbesondere im Falle der Klägerin führe für diese nicht zu einer erheblichen Härte infolge erheblicher struktureller Unterschiede, ist rechtlich nicht zu beanstanden. Bei dem Begriff des erheblichen strukturellen Unterschiedes handelt es sich um einen sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff. Dieser unterliegt grundsätzlich der vollständigen verwaltungsgerichtlichen Überprüfung. 46

Vgl. Kopp/Schenke, a.a.O., Rand-Nr. 23 ff. zu § 114 VwGO. 47

Der Wortlaut der Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW gibt vorliegend noch keine eindeutige Auskunft über den Inhalt des unbestimmten Rechtsbegriffs. Dem Begriff der strukturellen Unterschiede lässt sich zunächst nur entnehmen, dass im Gesamtgefüge des Kreisgebietes verschiedene Bedingungen gegeben sein müssen. 48

Vgl. zum Strukturbegriff: Meyers enzyklopädisches Lexikon, Band 22 Seite 709. 49

Aus dem vom Gesetzgeber geschaffenen grammatikalischen Zusammenhang der 50-prozentigen Beteiligung an den Sozialhilfekosten mit den erheblichen strukturellen Unterschieden und der damit verbundenen erheblichen Härte ergibt sich aber, dass es sich um verschiedene Bedingungen im Gesamtgefüge des Kreisgebietes handeln muss, die Einfluss auf die Höhe der Sozialhilfeaufwendungen nehmen. Weil auch dies noch keinen weiteren Aufschluss über die inhaltliche Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs gibt, ist daher wiederum auf den Zweck des Gesetzes abzustellen. Denn auch bei unbestimmten Rechtsbegriffen eröffnet die Bezugnahme auf die Gesetzeszwecke eine Präzisierungsmöglichkeit. 50

Vgl. Koch, Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensermächtigung im Verwaltungsrecht, 1979, Seite 95. 51

Nach der Begründung zu Artikel 17 Nr. 1 (§ 6) des 2. ModernGesetzes ist bei der Entscheidung, ob eine erhebliche Härte in Folge erheblicher struktureller Unterschiede festgestellt werden kann, eine auf die örtlichen Verhältnisse bezogene Gesamtschau aller Indikatoren notwendig, die Einfluss auf den von den kreisangehörigen Gemeinden zu leistenden Aufwand haben können. Danach kann in diesem Rahmen beispielsweise geprüft werden, ob folgende Indikatoren - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - zur Feststellung dieses Tatbestandes geeignet sind, zum Beispiel die Arbeitslosenquote (insbesondere der Anteil der Langzeitarbeitslosen), die Höhe von Sozialhilfeaufwendungen pro Einwohner, der Bestand an Sozialwohnungen und anderes. In jedem Fall können danach nur solche Faktoren zur Begründung einer erheblichen Härte herangezogen werden, die unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen der kreisangehörigen Gemeinden haben. Dies bedeutet, dass 52

erhebliche strukturelle Unterschiede im Sinne des Gesetzes im Kreisgebiet dann vorliegen, wenn im Hinblick auf das grundsätzlich erforderliche kumulative Vorliegen mehrerer sozialhilfearaufwendungsrelevanter Indikatoren in verschiedenen kreisangehörigen Gemeinden signifikant verschiedene "exogene" Bedingungen bestehen. Dies heißt, dass solche Umstände außer Betracht bleiben müssen, die nicht strukturell bedingt sind. Das sind solche "endogenen" Bedingungen, die zwar Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen haben, aber etwa erst durch die Art der Sachbearbeitung auf der Ebene der Verwaltung der kreisangehörigen Gemeinde eine Erhöhung der Sozialhilfearaufwendungen verursachen. Dies ergibt sich schon aus dem Sinn und Zweck des Gesetzes, der durch die teilweise Übernahme der Finanzverantwortung auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden dafür sorgen soll, dass diese durch eigene Steuerungsinstrumente die Höhe der Sozialhilfekosten senken. Weil auch die in der Gesetzesbegründung aufgezählten Indikatoren nicht abschließend sind, ist eine umfassende Prüfung möglichst aller objektiv und unmittelbar aufwendungsrelevanten Umstände vorzunehmen. Die in diesem Rahmen bedeutsamen Indikatoren beziehen sich dabei etwa auf die Anzahl der Sozialhilfeempfänger im Verhältnis zur Einwohnerzahl (Sozialhilfeempfängerdichte), die Höhe der Sozialhilfearaufwendungen pro Einwohner, den Bestand an Sozialwohnungen und anderem preiswerten Wohnraum, die Arbeitslosenquote, die Anzahl der Langzeitarbeitslosen, der Aussiedler, der Kontingentflüchtlinge, der Bezieher niedriger Einkommen, der sozialhilfebedürftigen Personen pro Hilfefall, die Dauer des Sozialhilfebezugs pro Sozialhilfeempfänger oder etwa die Anzahl der offenen Stellen auf dem Arbeitsmarkt im Kreisgebiet.

Davon ausgehend hat der Beklagte bei der Überprüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Begriffs der strukturellen Unterschiede anhand ausreichend vieler Indikatoren in hinreichender Weise ermittelt. Denn er hat hinsichtlich der Indikatoren des Anteils der Langzeitarbeitslosen pro Tausend Einwohnern, des prozentualen Anteils der Sozialwohnungen an allen Wohnungen, der Sozialhilfedichte (Anzahl der Sozialhilfeempfänger im Vergleich zur Einwohnerzahl), und der Höhe der Sozialhilfekosten pro Einwohner und Jahr die relevanten Daten bezogen auf alle kreisangehörigen Gemeinden ermittelt, jeweils den Kreisdurchschnittswert errechnet und die maßgebenden Zahlen miteinander verglichen. Dabei ergab sich eine erhebliche Differenz im Falle der Klägerin zum Kreisdurchschnitt jedoch lediglich hinsichtlich der Sozialhilfedichte und der Höhe der Sozialhilfearaufwendungen pro Einwohner. Bei der Sozialhilfedichte lag die Klägerin mit 1,44 Prozent ca. 33 Prozent über dem Kreisdurchschnitt von 1,09 Prozent und beim Anteil der Sozialhilfekosten pro Einwohner mit 84,57 DM ca. 35 Prozent über dem Kreisdurchschnitt von 62,32 DM. Hinsichtlich der weiteren Indikatoren ließ sich hingegen eine erhebliche Abweichung vom Kreisdurchschnitt nach oben nicht feststellen. Damit hat der Beklagte aber auch als Ergebnis der Gesamtschau in nicht zu beanstandender Weise das Vorliegen erheblicher struktureller Unterschiede bezogen auf die Klägerin verneint. Er hat insbesondere zu Recht allein der Sozialhilfedichte und der Höhe der Sozialhilfe pro Einwohner kein besonderes - oder etwa einzig maßgebendes - Gewicht beigemessen. Denn diesen Werten kommt eine herausragende Aussagekraft im Hinblick auf das Vorliegen erheblicher struktureller Unterschiede nicht zu, weil sie zur tatbestandlichen Ausfüllung des Begriffs weniger geeignet sind. Die "Sozialhilfedichte" stellt ausschließlich auf die Anzahl der Hilfeempfänger im Gemeindegebiet ab, ohne eine Aussage zur Ursache dieser Anzahl zu enthalten. Die Anzahl der Hilfeempfänger beeinflusst jedoch auch unmittelbar die Höhe der absoluten Sozialhilfeleistungen, die sich auf den Haushalt der Gemeinde auswirken und sich unter Umständen als "Härte" darstellen. Betrachtet man den Begriff "Sozialhilfedichte" unter diesem Gesichtspunkt, nämlich als ein unmittelbar den Gemeindehaushalt belastendes Element, gehört er eher zum Tatbestandsmerkmal "erhebliche Härte" im Sinne von § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW. Es trifft die Gemeinden eben unterschiedlich "hart", ob nur zwei

Prozent oder vielleicht fünf Prozent ihrer Bürger der Sozialhilfe bedürfen. Bedeutet jedoch die absolute Anzahl der Sozialhilfeempfänger gegebenenfalls eine "erhebliche Härte", die nach dem Tatbestand des § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW die Folge der strukturellen Unterschiede ist, kann sie nach Überzeugung der Kammer jedenfalls nicht das alleinige, sondern allenfalls ein ergänzendes Merkmal eines strukturellen Unterschiedes sein.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Entschließung des Landtages vom 8. Juni 1999 (Landtagsdrucksache 12/4024) auf die Nr. 1 des Art. 17 des Zweiten Modernisierungsgesetzes zurück geht). Zwar ist darin von einem "strukturellen Ausgleich durch Satzung" zu Gunsten derjenigen Gemeinden die Rede, "bei denen wegen ihrer besonderen Einwohnerstruktur unverhältnismäßige Mehrbelastungen entstehen würden" und damit allein der Begriff der Einwohnerstruktur erwähnt. Doch auch in diesem Zusammenhang lässt sich der Begriff der "Einwohnerstruktur" nicht dem Begriff der strukturellen Unterschiede zuordnen. Maßgeblich hierfür ist, dass der Antrag nicht zwischen "erheblichen strukturellen Unterschieden" einerseits und "erheblicher Härte" andererseits unterscheidet, weil der Strukturbegriff sowohl im Zusammenhang mit dem finanziellen Ausgleich als auch bezogen auf die Einwohner Verwendung fand. 54

Dass trotz einer höheren Sozialhilfedichte durchaus eine Reduzierung der Sozialhilfekosten möglich ist, belegen nach Auffassung des Gerichts auch die neueren Zahlen über den von der Klägerin geleisteten Sozialhilfeaufwand, die der Beklagte in der mündlichen Verhandlung vorgelegt hat und denen die Klägerin nicht entgegen getreten ist. Danach ist es der Klägerin seit Einführung ihrer 50-prozentigen Beteiligung an den Sozialhilfekosten nämlich gelungen, ihren Aufwand in nicht unerheblicher Weise zu reduzieren. 55

Sind mithin strukturelle Unterschiede im Kreisgebiet des Beklagten nicht erkennbar, kommt es auch nicht mehr entscheidungserheblich darauf an, ob die 50-prozentige Beteiligung der Klägerin an den Sozialhilfeaufwendungen für diese eine erhebliche Härte bedeutet. Denn das Vorliegen einer solchen erheblichen Härte begründet das Erfordernis einer satzungsrechtlichen Regelung des Härteausgleichs nur dann, wenn sie infolge erheblicher struktureller Unterschiede besteht. An letzterem fehlt es hier aber schon. 56

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 57

Die Gerichtskostenfreiheit ergibt sich aus § 188 Satz 2 VwGO in der bis zum 31. Dezember 2001 gültigen Fassung. 58

Das Gericht lässt die Berufung gegen das Urteil gemäß § 124 a Abs. 1 Satz 1 VwGO zu, weil es der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO beimisst. Die Auslegung der Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 2 AG BSHG NRW und sich daraus ergebende Verpflichtungen der Kreise zum Erlass untergesetzlicher Normen haben über den hierzu entscheidenden Einzelfall hinaus allgemeine Bedeutung für die in Nordrhein-Westfalen durch die Regelung betroffenen Kreise und kreisangehörigen Gemeinden. Darüber hinaus liegt nach den Erkenntnissen des Gerichts eine obergerichtliche Entscheidung zu den maßgebenden Rechtsfragen nicht vor. 59

60