

X

B e s c h l u ß

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen des Antrags der Gemeinde

vertreten durch den Gemeindedirektor,

durch einstweilige Anordnung den Vollzug des 2. Gesetzes zur Änderung des
Flüchtlingsaufnahmegesetzes - FlÜAG - vom 29. Januar 1991 (GV NW S. 13)
auszusetzen,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 19. März 1991

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Professor Dr. Dietlein,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Wiesen,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. Palm,
Professor Dr. Brox,
Professor Dr. Dr. h.c. Stern,
Richterin am Bundessozialgericht Jaeger,
Professor Dr. Schlink

beschlossen:

Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung
wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I.

Die Antragstellerin begehrt im Hauptsacheverfahren die Feststellung der Nichtigkeit des 2. Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes - FLÜAG - vom 29. Januar 1991 (GV NW S. 13). Dieses Gesetz ändert den bisher für die Verteilung von Flüchtlingen allein geltenden Einwohnerschlüssel zugunsten einer Kombination dieses Einwohnerschlüssels (90 v.H.) mit dem Flächenschlüssel (10 v.H.). Abweichend von der bis zu seinem Inkrafttreten geltenden Rechtslage sieht § 3 Abs. 3 FLÜAG in der Fassung des angefochtenen Gesetzes bei der Zuweisung die Anrechnung auch des Bestandes an de-facto-Flüchtlingen und Aussiedlern vor.

Die Antragstellerin hält das 2. Änderungsgesetz für verfassungswidrig, weil es ihr Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung aus Art. 78 LV/28 GG verletze. Das Gesetz führe zu einer Auszehrung im Bereich der Finanzhoheit, so daß traditionelle Selbstverwaltungsaufgaben vernachlässigt werden müßten. Die bei Anwendung des Gesetzes zu erwartende Aufnahme von weiteren 326 Personen zusätzlich zu den bereits aufgenommenen 253 stelle die Antragstellerin vor kaum zu bewältigende finanzielle, personelle und praktische Schwierigkeiten. Die Einbeziehung des Flächenschlüssels sei sachlich nicht vertretbar und unverhältnismäßig. Die Wirkung des Flächenschlüssels werde durch die Anrechnung der Aussiedler, die sich Überwiegend zugunsten der Ballungszentren auswirke, noch verstärkt.

Die Aussetzung des Vollzuges des Gesetzes sei notwendig, weil die durch die Aufnahme zahlreicher zusätzlicher Personen veranlaßten Dispositionen in organisatorischer, planerischer, personeller und finanzieller Hinsicht nicht wieder rückgängig zu machen seien.

II.

Der gemäß Art. 75 Nr. 4 LV, § 12 Nr. 8, § 52, § 27 VerfGHG statthafte Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist unbegründet.

Nach § 27 Abs. 1 VerFGHG kann der Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung treffen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs ist bei der Prüfung der Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung, die in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren meist weitreichende Folgen auslöst, insbesondere dann ein strenger Maßstab anzulegen, wenn mit der einstweiligen Anordnung eine Rechtsnorm außer Vollzug gesetzt werden soll. Dabei müssen die Gründe, die für oder gegen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschrift sprechen, regelmäßig außer Betracht bleiben. Der Verfassungsgerichtshof muß vielmehr die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht ergeht, die angegriffene Maßnahme in dem Hauptsacheverfahren jedoch später für verfassungswidrig erklärt wird, gegen die Nachteile abwägen, die entstehen würden, wenn die angegriffene Regelung vorläufig außer Anwendung gesetzt würde, sie sich aber später als verfassungsgemäß erwiese.

Vgl. BVerfGE 71, 350, 351 f; 80, 360
363 f; 81, 53, 55; VerFGH NW OVG 30,
278, 279 f.

Der Antrag, das 2. Gesetz zur Änderung des FLÜAG für nichtig zu erklären, ist weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Ungeachtet der von der Landesregierung geäußerten Zweifel an der hinreichenden Behauptung einer Verletzung des Art. 78 LV/28 GG ist in die regelmäßig vorzunehmende Abwägung einzutreten, denn diese Zweifel begründen jedenfalls nicht eine offensichtliche Unzulässigkeit der kommunalen Verfassungsbeschwerde.

Im Rahmen der Abwägung lassen sich schwere Nachteile für das gemeine Wohl nicht feststellen, wenn die einstweilige Anordnung nicht ergeht, der Hauptsacheantrag sich später aber als begründet erweisen sollte.

Wenn § 3 FLÜAG in der Fassung des 2. Änderungsgesetzes weiterhin bis zu einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung der Hauptsache in Bezug auf die

Antragstellerin angewendet wird, werden dadurch keine schwerwiegenden vollendeten Tatsachen geschaffen, die den Erlaß einer einstweiligen Anordnung rechtfertigen könnten. Sollte in der Hauptsacheentscheidung die Nichtigkeit des angegriffenen Gesetzes festgestellt werden, könnten die Folgen der Zuweisung einer erheblich erhöhten Anzahl von Personen weitgehend innerhalb kurzer Zeit rückgängig gemacht werden; das gilt auch, soweit nicht lediglich der finanzielle Bereich betroffen ist. Das Land hätte dann von einer Zuweisung von Flüchtlingen an die Antragstellerin abzusehen, bis deren Aufnahmesituation wieder an den Stand entsprechend der bisherigen Rechtslage angeglichen ist. Dieser Vorgang könnte dadurch beschleunigt werden, daß die auf der Grundlage des angefochtenen Gesetzes bereits zusätzlich zugewiesenen Flüchtlinge in andere Gemeinden umverteilt werden. Die Ausgestaltung des Zuweisungsverfahrens (vgl. u.a. § 22 Abs. 9, Abs. 5 S. 3, Abs. 8 und 10 AsylVfG) ermöglicht dabei ein zügiges und effektives Vorgehen. Die aus der Zuweisung einer erhöhten Personenzahl für die Übergangszeit möglicherweise entstehenden Schwierigkeiten haben lediglich einen begrenzten Umfang, der im Hinblick auf die strengen Anforderungen des § 27 VerfGHG nicht ins Gewicht fällt. So stellt die Antragstellerin selbst die langfristigen Nachteile der Anwendung des Gesetzes in den Vordergrund ihrer Überlegungen. Die für die Übergangszeit hinzunehmenden Schwierigkeiten lassen sich dadurch verringern, daß bei der Art und Weise der Bewältigung der Aufnahme der zusätzlich zugewiesenen Personen auf die eventuelle Vorläufigkeit dieser Belastung Rücksicht genommen wird. Sowohl in der Planung der räumlichen Gegebenheiten als auch bei personalwirtschaftlichen Maßnahmen, die durch den notwendigen Betreuungsaufwand veranlaßt werden, sind tatsächliche und rechtliche Gestaltungsweisen möglich, die ein Rückgängigmachen nach einer für die Antragstellerin günstigen Entscheidung in der Hauptsache ohne besonders großen Aufwand erlauben. Bedeutsame Auswirkungen auf die Planungshoheit der Antragstellerin oder gar eine bauliche oder soziale Umstrukturierung von Ortsteilen sind für die Übergangszeit jedenfalls nicht zu erwarten. Die Folgen des Gesetzesvollzugs werden schließlich selbst für die Übergangszeit dadurch weiter begrenzt, daß die Antragstellerin nach dem unwidersprochenen Vortrag der Landesregierung mit einer Ausschöpfung ihrer nach neuem Recht ermittelten Aufnahmekapazität für diese absehbare Zeit nicht zu rechnen hat.

Die finanziellen Folgen der Aufnahme von zusätzlichen Personen durch die Antragstellerin stellen ebenfalls keine schweren Nachteile im Sinne von § 27 VerfGHG dar. Dies ergibt sich zunächst daraus, daß das Land den wesentlichen Teil dieser Kosten auf Dauer und damit auch für die Übergangszeit bis zur Entscheidung der Hauptsache gemäß § 6 FLÜAG erstattet; dabei werden die Kosten der Sozialhilfe über die Kreise gemäß § 5 Abs. 2 AG BSHG NW - gegebenenfalls noch über den Umfang von § 6 Abs. 4 FLÜAG hinaus - ersetzt. Soweit danach noch Kosten der Antragstellerin ungedeckt bleiben, kommt ein weitergehender finanzieller Ausgleich durch das Land in Betracht, wenn sich das angefochtene Gesetz im Hauptsacheverfahren als nichtig erweisen sollte.

Schwere Nachteile drohen schließlich auch nicht aus dem Gesichtspunkt einer Verletzung fundamentaler Verfassungsprinzipien oder einzelner Grundrechte.

Vgl. dazu: BVerfGE 7, 367, 373; 12, 36, 41;
34, 341, 344; 64, 67, 71; 81, 53, 55.

Durch die Verpflichtung zur Aufnahme weiterer Personen werden grundlegende Verfassungsprinzipien nicht berührt. Bei der Aufnahme von Flüchtlingen handelt es sich um eine vorübergehende, bis zum Abschluß des Hauptsacheverfahrens zu regelnde Belastung der Antragstellerin, die dem Grunde nach verfassungsrechtlich unbedenklich und nur dem Umfang nach im Streit ist. Die von der Antragstellerin hinzunehmenden Nachteile für die Übergangszeit sind nicht von so hohem Gewicht, daß von einem grundlegenden Eingriff in das Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung gesprochen werden kann.

Demgegenüber hätte der Erlaß einer einstweiligen Anordnung zur Folge, daß die zahlreichen Gemeinden, in denen die Unterbringungsmöglichkeiten erschöpft sind, zusätzlich belastet würden. Die Unzuträglichkeiten, die sich in diesen Gemeinden - teilweise bereits seit längerer Zeit - aufgrund dieser Aufnahmesituation ergeben haben und deren Abstellung Anliegen des Gesetzgebers gewesen ist, würden durch eine Aussetzung des Gesetzesvollzugs nicht unerheblich verschärft.

Gegen diesen Beschluß kann binnen eines Monats nach Zustellung schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle Widerspruch beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster erhoben werden (§ 27 Abs. 3 Satz 1 VerfGHG).

Prof.Dr. Dietlein

Dr. Wiesen

Dr.Dr.h.c. Palm

Prof. Dr. Brox

Prof.Dr.Dr.h.c. Stern

Jaeger

Prof.Dr. Schlink