

Leitsätze

1. Die Einbeziehung des Flächenschlüssels im Umfang von 10 v. H. bei der Zuweisung von Flüchtlingen an die Gemeinden ist im Hinblick auf das Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) vertretbar und verstößt nicht gegen das Willkürverbot.

§ 3 Abs. 1 Satz 3 FlüAG i. d. F. des 2. ÄndG ist verfassungskonform dahingehend auszulegen, daß der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales von der Verordnungsermächtigung für Härtefälle Gebrauch machen muß.

2. Die Kostenerstattungsregelungen des § 6 FlüAG i. d. F. des 2. ÄndG verstoßen nicht gegen Art. 78 Abs. 1 - 3 LV.
3. Die in § 3 Abs. 3 FlüAG i. d. F. des 2. ÄndG bestimmte Anrechnung des Aussiedlerbestandes verstößt gegen das Willkürverbot.

Art. 29 a, 78 LV

2. Gesetz zur Änderung des FlüAG

VerfGH NW

Urteil vom 22.9.1992, VerfGH 3/91



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 3/91

Verkündet am: 22. September 1992
Köster
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren
wegen der Behauptung der

1. Gemeinde [Name], vertreten durch den Gemein-
direktor,
2. Gemeinde [Name], vertreten durch den Gemein-
direktor,
3. Stadt [Name], vertreten durch den Stadtdirektor,
4. Stadt [Name], vertreten durch den Stadtdirektor,
5. Stadt [Name], vertreten durch den Stadtdirektor,
6. Gemeinde [Name], vertreten durch den Gemeindedirektor,
7. Gemeinde [Name], vertreten durch den Gemein-
direktor,
8. Gemeinde [Name], vertreten durch den Gemein-
direktor,
9. Gemeinde [Name], vertreten durch den Gemein-
direktor,

- Verfahrensbevollmächtigte zu 3. - 9.:

10. des Kreises , vertreten durch den Oberkreisdirektor,
11. des Kreises , vertreten durch den Oberkreisdirektor,
12. des Kreises , vertreten durch den Oberkreisdirektor,
13. der Stadt , vertreten durch den Stadtdirektor,
14. der Stadt , vertreten durch den Stadtdirektor,
15. der Stadt , vertreten durch den Stadtdirektor,
16. der Stadt , vertreten durch den Stadtdirektor,
17. der Stadt , vertreten durch den Stadtdirektor,
18. der Stadt , vertreten durch den Stadtdirektor,
19. der Stadt , vertreten durch den Stadtdirektor,
20. der Stadt , vertreten durch den Stadtdirektor,
21. der Gemeinde , vertreten durch den Gemeindedirektor,
22. der Gemeinde , vertreten durch den Gemeindedirektor,
23. der Gemeinde , vertreten durch den Gemeindedirektor,
24. der Gemeinde , vertreten durch den Gemeindedirektor,
25. der Gemeinde , vertreten durch den Gemeindedirektor,
26. der Gemeinde , vertreten durch den Gemeindedirektor,
27. der Gemeinde , vertreten durch den Gemeindedirektor,
28. der Gemeinde , vertreten durch den Gemeindedirektor,

- Verfahrensbevollmächtigter zu 10. - 28.:

Vorschriften des 2. Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes - FlüAG - vom 29. Januar 1991 (GV NW S. 13) verletzt die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
auf die mündliche Verhandlung vom 14. Juli 1992

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. Dres. h.c. Stern,
Richterin am Bundessozialgericht Jaeger,
Professor Dr. Schlink

für Recht erkannt:

§ 3 Abs. 3 Flüchtlingsaufnahmegesetz in der Fassung des 2. Änderungsgesetzes vom 29. Januar 1991 (GV NW S. 13) ist nichtig, soweit der Bestand der Berechtigten nach § 2 Landesaufnahmegesetz vom 21. März 1972 (GV NW S. 61) in der jeweils geltenden Fassung anzurechnen ist.

Im übrigen werden die Verfassungsbeschwerden mit der Maßgabe zurückgewiesen, daß § 3 Abs. 1 Satz 3 Flüchtlingsaufnahmegesetz in der Fassung des 2. Änderungsgesetzes verfassungskonform dahingehend auszulegen ist, daß der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales von der Verordnungsermächtigung für Härtefälle Gebrauch machen muß.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat den Beschwerdeführern die Hälfte der durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen zu erstatten.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführer, 25 kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie drei Kreise, wenden sich gegen die Einbeziehung des Flächenschlüssels und die Anrechnung des Aussiedlerbestandes bei der Zuweisung von Flüchtlingen an die Gemeinden sowie gegen die Regelung der Erstattung der Sozialhilfeaufwendungen durch das 2. Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes - FlüAG - vom 29. Januar 1991 (GV NW S. 13).

I.

Nach § 3 Abs. 1 FlüAG vom 27. März 1984 (GV NW S. 214), geändert durch Gesetz vom 26. Mai 1988 (GV NW S. 214), erfolgte die Zuweisung der ausländischen Flüchtlinge, zu deren Aufnahme und Unterbringung die Gemeinden durch § 1 FlüAG verpflichtet wurden, entsprechend dem Einwohneranteil der Gemeinde an der Gesamtbevölkerung des Landes. Das 2. Änderungsgesetz ersetzt den bisher allein geltenden Einwohnerschlüssel zugunsten einer Kombination dieses Einwohnerschlüssels (90 v. H.) mit dem Flächenschlüssel (10 v. H.).

Bei dieser Zuweisung war gemäß § 3 Abs. 3 FlüAG a. F. der Bestand der ausländischen Flüchtlinge (Asylbewerber, Kontingentflüchtlinge gemäß dem Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 - BGBl I S. 1057 -, nach § 22 AuslG 1965 übernommene Ausländer) in den Gemeinden zu berücksichtigen; die Neufassung sieht zusätzlich die Anrechnung des Bestandes an de-facto-Flüchtlingen und Aussiedlern vor.

Während § 6 Abs. 4 FlüAG a.F. das Land zur Erstattung der den Trägern der Sozialhilfe nach § 120 BSHG entstehenden Aufwendungen verpflichtete, sind nach dem 2. Änderungsgesetz "mindestens die Aufwendungen für die Hilfe des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen" zu erstatten.

Die maßgeblichen Bestimmungen des am 29. Januar 1991 ausgefertigten und im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 31. Januar 1991 verkündeten 2. Änderungsgesetzes lauten:

"Artikel 1

...

4. § 3 erhält folgende Fassung:

"§ 3

Zuweisung

- (1) Die Zuweisung der ausländischen Flüchtlinge erfolgt unter Berücksichtigung der Haushaltsgemeinschaft von Ehegatten und ihren Kindern unter 18 Jahren entsprechend dem Einwohneranteil der Gemeinden an der Gesamtbevölkerung des Landes (Einwohnerschlüssel) und entsprechend dem Flächenanteil der Gemeinde an der Gesamtfläche des Landes (Flächenschlüssel). 90 v. H. des Einwohnerschlüssels bilden mit 10 v. H. des Flächenschlüssels den Zuweisungsschlüssel. Weicht bei Anwendung der 10 v. H. des Flächenschlüssels der Zuweisungsschlüssel in einzelnen Gemeinden um mehr als 10 v. H. von dem Zuweisungsschlüssel allein nach dem Einwohnerschlüssel ab, kann der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales durch Rechtsverordnung die Mehrbelastung auf einen Höchstwert von bis zu 30 v. H. begrenzen, wenn die Verteilung nach dem neuen Zuweisungsschlüssel wegen Besonderheiten in der Flächennutzung, wegen einer besonders dünnen Besiedelung oder wegen einer unerwartet hohen zusätzlichen Aufnahmepflicht zu unververtretbaren Härten führt. Für die durch eine solche Regelung noch zu

verteilenden Personen ist in der Rechtsverordnung der Zuweisungsschlüssel der übrigen Gemeinden entsprechend zu erhöhen.

- (2) Dem Einwohnerschlüssel und dem Flächenschlüssel ist der vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik jeweils zuletzt fortgeschriebene und veröffentlichte Stand zugrunde zu legen.
- (3) Bei der Zuweisung ist der Bestand der ausländischen Flüchtlinge (§ 2), der anderen ausländischen Flüchtlinge (§ 9) und Berechtigten nach § 2 Landesaufnahmegesetz vom 21. März 1972 (GV NW S. 61) in der jeweils geltenden Fassung in der Gemeinde anzurechnen. Der Bestand der ausländischen Flüchtlinge ist der von der Landesstelle jeweils zuletzt fortgeschriebenen Statistik über die Zuweisung, der Bestand der Berechtigten nach § 2 Landesaufnahmegesetz ist der von der Landesstelle jeweils zuletzt fortgeschriebenen Statistik über die Einweisung und Weiterleitung der seit dem 1. August 1989 aufgenommenen Berechtigten, der Bestand der anderen ausländischen Flüchtlinge ist der jeweils zuletzt vom Innenministerium vorgenommenen Erhebung zu entnehmen.
- (4) Bei der Zuweisung nach Abs. 3 ist bei Gemeinden, auf deren Gebiet eine zentrale Anlaufstelle für Asylbewerber oder eine zentrale Unterbringungseinrichtung des Landes für Asylbewerber betrieben wird, die damit verbundene Belastung zu berücksichtigen. Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales bestimmt durch Rechtsverordnung Umfang und Dauer der Entlastung."

5. § 6 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

"(4) Das Land erstattet den Trägern der Sozialhilfe mindestens die Aufwendungen für die Hilfe des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen für

1. asylbegehrende Ausländer bis zum rechtswirksamen Abschluß des Asylverfahrens; bei nachfolgender Ausreise oder nachfolgendem Vollzug von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen auch darüberhinaus, längstens jedoch noch für die Dauer von vier Monaten,
2. ausländische Flüchtlinge nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 und Abs. 2 für die Dauer von drei Jahren.

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales wird ermächtigt, zur Pauschalierung der Erstattungsleistungen Regelbeträge durch Rechtsverordnung zu bestimmen."

...

Artikel 2

"Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft."

II.

Die Beschwerdeführer machen geltend, die angegriffenen Vorschriften des 2. Gesetzes zur Änderung des FLÜAG seien verfassungswidrig, weil diese ihr Selbstverwaltungsrecht verletzen.

Die Beschwerdeführerin zu 1. und die Beschwerdeführer zu 10. - 28. beantragen,

festzustellen,

daß das 2. Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 29. Januar 1991 (GV NW S. 13) mit Art. 78 Abs. 1 und 3 LV unvereinbar und deshalb nichtig ist.

Die Beschwerdeführerinnen zu 2. - 9. beantragen,

festzustellen,

daß § 3 Abs. 1 und 2 Flüchtlingsaufnahmegesetz in der Fassung des 2. Änderungsgesetzes vom 29. Januar 1991 (GV NW S. 13) mit Art. 78 Abs. 1 und 3 LV unvereinbar und deshalb nichtig ist.

1. Die Beschwerdeführerin zu 1. hält das 2. Änderungsgesetz für verfassungswidrig, weil es zu einer Überlastung mit Pflichtaufgaben führe; der Eigenverantwortung der Gemeinden werde durch eine Auszehrung der frei verfügbaren Mittel der Boden entzogen.

Die Einbeziehung des Flächenschlüssels sei unvertretbar und unverhältnismäßig. Der Flächenschlüssel stütze sich auf sachfremde Erwägungen, da die Fläche einer Gemeinde keinen Bezug zu deren Flüchtlingsaufnahmekapazität habe. Bei den jetzt einbezogenen Flächen handele sich im wesentlichen um Außenbereichsflächen, die nicht zu Wohnzwecken nutzbar gemacht werden könnten. Da ein Flächenmaßstab, der allein die bebaubare Fläche erfasse, nicht hinreichend bestimmt sei, müsse ein Flächenmaßstab insgesamt ausscheiden.

§ 3 des 2. Änderungsgesetzes verstoße gegen das Bestimmtheitsgebot, da er eine Fülle von unbestimmten Rechtsbegriffen enthalte und die Berechnungsmethoden zum

Zuweisungsschlüssel kaum nachvollziehbar seien. Die Verordnungsermächtigung werde den Anforderungen des Art. 70 LV (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) mangels Angabe von Inhalt, Zweck und Ausmaß nicht gerecht.

Die gesetzgeberische Einschätzung sei auch insoweit unvertretbar, als Aussiedler mit Asylbewerbern und de-facto-Flüchtlingen gleichgesetzt würden. Die langfristig von Sozialhilfe abhängigen Asylbewerber und de-facto-Flüchtlinge würden vorrangig den Landgemeinden zugewiesen, während die leichter zu integrierenden Aussiedler in den Ballungsgebieten verblieben.

Die Erstattung der Investitionskosten für Übergangsheime und der Sozialhilfeleistungen sei unzureichend. Die Beschränkung der Erstattung auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche widerspreche dem sozialhilferechtlichen Einzelfallgrundsatz und wirke sich zumindest mittelbar auch auf die Gemeinden aus, die nicht Träger der Sozialhilfe seien. Die Gewährung der Hilfe durch Sachleistungen oder Gutscheine sei personalintensiver und lege eine Unterbringung der Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften einer bestimmten Mindestgröße nahe. Zu diesen finanziellen Mehrbelastungen trete die zusätzliche Beanspruchung des Personals, das für die Betreuung der erhöhten Anzahl der aufzunehmenden Flüchtlinge eingesetzt werden müsse.

2. Die Beschwerdeführerin zu 2. führt über das Vorbringen der Beschwerdeführerin zu 1. hinaus an:

Wenn der Gesetzgeber eine an sich dem Land obliegende Aufgabe den Gemeinden übertrage, müsse er in vertretbarer Weise darauf achten, daß die Selbstverwaltung der Gemeinden dadurch nicht an Substanz verliere. Die Gemeinden dürften nicht gezwungen werden, infolge einer Überlastung mit Pflichtaufgaben ihre traditionellen Aufgaben zu vernachlässigen. Genau dies sei aber die Folge

der durch das 2. Änderungsgesetz normierten Mehrbelastung. Die Beschwerdeführerin zu 2. verfüge zwar trotz dieser Mehrbelastung weiterhin über die zur Erfüllung der Selbstverwaltungsangelegenheiten erforderlichen finanziellen Mittel, aber die Planung und Organisation der Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge und Aussiedler sei bereits jetzt gefährdet. Die zur Zeit benutzten Unterkünfte seien renovierungsbedürftig oder abbruchreif. Andere als Gemeinschaftsunterkünfte geeignete Gebäude seien in einer Flächengemeinde wie der Beschwerdeführerin zu 2. nicht zu erwerben oder anzumieten. Angesichts der planungsrechtlichen Vorgaben sei es äußerst schwierig, für die Aufstellung von Containern geeignete Grundstücke zu finden. Dennoch seien für alle in Betracht kommenden gemeindeeigenen Grundstücke diesbezügliche Bauanträge gestellt worden, um nicht alle Container in einem Ortsteil unterbringen zu müssen, der dann planerisch umgestaltet werden müßte. Auch in personeller Hinsicht sei die Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben durch die Einbeziehung des Flächenschlüssels schwer beeinträchtigt. Die Grenze der Belastbarkeit der Mitarbeiter im Bauamt, Bauhof, Hauptamt, Meldeamt und Sozialamt sei erreicht.

Der Flächenschlüssel sei ein ungeeignetes Kriterium, um die Aufnahmefähigkeit einer örtlichen Infrastruktur für Flüchtlinge zu bestimmen. Sofern ein differenzierterer Verteilungsschlüssel als der Einwohnerschlüssel gewünscht werde, sei ein Infrastrukturansatz sinnvoll, der z.B. die Anzahl der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger einbeziehe.

Der Gesetzgeber müsse Aussiedler anders behandeln als Flüchtlinge, weil es sich in der Regel um Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG handele, deren Aufenthalt von vornherein auf umfassende Eingliederung angelegt sei.

3. Die Beschwerdeführerinnen zu 3. - 9. tragen zusätzlich vor:

Die Einbeziehung des Flächenschlüssels, die zu einer Erhöhung des bisherigen Zuweisungsschlüssels um bis zu 55 v. H. führe, sei unvertretbar. Die Fähigkeit einer Gemeinde, Flüchtlinge unterzubringen, richte sich danach, ob sie die damit verbundenen Kosten, die nicht vom Land ersetzt werden, tragen könne, ob sie über ausreichendes Personal zur Betreuung verfüge, ob sie räumliche Unterbringungsmöglichkeiten schaffen könne und die Aufnahme sozialverträglich bleibe. Diese Kriterien sprächen gegen eine mit dem Flächenschlüssel verbundene stärkere Inanspruchnahme des ländlichen Raumes. Einwohnergrößere Gemeinden hätten in der Regel eine höhere Finanzkraft und eine bessere personelle Ausstattung, die insbesondere eine größere Spezialisierung der Mitarbeiter zulasse. Die Sozialverträglichkeit des Aufenthalts von ausländischen Flüchtlingen sei in großen Städten eher gegeben, da die Bevölkerung dort in der Regel ein multikulturelles Leben gewohnt sei. Aus bauplanungsrechtlichen Gründen schieden die die ländlichen Gemeinden prägenden Außenbereichsflächen als Begründung für bessere Unterbringungsmöglichkeiten aus. Mit den in erster Linie für die Unterbringung in Betracht kommenden öffentlichen Einrichtungen, gemeindeeigenen Häusern, Hotels oder zweckentfremdeten Gewerbeobjekten seien die ländlichen Gemeinden nicht besser ausgestattet als die dichter besiedelten Gebiete. Halte man dennoch eine Entlastung der Ballungsgebiete für erforderlich, so könne dem durch eine Multiplikation des Einwohnerschlüssels mit einem Faktor, der sich nach der Größenklasse der Gemeinde richte, Rechnung getragen werden. Ein solches Vorgehen würde die ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Gemeinden mit gleicher Einwohnerzahl, aber unterschiedlicher Fläche vermeiden.

4. Die Beschwerdeführer zu 10. - 28. führen aus:

Der Flächenschlüssel sei als Verteilungsmaßstab ungeeignet, weil er in keinem Zusammenhang mit den Unterbringungsmöglichkeiten stehe. Der Einwohneransatz sei demgegenüber plausibel, weil bei höherer Einwohnerzahl wahrscheinlich auch die Zahl der zur Verfügung stehenden Wohnungen größer sei. Die einwohnerschwachen Flächengemeinden hätten auch deshalb geringere Aufnahmekapazitäten, weil sie einen höheren Anteil an Einfamilienhäusern aufwiesen.

Die Anrechnung des Bestandes von vorwiegend in die Ballungsgebiete ziehenden, leichter integrierbaren Aussiedlern sei wegen der damit verbundenen stärkeren Belastung der ländlichen Gebiete mit Flüchtlingen sowie deshalb problematisch, weil über die Wanderungsbewegungen der Aussiedler kein verlässliches Datenmaterial verfügbar sei.

Die erhöhte Kostenbelastung durch die Einbeziehung des Flächenschlüssels und die Anrechnung der Aussiedler sei unverträglich. Denn weder die Erstattung zugunsten der Gemeinden in § 6 Abs. 1 - 3. FlüAG noch diejenige zugunsten der Kreise in § 6 Abs. 4 FlüAG sei kostendeckend. Die beschwerdeführenden Kreise müßten einen erheblichen Teil der Sozialhilfekosten selbst tragen, da nur noch das zum Lebensunterhalt Unerläßliche erstattet werde. Sie gewährten die Hilfe zum Lebensunterhalt überwiegend nicht als Sachleistung, so daß nach der Regelbetragsverordnung nur noch eine anteilige Erstattung in Betracht komme. Die angeordnete Pauschalierung decke außerdem die einmaligen Leistungen und die Mehrbedarfzuschläge nicht ab. Mit den unzureichenden Erstattungsregelungen versuche das Land eine Fachaufsicht über die Träger der Sozialhilfe auszuüben, obwohl es sich um eine weisungsfreie Pflichtaufgabe handele. Dabei solle das kommunale Ermessen zudem in eine mit dem BSHG, insbesondere dem dort geltenden Einzelfallgrundsatz, nicht entsprechende Richtung gelenkt werden.

5. Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet. Sie tritt den Darlegungen der Beschwerdeführer entgegen. Insbesondere die Berücksichtigung der Aussiedler sei nicht sachwidrig, da sie ähnliche Bedürfnisse wie die Flüchtlinge hätten und die Gemeinden ähnlich belasteten.

6. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beschwerdeführer und der Landesregierung wird auf die Schriftsätze nebst Anlagen Bezug genommen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.

B.

Die zulässigen Verfassungsbeschwerden sind begründet, soweit der Bestand der Berechtigten nach § 2 Landesaufnahme-gesetz anzurechnen ist. Im übrigen sind sie unbegründet.

Mit Ausnahme der im § 3 Abs. 3 FlÜAG n.F. bestimmten Anrechnung des Bestandes der Aussiedler verletzt das angegriffene 2. Änderungsgesetz bei verfassungskonformer Auslegung des § 3 Abs. 1 Satz 3 FlÜAG n.F. nicht das Recht der Beschwerdeführer auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1, 2 und 3 LV (Art. 28 Abs. 2 GG). Dabei war Gegenstand der Prüfung nur die mit dem angegriffenen Gesetz verbundene Änderung der Belastung der Kommunen gegenüber dem früheren Rechtszustand.

I.

Die Einbeziehung des Flächenschlüssels in § 3 Abs: 1 und 2 FlÜAG n.F. ist mit Art. 78 LV vereinbar.

Art. 78 Abs. 1 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung mit der Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 56, 298, 312; VerfGH NW OVGE 26, 270 f; 33, 318 f) und den Kreisen die entsprechende Befugnis für die auf ihr Gebiet begrenzten überörtlichen Angelegenheiten. Die Gewährleistung gilt jedoch nicht uneingeschränkt. In den Bereich der Selbstverwaltung kann gemäß Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) durch Gesetz eingegriffen werden. Derartigen Eingriffen sind allerdings Grenzen gesetzt. Sie dürfen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten. Außerhalb des Kernbereichs der Selbstverwaltung hat der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu Gunsten der Gemeinden sowie hinsichtlich der auf das Kreisgebiet beschränkten überörtlichen Aufgaben zu Gunsten der Kreise zu berücksichtigen (BVerfGE 79, 127, 143, 150). Die Maßstäbe für die Verteilung der Aufgaben müssen sachlich vertretbar sein. Bei der Aufgabenzuweisung dürfen die kommunalen Gebietskörperschaften nicht willkürlich ungleich behandelt werden.

Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung können nicht nur durch den Entzug von Aufgaben und durch Vorschriften betreffend die Art und Weise der Aufgabenerfüllung erfolgen, sondern mittelbar auch durch die Übertragung von zusätzlichen Aufgaben, die die kommunalen Mittel in erheblichem Maße beanspruchen und dadurch die Kapazitäten zur Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben schmälern (vgl. VerfGH NW OVGE 38, 301, 303; Petz DÖV 1991, 320, 325). Deshalb hat der Landesgesetzgeber bei der Übertragung neuer Aufgaben auf die Gemeinden nach Art. 78 Abs. 2 LV den unantastbaren Kernbereich und außerhalb desselben das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip ebenso zu beachten wie bei unmittelbaren

Eingriffen in die Selbstverwaltung. Diese allgemeinen Anforderungen des Art. 78 Abs. 2 LV treten bei Aufgabenübertragungen zu den Erfordernissen des Art. 78 Abs. 3 LV hinzu, der für die Übertragung neuer Aufgaben ein Gesetz und eine gleichzeitige Bestimmung über die Deckung der Kosten verlangt.

1. Das 2. Änderungsgesetz tastet den Kernbereich der Selbstverwaltung nicht an. Auch unter Berücksichtigung der durch das 2. Änderungsgesetz bedingten Steigerung der Belastung verbleibt den Beschwerdeführern noch ein hinreichendes Betätigungsfeld zu eigenverantwortlicher Gestaltung. Die Aufnahme weiterer Flüchtlinge und die Erstattungsregelungen des § 6 FlüAG n.F. mögen sich auf weite Bereiche des kommunalen Lebens auswirken, aber dies hat nicht zur Folge, daß deshalb den Kommunen ein substantieller eigenverantwortlich wahrzunehmender Aufgabenbestand nicht mehr gesichert ist.
2. Das 2. Änderungsgesetz verstößt mit Ausnahme der Anrechnung des Bestandes an Aussiedlern auch außerhalb des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung nicht gegen Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG).

Auszugehen ist von der vom Verfassungsgerichtshof bereits getroffenen Feststellung, daß die Wahrnehmung der Aufgaben der Flüchtlingsaufnahme durch die Kommunen - sei es auf der Grundlage der Übertragung einer ureigenen staatlichen Aufgabe, sei es als zur Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung umgewandelte ursprünglich örtliche Aufgabe - als solche verfassungsrechtlich unbedenklich ist (Beschuß vom 19. März 1991, VerFGH 4/91; vgl. auch BW VGH ESUGH 37, 36, 37). Jedenfalls im Zusammenhang mit der Durchführungsverordnung zu § 22 Abs. 9 Satz 2 AsylVfG vom 4. Oktober 1983 (GV NW S. 424) in der Fassung vom 29. Januar 1991 (GV NW S. 14) besteht eine formell ausreichende Grundlage, durch Zuweisungsentscheidungen sowohl in die Rechte des einzelnen Ausländers als auch in diejenigen der betroffenen Kommunen

einzugreifen (vgl. BVerwG Buchholz 402.25, § 22 AsylVfG Nr. 3; BVerwGE 69, 295, 300; Kanein/Renner § 22 AsylVfG Rdnr. 31; Gemeinschaftskommentar § 22 AsylVfG Rdnr. 77.2). Die Verordnungsermächtigung an die Landesregierung in § 22 Abs. 9 AsylVfG a.F. schließt eine Regelung durch Landesgesetz nicht aus. § 50 AsylVfG n.F. läßt eine Regelung durch Landesgesetz ausdrücklich zu.

Der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber muß den Vorrang beachten, der den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben gemäß dem Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 78 Abs. 1 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) zukommt. Die Ermittlung und Abwägung der für die Aufgabenverlagerung sprechenden Gründe und der mit dieser Aufgabenübertragung verbundenen Einschränkung des eigenen Betätigungsbereichs der Kommunen haben anhand von Sachkriterien unter Orientierung an den Anforderungen zu erfolgen, die an eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu stellen sind. Die Abwägung kann unter Berücksichtigung der Aufgabe nach den Besonderheiten der betroffenen Gemeinden, insbesondere ihrer Größe, verschieden ausfallen. Eine Notwendigkeit zur Differenzierung besteht allerdings nur in beschränktem Umfang; angesichts des generellen Charakters der gesetzgeberischen Einschätzung ist eine Typisierung zulässig. Bei der Feststellung und Bewertung der für und gegen die Aufgabenverlagerung ins Feld zu führenden Gründe kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu, der verfassungsgerichtlich nur daraufhin zu überprüfen ist, ob die gesetzgeberische Entscheidung in Ansehung des Aufgabenverteilungsprinzips des Art. 78 Abs. 1 LV vertretbar ist. Die Vertretbarkeitskontrolle ist dabei um so intensiver, je mehr die Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise als Folge der gesetzlichen Regelung an Substanz verliert (BVerfGE 79, 127, 150 ff; 83, 363, 382 f; VerfGH NW NVwZ 1991, 467; Petz DÖV 1991, 320, 326).

3. Die gesetzgeberische Entscheidung, den Kommunen die durch die Einführung des kombinierten Einwohner/Flächenschlüssels erfaßten erweiterten Aufgaben der Flüchtlingsaufnahme zu übertragen, ist nach diesen Grundsätzen vertretbar.
 - a) Der Gesetzgeber hat sich bei seiner Entscheidung, eine Kombination des Einwohnerschlüssels mit dem Flächenschlüssel einzuführen, an einer ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgabe der Flüchtlingsaufnahme orientiert. Das 2. Änderungsgesetz soll, wie im Gesetzgebungsverfahren wiederholt hervorgehoben worden ist (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, LT-Drs. 11/676, S. 9; Ausschlußbericht LT-Drs. 11/975 S. 9; Minister Heinemann LT-Prot. 11/12 vom 7. November 1990, S. 1104, 1113; Abgeordneter Schmidt, LT-Prot. 11/18 vom 23. Januar 1991, S. 1863), einer angemesseneren Lastenverteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen dienen: Etliche Ballungszentren waren nach den Äußerungen im Gesetzgebungsverfahren durch die Flüchtlingsaufnahme bis an ihre Kapazitätsgrenzen belastet. Auf der Grundlage der alleinigen Anwendung des reinen Einwohnerschlüssels konnte der Gesetzgeber nach seiner Einschätzung dieser Entwicklung nicht nachhaltig begegnen. Der Flächenschlüssel sollte eine im Hinblick auf die kommunale Gleichberechtigung angemessenere Verteilung der aufzunehmenden Personen gewährleisten. Der Belastung der von § 3 Abs. 1 FlüAG n.F. nachhaltig betroffenen Kommunen entspricht damit eine Entlastung anderer, hoch belasteter Kommunen; zu deren Gunsten hat der Gesetzgeber damit gerade das Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 78 LV zu einem maßgeblichen Zweck seines Handelns erklärt und den Vorrang des eigenen Wirkungsbereichs dieser Kommunen aktualisiert. Zugleich sollte im Interesse der Flüchtlinge versucht werden, die wegen der Erschöpfung der Kapazitäten in Ballungszentren aufgetretenen Mißstände, die einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung entgegenstanden, zu beheben.

b) Das gewählte Mittel, der 10 %ige Flächenansatz als die für die zusätzliche Belastung maßgebliche Größe, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dieser Maßstab ist weder unvertretbar noch willkürlich; er liegt innerhalb des dem Gesetzgeber zukommenden Einschätzungsspielraums.

(1) Bundes- und landesrechtliche Vorgaben stehen einer Berücksichtigung der Gemeindefläche in dem vom zweiten Änderungsgesetz vorgesehenen Umfang nicht entgegen. § 22 Abs. 2 AsylVfG a.F. regelt lediglich die Verteilung der Asylbewerber auf die Länder gemäß dem Einwohnerschlüssel; für die landesinterne Verteilung auf die Gemeinden schreibt er keinen Schlüssel vor. Entsprechendes gilt für §§ 45, 50 AsylVfG n.F.

Die Freiraumschutzvorschriften des Bundes (§ 35 BauGB, § 1 Abs. 1 Nr. 2, § 2 Abs. 1 Nr. 6, 8 und 12 ROG) und des Landes (Art. 29 a LV, §§ 2, 17, 20, 32 LEPro) beschränken die Bautätigkeit der Gemeinden grundsätzlich nicht auf den derzeitigen Bestand an ausgewiesenen Siedlungsflächen; sie lassen in Verbindung mit den Vorschriften, die unter Beachtung der Siedlungsbedürfnisse eine ausgewogene Raumstruktur als Ziel vorgeben (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 und 4, § 2 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 5 ROG, §§ 1, 20 Abs. 4 Satz 1 LEPro), im Regelfall einen Spielraum für eine maßvolle Erweiterung der Bautätigkeit über die bisher ausgewiesenen Siedlungsflächen hinaus. Diesen begrenzten Erweiterungsmöglichkeiten hat der Gesetzgeber dadurch vertretbar Rechnung getragen, daß er die Fläche nur maßvoll in den kombinierten Zuweisungsschlüssel einbezogen hat. In atypischen Fällen dennoch auftretende Unvereinbarkeiten zwischen dem Freiraumschutz und den Auswirkungen des Flächenansatzes können durch eine Verordnung nach § 3 Abs. 1 Satz 3 FlüAG n.F. ausgeräumt

werden, weil dieser als Grund für eine Härteregelung gerade auch Besonderheiten der Flächennutzung, wodurch insbesondere Flächen mit Freiraumschutzfunktion erfaßt sind, ausdrücklich aufführt. Die gegenüber den Ballungsgebieten stärkere Berücksichtigung von Freiflächen im ländlichen Raum steht auch mit dem verfassungsrechtlichen Freiraumschutz im Einklang. Art. 29 a LV läßt es zu oder kann es sogar erfordern, daß die Schutzwürdigkeit von Freiflächen auch nach ihrer jeweiligen Funktion beurteilt wird. So können Freiflächen, insbesondere Grünzüge, in Ballungsgebieten und in Gebieten, die aus anderen Gründen besonders waldarm sind, einen höheren Schutz gegenüber Bebauungswünschen rechtfertigen als in anderen ländlich strukturierten Bereichen (VerfGH NW, OVGE, 40, 310, 320; Urteil vom 28. Januar 1992, VerfGH 2/91).

- (2) Anders als eine ausschließliche Berücksichtigung der Fläche einer Gemeinde ist die Kombination des Einwohner-schlüssels mit einer maßvollen Einführung des Flächen-schlüssels als Teil des Zuweisungsschlüssels durch § 3 Abs. 1 FlÜAG n.F. geeignet, den maßgeblichen Zweck des 2. Änderungsgesetzes, nämlich die Entlastung von Ballungsgebieten, zu erreichen.

Ob andere Maßstäbe besser oder gerechter wären, ist nicht zu entscheiden; denn zur Herbeiführung der gewünschten Entlastung kann auch der 10 %ige Flächen-schlüssel beitragen. Die Versorgung mit Wohnraum steht bei der Aufnahme von Flüchtlingen im Vordergrund der Problembewältigung, so daß auch die Fläche, die für die Bereitstellung von Wohnraum trotz der natürlichen und planungsrechtlichen Einschränkungen relevant ist, aussagekräftig für die Bewältigung des Problems ist.

Die Gesamtfläche einer Gemeinde stellt ein leicht handhabbares Kriterium für die Zuteilung von Flüchtlingen dar. Die nach den örtlichen Planungsvorstellungen der

Gemeinde zur Verfügung stehende Baufläche ist demgegenüber ungeeignet, weil sie Manipulationsversuchen ausgesetzt sein kann. Die bebaubare Fläche einer Gemeinde, die sich bei Heranziehung sämtlicher planungsrechtlich zulässiger Möglichkeiten von Neuausweisungen - unter Einbeziehung möglicher Änderungen der bestehenden Gebietsentwicklungsplanung (§ 15 Abs. 4 und 5 LPIG) - ergeben kann, stellt ebenfalls keinen geeigneten Maßstab dar, weil sie nur unter erheblichen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten feststellbar ist. Der Maßstab der vorhandenen Wohnungen ist schließlich ungeeignet, weil bei dieser statischen Betrachtungsweise künftige Entwicklungsmöglichkeiten, insbesondere die angesichts des ansteigenden Flüchtlingsstroms zu verstärkenden Anstrengungen, ausgeblendet bleiben.

Der Gesichtspunkt, daß bei Zugrundelegung der Gesamtfläche einer Gemeinde auch völlig ungeeignete Flächen Eingang in den Zuweisungsschlüssel finden, macht die Regelung nicht unvertretbar oder willkürlich. Er ist nicht auf ländliche Gemeinden beschränkt; mit Industrie- und Verkehrsflächen weisen auch die Ballungszentren für die Unterbringung von Flüchtlingen ungeeignete Flächen auf. Verfügen somit grundsätzlich alle Gemeinden der verschiedenen Größenklassen über derartige ungeeignete Flächen, so liegt es innerhalb der Grenzen zulässiger Typisierung, wenn der Gesetzgeber diese Flächen bei der angestrebten interkommunal angemesseneren Verteilung der Flüchtlinge nicht aus dem Zuweisungsschlüssel herausrechnet. Die Gesamtfläche einer Gemeinde kommt damit als ein geeignetes Mittel der Typisierung in Betracht (vgl. BVerfGE 83, 363, 382).

Demgegenüber kann die erst für die spätere Eingliederung relevante Infrastruktur einer Gemeinde als Zuweisungskriterium zurücktreten, solange die Fläche nur zu 10 v. H. in die Verteilung eingeht. Die allgemeine

Leistungsfähigkeit einer Gemeinde tritt ebenfalls zurück, da die finanziellen Lasten weitgehend vom Land erstattet werden. Die durch die Härteklausel des § 3 Abs. 1 Satz 3 FlüAG n.F. eröffnete Möglichkeit, durch eine Rechtsverordnung die Mehrbelastung von Flächengemeinden zu begrenzen, ist darüber hinaus geeignet, eine Beanspruchung der allgemeinen Leistungsfähigkeit der Flächengemeinden über ein zumutbares Maß hinaus zu verhindern.

- (3) Die durch die Einführung des Flächenansatzes bedingten zusätzlichen Belastungen der davon nachteilig betroffenen Kommunen in den verschiedenen Bereichen der kommunalen Selbstverwaltung halten sich in Grenzen und lassen die gesetzgeberische Entscheidung nicht als unvertretbar erscheinen. Der Gesetzgeber hat diese Belastungen als hinnehmbar bewertet; diese Bewertung ist angesichts der für die Aufgabenverlagerung sprechenden Gründe und des dem Gesetzgeber zukommenden Einschätzungsspielraums verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, zumal nur ein Teil der von den Beschwerdeführern gerügten zusätzlichen Belastungen, die das 2. Änderungsgesetz zur Folge hat, auf die Einführung des Flächenansatzes zurückzuführen ist.

Die Planungshoheit der beschwerdeführenden Städte und Gemeinden ist durch die Übertragung der zusätzlichen Aufgaben nicht nennenswert betroffen. Das FlüAG - insbesondere dessen § 4 - schreibt nicht vor, daß die Gemeinden Baugebiete für Übergangsheime ausweisen müssen. Soweit der Bedarf durch die Inanspruchnahme von vorhandener Bausubstanz nicht gedeckt werden kann, bleibt den Gemeinden die Planung neuer Unterkünfte überlassen (vgl. BW VGH ESVGH 37, 36, 38). Sofern Neubauten von Unterkünften erforderlich werden, führt dies generell weder zu einer nachhaltigen Störung hinreichend bestimmter örtlicher Planungsvorstellungen für einzelne Teile des

Gemeindegebietes noch dazu, daß wesentliche Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren Planung entzogen werden (vgl. VerfGH NW NWVB1 1991, 371).

Die Personalhoheit ist ebenfalls nicht nachhaltig berührt. Das FlüAG enthält keine näheren Maßgaben über das mit der Aufgabenerfüllung zu betrauende Personal. Die Art und Weise der Durchführung der personalwirtschaftlichen Maßnahmen, die durch das 2. Änderungsgesetz veranlaßt sind, steht den Kommunen frei. Der Gesamtumfang des zusätzlich vorzuhaltenden Personals erreicht keine unvertretbaren Ausmaße, wenn die Größenordnung des von den Beschwerdeführern genannten Zusatzbedarfs, der nur zu einem Teil auf dem Flächenansatz, im übrigen aber auf der Anrechnung des Aussiedlerbestandes beruht, sowie der Umstand berücksichtigt wird, daß Aufgabenerweiterungen regelmäßig zu einer Erhöhung des Personalbedarfs führen; letztere ist damit der verfassungsrechtlich vorgegebenen Möglichkeit, den Kommunen staatliche Aufgaben zu übertragen, immanent (vgl. BW VGH ESVGH 37, 36, 38).

4. Die gesetzgeberische Entscheidung, flächengroße Gemeinden durch das 2. Änderungsgesetz stärker zu belasten, ist vor allem deshalb vertretbar, weil die zusätzliche Belastung durch die Härteklausele des § 3 Abs. 1 Satz 3 FlüAG n.F. begrenzt wird.

Für den Regelfall bewirkt der maßvolle Ansatz des Flächenschlüssels im Umfang von lediglich zehn v. H., daß die Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung auf die betroffenen Kommunen gering bleiben und die Grenze der Vertretbarkeit nicht überschreiten. Die begrenzende Wirkung des maßvollen Flächenansatzes reicht jedoch bei Gemeinden mit einer außergewöhnlich niedrigen Einwohnerdichte unter Umständen nicht aus, da sich bei diesen wie bei den Beschwerdeführerinnen zu 5. und 6. eine zusätzliche Unterbringungsverpflichtung von bis zu mehr als

50 v. H. ergeben kann. Solchen unzumutbaren Belastungen ist mit der Härteklausel des § 3 Abs. 1 Satz 3 zu begegnen.

Die nach dem Wortlaut als Kann-Vorschrift ausgestaltete Regelung, die den Anforderungen des Art. 70 LV genügt, ist verfassungskonform als zwingende Verpflichtung zum Erlaß der Verordnung zu verstehen, weil nur auf diese Weise gewährleistet ist, daß unvertretbare Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht besonders flächengroßer Gemeinden vermieden werden. Die die Härteklausel ausfüllende Verordnung bewirkt in atypischen Fällen den notwendigen Ausgleich zwischen Freiraumschutz und Unterbringungsbedürfnissen und trägt der Lage besonders dünnbesiedelter Gemeinden Rechnung. Die vom Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales ohne Erlaß einer solchen Verordnung bisher gehandhabte Verwaltungspraxis, keiner Gemeinde mehr als 130 v. H. der Flüchtlinge zuzuweisen, die nach dem reinen Einwohnerschlüssel aufzunehmen wären, hat zwar bisher möglicherweise eine verfassungswidrige Belastung der Beschwerdeführerinnen vermieden. Der in verfahrensrechtlicher Hinsicht erforderliche Schutz der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. BVerfGE 79, 127, 142) wird aber nur durch den Erlaß einer Verordnung garantiert.

II.

Die durch das 2. Änderungsgesetz getroffenen neuen Erstattungsregelungen in § 6 Abs. 4 FlüAG n.F. sind ebenfalls mit Artikel 78 LV vereinbar.

1. Die Finanzhoheit der Beschwerdeführer ist nicht in unvertretbarer Weise berührt. Dabei kann offen bleiben, ob unzureichende Erstattungsregelungen die Verfassungsmäßigkeit der Aufgabenübertragung selbst infrage stellen können oder ob der Verfassungsverstoß dann lediglich die finanziellen Regelungen erfaßt (vgl. RHPf VerfGH, Urteil vom 18. März 1992, VGH 2/91; OVG NW NVwZ 1988, 77, 78).

Denn §§ 3, 6 FlüAG n.F. genügen - abgesehen von der Anrechnung des Aussiedlerbestandes gemäß § 3 Abs. 3 FlüAG n.F. - sowohl den Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LV als auch denjenigen des Art. 78 Abs. 2 LV.

Wenn - wie hier durch das 2. Änderungsgesetz - den Kommunen durch gesetzliche Vorschriften Aufgaben übertragen werden, verlangt Art. 78 Abs. 3 LV, daß gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Das gilt auch bei einer Erweiterung bereits früher übertragener Aufgaben. Art. 78 Abs. 3 LV schreibt allerdings weder eine bestimmte Modalität noch die Höhe der Kostendeckung vor. Bindungen ergeben sich für den Gesetzgeber jedoch aus dem systematischen Zusammenhang von Art. 78 Abs. 3 LV, der der finanziellen Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung dient, mit Art. 78 Abs. 1 und 2 LV. Deshalb hat der Gesetzgeber bei der Ausfüllung der Verfassungsdirektive des Art. 78 Abs. 3 LV jedenfalls die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) und das Verbot zu beachten, willkürliche, unverhältnismäßige und unzumutbare Regelungen zu treffen (VerfGH NW OVGE 38, 301, 302, 306).

§ 6 FlüAG n.F. wird den genannten Anforderungen gerecht. Denn das Land übernimmt den wesentlichen Teil der durch die Flüchtlingsaufnahme entstehenden Kosten und damit auch die wesentlichen Mehrkosten, die das 2. Änderungsgesetz bei den beschwerdeführenden Städten und Gemeinden verursacht.

Bei den Investitionskosten trägt das Land gemäß § 6 Abs. 1 FlüAG 80 v. H. Eine volle Erstattung normiert § 6 Abs. 2 FlüAG für die Aufwendungen zur laufenden Unterhaltung der Übergangsheime. Nennenswerte, nicht voll erstattungsfähige Aufwendungen verbleiben den Gemeinden allerdings im Bereich der Personalkosten, für den § 6 Abs. 3 FlüAG einen Höchstbetrag von 30,-- DM bei der Betreuung in den Heimen vorsieht; die Personalkosten der

Sozialhilfeverwaltung werden den kreisangehörigen Gemeinden, die vom örtlichen Träger der Sozialhilfe gemäß § 3 AG BSHG NW herangezogen werden, mangels Erstattungsregelung im AG BSHG NW nicht ersetzt. Demgegenüber werden die von den kreisangehörigen Gemeinden erbrachten Sozialhilfeleistungen vom Kreis gemäß § 5 AG BSHG NW in voller Höhe erstattet.

Daß die demnach von den Gemeinden auf Dauer zu tragenden begrenzten Kosten sowie diejenigen der unvermeidbaren Zwischenfinanzierung bis zur Erstattung durch das Land und den Kreis die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden berühren oder die Gemeinden unvertretbar oder unzumutbar belasten, läßt sich nicht feststellen. Die von den Gemeinden zu tragenden Kosten machen einen nur geringfügigen Anteil am Gemeindehaushalt aus (vgl. VerfGH NW OVGE 38, 301, 307 f). Dementsprechend räumt die Beschwerdeführerin zu 2. auch ein, daß die mit dem 2. Änderungsgesetz verbundenen Belastungen nicht dazu führen, daß sie ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten in finanzieller Hinsicht nicht mehr bewältigen kann. Soweit sich bei der Abwicklung der Erstattung durch das Land nach § 6 Abs. 1 - 3 FlÜAG Unzuträglichkeiten ergeben, ist dies nicht im Gesetz selbst angelegt. Derartige Schwierigkeiten sind damit im vorliegenden Zusammenhang verfassungsrechtlich noch nicht von Bedeutung. Das Land wird jedoch darauf zu achten haben, daß die Ausführung der gesetzlichen Erstattungsregeln von realistischen Kostenansätzen ausgeht, die erforderlichen Haushaltsmittel rechtzeitig zur Verfügung stehen und eventuelle Vollzugsdefizite künftig kein unvertretbares Maß erreichen. Anderenfalls können die von betroffenen Gemeinden nicht effektiv abzuwendenden Unzuträglichkeiten auf die künftige verfassungsrechtliche Beurteilung des Gesetzes durchschlagen (vgl. BVerfGE 84, 239, 272).

Die für die beschwerdeführenden Kreise maßgebliche Vorschrift über die Erstattung der Sozialhilfeleistungen

genügt ebenfalls den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Dabei ist in diesem Verfahren nicht zu entscheiden, ob § 6 Abs. 4 FlüAG so auszulegen ist, daß alle nicht ermessensfehlerfrei abzulehnenden Sozialhilfeleistungen vom Land erstattet werden mit der Folge, daß die in der Regelbetragsverordnung vom 6. Juni 1991 (GV NW S. 245) in der Fassung vom 27. Juli 1991 (GV NW S. 343 mit Berichtigung in GV NW 1991, S. 353) vorgesehenen Einschränkungen der Erstattung Anlaß zu Bedenken geben. § 6 Abs. 1 FlüAG n.F., der angesichts hinreichender Anhaltspunkte für die Auslegung keine Zweifel an der erforderlichen Bestimmtheit (Art. 70 Satz 2 LV) rechtfertigt, steht auch dann im Einklang mit Art. 78 Abs. 1 - 3 LV, wenn seine Auslegung ergeben sollte, daß ein nicht unerheblicher Teil der Sozialhilfeleistungen der Kreise nicht erstattungsfähig ist. Wie das von den beschwerdeführenden Kreisen vorgelegte Zahlenmaterial deutlich macht, erreicht die den Kreisen dann verbleibende Belastung keinen Anteil am Kreishaushalt, der im Hinblick auf die finanzielle Mindestausstattung Anlaß zu Bedenken geben könnte. Eine Eigenbeteiligung in diesem Umfang erweist sich vielmehr als Anreiz für den gebotenen sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln als vertretbar, zumal die im Rahmen von Art. 78 Abs. 3 LV zu beachtende Haushaltslage des Landes eine besondere Sparsamkeit angezeigt sein läßt.

2. Das 2. Änderungsgesetz berührt das Selbstverwaltungsrecht der beschwerdeführenden Kreise unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeit für die Daseinsvorsorge nicht. Dies ergibt sich aus den erforderlichen Differenzierungen der verschiedenen Rechtsbeziehungen, nämlich dem Erstattungsverhältnis zwischen dem Kreis und dem Land sowie dem Leistungsverhältnis zwischen dem Kreis und dem Sozialhilfeempfänger. § 6 Abs. 4 FlüAG n.F. schreibt den

Kreisen nicht vor, in welcher Weise sie über die Sozialhilfeanträge von Flüchtlingen zu entscheiden haben. § 6 Abs. 4 FlüAG n.F. sieht einen Durchgriff auf das Leistungsverhältnis zum Hilfeempfänger nicht vor. Der Gesetzgeber war sich dessen bewußt, daß zwingende Maßgaben für die Anwendung des § 120 BSHG in einem Landesgesetz nicht getroffen werden können. Er hat dementsprechend den Vorrang der abschließenden bundesrechtlichen Regelung beachtet und sich auf eine Erstattungsregelung im Verhältnis zwischen Kreis und Land beschränkt. Aus den vorstehenden Ausführungen zur Finanzhoheit der Kreise ergibt sich außerdem, daß die bei Anwendung von § 6 Abs. 4 FlüAG n.F. möglicherweise bestehende Unterdeckung keinen verfassungsrechtlich zu beanstandenden mittelbaren Druck auf die Kreise ausübt; von ihrem Recht zur Daseinsvorsorge einen Gebrauch zu machen, der mit dem Charakter einer Selbstverwaltungsaufgabe oder mit § 120 BSHG unvereinbar ist.

III.

§ 3 Abs. 3 FlüAG in der Fassung des zweiten Änderungsgesetzes verletzt das Recht der Beschwerdeführer auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG), soweit die Anrechnung des Bestandes der nach § 2 Landesaufnahmegesetz Berechtigten betroffen ist.

Die Anrechnung des Bestandes der Aussiedler - anders als die verfassungsrechtlich nicht zu beanstandene Berücksichtigung der de-facto-Flüchtlinge - belastet nicht etwa erst seit dem spürbaren Rückgang der Aussiedlerzahlen, sondern bereits seit dem Inkrafttreten der Regelung die betroffenen Kommunen willkürlich. Sie führt insoweit zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Gleichstellung der betroffenen Aussiedler mit den ausländischen Flüchtlingen und dadurch zu einer Ungleichbehandlung der Gebiete, in denen Aussiedler

überproportional vertreten sind, mit den Gemeinden, die infolgedessen überproportional viele Flüchtlinge aufnehmen müssen.

Bei der Beurteilung von Lebenssachverhalten, die einander nie in allen, sondern stets nur in einzelnen Merkmalen gleichen, ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, welche von diesen Merkmalen er als maßgebend für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung ansieht; das Willkürverbot verwehrt es ihm nur, dabei Art und Gewicht der tatsächlichen Unterschiede sachwidrig außer acht zu lassen (BVerfGE 83, 395, 401; Urteil vom 7. Juli 1992, 1 BvL 51/86 u.a., S. 54 f). Diesen ihm zukommenden Gestaltungsspielraum hat der Landesgesetzgeber hier überschritten. Wie der Wortlaut mit der Bezugnahme auf § 2 Landesaufnahmegesetz und die Entstehungsgeschichte von § 3 FlüAG n.F. (Ausschußbericht, LT - Drs 11/975 S. 19) deutlich machen, sollen nur die Aussiedler Berücksichtigung finden, die sich nicht selbst mit Wohnraum versorgen können. Der Landesgesetzgeber hat demgemäß den akuten Unterkuftsbedarf dieser Aussiedler als maßgebliches Kriterium angesehen, um sie mit den Flüchtlingen gleichzustellen. Im sachlichen Zusammenhang der Flüchtlingsaufnahme mag zwar der akute Unterkuftsbedarf ein beachtliches Kriterium sein, aber die in § 3 Abs. 3 FlüAG n.F. getroffene Regelung trägt diesem Merkmal nicht hinreichend Rechnung. Der Unterkuftsbedarf der von § 3 Abs. 3 FlüAG n.F. erfaßten Aussiedler unterscheidet sich nämlich wesentlich von demjenigen der Flüchtlinge. Wie der Wortlaut des § 3 Abs. 3 Satz 2 FlüAG n.F. und die Entstehungsgeschichte der Norm (Ausschußbericht, LT - Drs 11/975, S. 19) belegen, erfaßt die Vorschrift alle Aussiedler, die sich im Augenblick der Zuweisung nicht mit Wohnraum versorgen können, unabhängig davon, ob sie nach kürzerer oder längerer Zeit in eine andere Gemeinde umziehen oder innerhalb der Erstaufnahmegemeinde selbst eine Wohnung finden. Sie verbleiben in der Bestandsstatistik, auch wenn ihr

Unterkunftsbedarf die Gemeinde nicht mehr belastet. Dabei ist zu berücksichtigen, daß den Aussiedlern anders als den ausländischen Flüchtlingen gemäß Art. 116, 11 GG, § 2 des Gesetzes vom 6. Juli 1989 (BGBl. I, S. 1378), geändert durch Gesetz vom 7. Juli 1992 (BGBl. I, S. 1225), das Recht auf Freizügigkeit zur Seite stehen kann. Dies führt zu einer sachlich nicht gerechtfertigten ungleichen Belastung der von der Aussiedleranrechnung betroffenen Gemeinden. Die Gemeinden mit einer vergleichsweise hohen Aussiedlerzuweisung profitieren davon, daß die Aussiedler, die inzwischen in eine andere Gemeinde oder in eine selbst angemietete Wohnung in derselben Gemeinde umgezogen sind, noch auf ihren Bestand angerechnet werden, obwohl sie die Unterbringungskapazitäten der Gemeinden nicht mehr belasten. Die ungleiche Belastung der Gemeinden ist erheblich, weil nicht davon ausgegangen werden kann, daß die Dauer der Beanspruchung der gemeindlichen Unterbringungskapazitäten durch Flüchtlinge einerseits und Aussiedler andererseits im wesentlichen gleich ist. Nach den in der mündlichen Verhandlung abgegebenen Erklärungen ist vielmehr die Verweildauer von Aussiedlern in kommunalen Unterkünften nicht nur wegen ihrer Freizügigkeit, sondern auch wegen ihrer leichteren Integrierbarkeit zu einem erheblichen Anteil deutlich kürzer als bei den Flüchtlingen.

Auch sind keine anderen Merkmale erkennbar, die die Gleichstellung von Flüchtlingen und Aussiedlern rechtfertigen könnten. Weitere Merkmale sprechen im Gegenteil dafür, daß Flüchtlinge und Aussiedler im hier betroffenen Zusammenhang unterschiedlich behandelt werden müssen. Wegen der im Vergleich zu den Flüchtlingen höheren Integrationsbereitschaft und -eignung der Aussiedler und der damit korrespondierenden rechtlichen Regelungen bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den beiden Personengruppen im Hinblick auf die Belastung der Kommunen. Die Betreuung bei der Unterbringung und der Sozialhilfegewährung erfordert bei Aussiedlern regelmäßig

einen erheblich geringeren Aufwand als bei Flüchtlingen. Aus sprachlichen und allgemeinen kulturellen Gründen sowie wegen der generell ausgeprägten Integrationsbereitschaft, der oft eine hohe Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung entspricht, ist der Betreuungsbedarf der Aussiedler bedeutend geringer. Der Bedarf an Sozialhilfeleistungen und damit die Inanspruchnahme des dafür zuständigen Personals ist niedriger, weil Aussiedler eher als Flüchtlinge einen Arbeitsplatz finden und weil sie im übrigen in weitem Umfang Mittel der Bundesanstalt für Arbeit in Anspruch nehmen können (vgl. Haberland NDV 1989, 75 ff). Schließlich können Aussiedler anders als Flüchtlinge den Gemeinden nicht zu vernachlässigende Vorteile bei der Erlangung von staatlichen Zuweisungen bieten (vgl. § 27 Abs. 2 GfG 1991).

Da die Anrechnung des Bestandes an Aussiedlern gegen Art. 78 LV verstößt, ist insoweit die Nichtigkeit von § 3 Abs. 3 FlüAG n.F. festzustellen. Diese Feststellung berührt die Anwendbarkeit von anderen Regelungen des Gesetzes - insbesondere die verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Anrechnung der de-facto-Flüchtlinge - nicht, so daß der Ausspruch der Nichtigkeit auf den aus der Urteilsformel ersichtlichen Umfang zu beschränken ist.

IV.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 54 Abs. 4 VerfGHG.

Prof.Dr.Dietlein

Dr. Wiesen

Dr.Dr.h.c. Palm

Prof.Dr.Brox

Prof.Dr.Dres.h.c.Stern

Jaeger

Der Richter
Prof.Dr.Schlink
ist wegen einer
Reise an der
Unterschrift
gehindert.

Prof.Dr.Dietlein