

Leitsätze

1. Die Formulierung "Aufwendungen für die Hilfe des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen" in § 6 Abs. 4 Satz 1 FlüAG bezeichnet eine abstrakte Bemessungsgrundlage für die Erstattung von Sozialhilfeleistungen durch das Land; sie deckt sich nicht mit den Leistungsverpflichtungen der Sozialhilfeträger gegenüber den Berechtigten.
2. Die Kostenerstattungsregelung des § 6 Abs. 4 FlüAG (Fassung 1991) verstößt nicht gegen Art. 78 Abs. 1 bis Abs. 3 LV (wie Urteil vom 22.09.1992, VerFGH 3/91).
3. Bei der Festsetzung der Regelbeträge nach § 6 Abs. 4 Satz 2 FlüAG kommt dem Verordnungsgeber eine Einschätzungsprärogative zu.

Art. 70, 78 LV

FlüAG i.d.F. des 2. ÄndG vom 29.01.1991

Verordnung zur Bestimmung der Regelbeträge nach dem FlüAG (RegelbetragsVO)

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen,
Urteil vom 01.12.1992, VerFGH 11/92



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 11/92

Verkündet am: 1. Dezember 1992

Köster
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der Stadt

vertreten durch den Oberstadtdirektor,

die Verordnung zur Bestimmung der Regelbeträge nach dem
Flüchtlingsaufnahmegesetz vom 6. Juni 1991 (GV NW S. 242)
in der Fassung vom 27. Juli 1991 (GV NW S. 343, berichtigt
GV NW S. 353) verletze die Vorschriften der Landesverfas-
sung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 6. Oktober 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:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführerin - eine kreisfreie Stadt - wendet sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen die auf § 6 Abs. 4 Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) beruhende Regelbetragsverordnung; diese bestimmt die vom Land zu erstattende Sozialhilfe, die von den Trägern der Sozialhilfe an Asylbewerber und sonstige ausländische Flüchtlinge erbracht wird.

I.

§ 6 Abs. 4 FlüAG vom 27. März 1984 (GV NW S. 214), geändert durch Gesetz vom 26. Mai 1988 (GV NW S. 214), regelte die Erstattung der Sozialhilfeleistungen für Asylbewerber und weitere Gruppen von ausländischen Flüchtlingen wie folgt:

"Das Land erstattet den Trägern der Sozialhilfe die Aufwendungen, die ihnen nach § 120 BSHG ... entstehen"

Durch das Zweite Änderungsgesetz vom 29. Januar 1991 (GV NW S. 13) erhielt § 6 Abs. 4 FlÜAG mit Wirkung vom 1. Februar 1991 folgende Fassung:

"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 darüber hinaus, längstens jedoch noch für die Dauer von vier Monaten,
2. ausländische Flüchtlinge nach § 2 Abs. 1 Nrn. 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."

Unter dem 6. Juni 1991 erließ der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales die Verordnung zur Bestimmung der Regelbeträge nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (RegelbetragsVO). Die im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. Juni 1991 (S. 242) verkündete Verordnung in der Fassung vom 27. Juli 1991 (GV NW S. 343; berichtigt S. 353) lautet:

"Aufgrund des § 6 Abs. 4 Satz 2 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlÜAG) vom 27. März 1984 (GV. NW. S. 214), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Januar 1991 (GV. NW. S. 13), wird verordnet:

§ 1

Erstattung

- (1) Das Land erstattet den Trägern der Sozialhilfe nach § 6 Abs. 4 FlÜAG die Aufwendungen für die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt mit Ausnahme der Unterkunftskosten
 1. für die in § 6 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 FlÜAG genannten Ausländer in Höhe der in § 2 bestimmten Regelbeträge und

2. für die in § 6 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 FlÜAG genannten ausländischen Flüchtlinge in Höhe der in § 1 der Verordnung zur Anpassung der Regelsätze der Sozialhilfe 1991 vom 5. Juni 1991 (GV.NW. S. 242) bestimmten Regelsätze.

(2) Die Unterkunftskosten und sonstige Sozialhilfe werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erstattet, soweit sie nach Art und Umfang unabweisbar geboten waren.

§ 2

Höhe der Regelbeträge

(1) Das Land erstattet für den Haushaltsvorstand und für die alleinstehenden Hilfeempfänger die nachstehenden monatlichen Regelbeträge, wenn die Hilfe überwiegend erbracht wurde in Form von

- a) Sachleistungen: 473 DM
- b) Wertgutscheinen: 427 DM
- c) Geldleistungen: 407 DM.

(2) Das Land erstattet für haushaltsangehörige Hilfeempfänger vom Beginn des 19. Lebensjahres an die nachstehenden monatlichen Regelbeträge, wenn die Hilfe überwiegend erbracht wurde in Form von

- a) Sachleistungen: 378 DM
- b) Wertgutscheinen: 346 DM
- c) Geldleistungen: 326 DM.

(3) Das Land erstattet für haushaltsangehörige Hilfeempfänger bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres unabhängig von der Form der Leistungsgewährung monatliche Regelbeträge in Höhe der altersentsprechenden Regelsätze der Sozialhilfe für Haushaltsangehörige.

§ 3

Anpassung

Bei einer Anpassung der Regelsätze der Sozialhilfe werden die Regelbeträge nach § 2 um den gleichen Vomhundertsatz angepaßt.

§ 4

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Wirkung vom 1. Juli 1991 in Kraft."

II.

1. Mit der Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, die Regelbetragsverordnung sei verfassungswidrig, weil sie ihr Selbstverwaltungsrecht verletze.

Sie beantragt

festzustellen,
daß die Verordnung zur Bestimmung der Regelbeträge nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz vom 6. Juni 1991 in der Fassung vom 27. Juli 1991 mit Artikel 78 LV unvereinbar und deshalb nichtig ist.

Zur Begründung trägt sie vor:

Die Eigenverantwortlichkeit ihrer Aufgabenwahrnehmung und ihre Finanzhoheit seien dadurch verletzt, daß die Regelbetragsverordnung Sozialhilfeleistungen im Umfang von halbjährlich 2,3 Millionen DM, die zwingend an Asylbewerber und sonstige Flüchtlinge zu erbringen seien, von der Erstattung durch das Land ausnehme.

Die Regelbetragsverordnung sehe keine Erstattung von Leistungen für Mehrbedarfe (§§ 23 f BSHG), Regelsatzdurchbrechungen (§ 22 BSHG), Mehraufwandsentschädigungen (§ 19 Abs. 2 BSHG), Heizkosten (§ 12 Abs. 1 BSHG) sowie einmalige Beihilfen (§§ 12, 21 BSHG) vor.

Auch für die nach Regelsätzen gewährte Hilfe zum Lebensunterhalt werde die Erstattung unzulässig gekürzt. Denn der volle Ausgleich finde nur statt, wenn

die Hilfe überwiegend in Form von Sachleistungen erbracht werde; dies komme jedoch im Zuständigkeitsbereich der Beschwerdeführerin wegen der dezentralen Unterbringung der Asylbewerber in sechzehn Übergangseinrichtungen und zahlreichen Wohnungen sowie wegen der Arbeitsaufnahme etlicher Asylbewerber nicht in Betracht. Eine Kürzung des den Hilfeempfängern zu gewährenden Regelsatzes auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche gemäß § 120 Abs. 2 Satz 4 BSHG sei angesichts der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte praktisch nicht möglich, so daß zwangsläufig eine Erstattungslücke eintrete.

Die Regelbetragsverordnung enthalte demnach nicht nur das Abrechnungsverfahren vereinfachende Bestimmungen, sondern auch inhaltliche Beschränkungen der Erstattungsleistungen des Landes. Dadurch werde der allgemeine Ermächtigungsrahmen des § 6 Abs. 4 FlüAG überschritten. Diese Vorschrift solle auch in der Neufassung sicherstellen, daß den Kommunen die von diesen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zwingend zu erbringenden Sozialhilfeleistungen in vollem Umfang erstattet werden, was auch im Gesetzgebungsverfahren zum Ausdruck gekommen sei. Die Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 4 Satz 2 FlüAG erlaube nur Regelungen, welche die Erstattungen durch das Land zur Erleichterung des Verfahrens pauschalierten; zu einer Einschränkung der Erstattungsansprüche sei der Verordnungsgeber nicht befugt.

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

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet und tritt den Darlegungen der Beschwerdeführerin entgegen.

3. Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beschwerdeführerin und der Landesregierung wird auf die gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind, sowie auf die in der mündlichen Verhandlung überreichten und besprochenen Unterlagen Bezug genommen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, aber unbegründet. Denn die angegriffene Regelbetragsverordnung verletzt nicht das Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG). Sie ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil (I.) die ermächtigende gesetzliche Norm verfassungsgemäß ist, (II.) die Regelbetragsverordnung den gesetzlichen Ermächtigungsrahmen einhält und (III.) die untergesetzliche Norm im übrigen mit höherrangigem Recht, soweit dieses im vorliegenden Verfahren Kontrollmaßstab sein kann, im Einklang steht.

I.

Der zum Erlaß der angegriffenen Regelbetragsverordnung berechtigte § 6 Abs. 4 Satz 2 FlüAG genügt den Anforderungen des Art. 70 LV und ist mit Art. 78 LV vereinbar.

1. Die Ermächtigungsnorm entspricht den Vorgaben des Art. 70 Satz 2 LV (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG). Sie ist nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt. Der Gesetzgeber hat den mit Hilfe der allgemein gültigen Auslegungsmethoden zu ermittelnden Inhalt der Verordnung nach Tendenz und Programm so genau umrissen, daß schon aus der gesetzlichen Vorschrift erkennbar

ist, was dem Adressaten der Verordnung gegenüber zulässig sein soll (vgl. BVerfGE 55, 207 [226]; 58, 257 [277]; 80, 1 [20 f]).

Nach dem Inhalt der Norm wird der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales ermächtigt, nähere Einzelheiten der in § 6 Abs. 4 Satz 1 FlüAG vorgesehenen Erstattung von Aufwendungen zu bestimmen.

Zweck der Ermächtigung ist, das Abrechnungsverfahren zu vereinfachen, die Erstattung zu vermindern und von den Aufwendungen im Einzelfall zu lösen sowie eine Pauschalierung zuzulassen.

Auch das Ausmaß der Ermächtigung ist hinreichend bestimmt. Es ergibt sich aus § 6 Abs. 4 Satz 1 FlüAG, wonach das Land "den Trägern der Sozialhilfe mindestens die Aufwendungen für die Hilfe des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen" erstattet. Damit ist von Gesetzes wegen nicht mehr die volle Erstattung, wohl aber ein Mindestmaß an Erstattung vorgegeben. Dem Verordnungsgeber bleibt es überlassen, das Erstattungsminimum zu konkretisieren, wobei er die vom Gesetzgeber verbindlich vorgegebene "Untergrenze" zu beachten hat. Ein Gestaltungsspielraum ist ihm nur dahin eröffnet, über das gesetzlich bestimmte Mindestmaß hinaus weitere Erstattungsleistungen durch das Land vorzusehen.

Den Ermächtigungsrahmen hat der Gesetzgeber in der Weise umrissen, daß er die zeitliche Höchstdauer der Erstattung festgelegt hat, was von der Beschwerdeführerin nicht beanstandet wird. Vor allem hat er den (Mindest-)Umfang der Erstattung nach Art und Maß, nämlich "die Hilfe des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen", vorgeschrieben. § 6 Abs. 4 FlüAG bezieht den Umfang der Erstattung nicht auf alle im Einzelfall

nicht ermessensfehlerfrei abzulehnenden Sozialhilfeleistungen, wie die Beschwerdeführerin in Übereinstimmung mit dem früheren Recht meint, und wie im Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 22. September 1992 (VerfGH 3/91 S. 26 U.A.) angesprochen, aber nicht entschieden worden ist. Unter Berücksichtigung des Wortlautes sowie der Entstehungsgeschichte der Ermächtigungsnorm ist das Tatbestandsmerkmal "Aufwendungen für die Hilfe des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen" als abstrakte Bemessungsgrundlage zu verstehen, die sich nicht mit dem tatsächlichen Aufwand des Trägers der Sozialhilfe deckt. Das Erstattungsverhältnis zwischen Land und Kommunen ist nicht deckungsgleich mit dem Leistungsverhältnis zwischen Sozialhilfeträgern und Hilfeempfängern.

Der Wortlaut "Hilfe des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen" in § 6 Abs. 4 Satz 1 FlüAG lehnt sich an die Fassung des § 120 Abs. 2 Satz 4 BSHG (ebenso § 25 Abs. 2 BSHG) an. Danach kann die Hilfe "auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche eingeschränkt werden". Damit wird ein Leistungsumfang gekennzeichnet, der unterhalb der Sicherung des notwendigen Lebensunterhaltes gemäß §§ 11 ff BSHG liegt.

Ein solches Mindestmaß an Erstattungsleistungen sieht § 6 Abs. 4 FlüAG generell vor, ohne daß der Kreis der Personen, denen nach § 120 Abs. 2 Satz 4 BSHG Sozialhilfe in eingeschränktem Umfang gewährt werden kann, mit dem Kreis der Hilfeempfänger identisch ist, den die gesetzliche Kostenübernahmegarantie erfaßt. Die Kostenerstattung bezieht auch Kontingentflüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis (vgl. § 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980, BGBl. I S. 1057) sowie Asylbewerber mit einer Aufenthaltsgenehmigung ein, obgleich § 120 Abs. 2 BSHG schon tatbestandlich eine Einschränkung der diesen Personen zu gewährenden Sozialhilfe nicht zuläßt.

Bestätigt wird diese Auslegung durch den in der Entstehungsgeschichte des Gesetzes zum Ausdruck gekommenen Willen des Gesetzgebers. Die ursprüngliche Fassung des § 6 Abs. 4 FlüAG vom 27. März 1984, GV NW S. 214, bestimmte, daß das Land den Trägern der Sozialhilfe die Aufwendungen erstattet, die ihnen nach § 120 BSHG entstehen. Mit den Entwürfen eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 24. Oktober 1990, LT-Drucksache 11/555, und vom 8. November 1990, LT-Drucksache 11/676, schlug die Landesregierung vor, den Trägern der Sozialhilfe lediglich die ihnen nach § 120 BSHG entstehenden "notwendigen Aufwendungen" zu erstatten; damit sollte die Übernahmepflicht hinsichtlich der nach § 120 BSHG unvermeidbaren Kosten herausgestellt werden (Amtliche Begründung, LT-Drucksache 11/555 S. 10 und LT-Drucksache 11/676 S. 10). Dieser Gesetzesentwurf war in den parlamentarischen Beratungen insbesondere wegen der Befürchtung kritisiert worden, das Sozialhilfe- und Erstattungs-niveau werde danach auf "das zum Lebensunterhalt Unerläßliche" abgesenkt (vgl. Landtag NW, Plenarprotokoll 11/12 vom 7. November 1990 S. 1109 ff; Plenarprotokoll 11/14 vom 13. November 1990 S. 1287 f; auch Plenarprotokoll 11/18 vom 23. Januar 1991 S. 1872 f). Der Ausschuß für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge nahm diese Kritik nicht auf, sondern verdeutlichte mit der übernommenen Wendung, "daß das Land nicht verpflichtet sei, den Trägern der Sozialhilfe ihre Aufwendungen für asylsuchende Ausländer und vergleichbare Personengruppen zu erstatten, sondern den Umfang seiner freiwilligen Erstattungsleistungen frei bestimmen könne" (vgl. LT-Drucksache 11/975 S. 29; Protokoll der 10. Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge vom 16. Januar 1991, Ausschußprotokoll 11/155 S. 8 ff sowie Anlage 1 S. 3).

Auf dieser Empfehlung beruht die nunmehr geltende Fassung des § 6 Abs. 4 FlÜAG. Daraus folgt: Der Gesetzgeber hat den Verordnungsgeber zu einer Teilerstattung der tatsächlichen Aufwendungen der Sozialhilfeträger ermächtigt, die sich abstrakt an dem Aufwand ausrichtet, mit dem das zum Lebensunterhalt Unerläßliche sichergestellt werden kann. Dies ist die Mindestbemessungsgrundlage für die pauschalierte Erstattung durch das Land. Die Mindestgrenze ist nicht für die jeweiligen Einzelleistungen (Unterkunft, Heizkosten, Regelsatz, einmalige Beihilfen usw.) vorgeschrieben; vielmehr läßt die Ermächtigungsgrundlage offen, wie der Verordnungsgeber das Erstattungsvolumen erzielt.

2. Die Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 4 FlÜAG verletzt nicht Art. 78 Abs. 1 bis Abs. 3 LV. Dies hat der Verfassungsgerichtshof bereits in seinem Urteil vom 22. September 1992 (VerfGH 3/91 S. 23 ff U.A.) festgestellt; danach wird die Finanzhoheit der Gemeinden und Kreise durch die Regelungen des § 6 Abs. 4 FlÜAG nicht in unvertretbarer Weise berührt.

Eine davon abweichende Beurteilung rechtfertigt auch nicht das Vorbringen der Beschwerdeführerin, ihr Aufwand für Sozialhilfeleistungen an den in § 6 Abs. 4 FlÜAG genannten Personenkreis bleibe in Höhe von ca. 15 v.H. bis 25 v.H. ungedeckt. Zum einen ist die Höhe des dargestellten Defizits nicht nur durch die Erstattungspauschalen, sondern auch dadurch bestimmt, wie die Beschwerdeführerin ihre Aufgaben wahrnimmt (Sachleistung oder Geldleistung). Zum andern hat die Beschwerdeführerin selbst nicht geltend gemacht, aus diesem Grunde sei ihre finanzielle Mindestausstattung infrage gestellt; ihrem Hinweis auf verengte Handlungsspielräume im Bereich des kommunalen Sozialwesens angesichts des vom Land nicht übernommenen Kostenanteils ist eine substantielle Gefährdung der Selbstverwaltungsgarantie infolge unzureichender Finanzausstattung nicht zu entnehmen.

Ebensowenig verletzt § 6 Abs. 4 FlüAG das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin unter dem Gesichtspunkt der Zuständigkeit für die Daseinsvorsorge. Denn die Rechtsbeziehungen zwischen dem Land und den Sozialhilfeträgern (Erstattungsverhältnis) einerseits sowie den Sozialhilfeträgern und den Hilfesuchenden (Leistungsverhältnis) andererseits sind nicht in der Weise miteinander verknüpft, daß auf die Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes Einfluß genommen wird.

Ein durch die Kostenübernahme nicht gedeckter Aufwand übt schließlich auch keinen verfassungsrechtlich zu beanstandenden mittelbaren Druck auf die Träger der Sozialhilfe aus, von ihrem Recht zur eigenverantwortlichen Daseinsvorsorge in einer Weise Gebrauch zu machen, der mit dem Charakter einer Selbstverwaltungsaufgabe oder mit § 120 BSHG unvereinbar ist.

II.

Die angegriffene Regelbetragsverordnung hält sich in dem durch § 6 Abs. 4 FlüAG gesetzten Ermächtigungsrahmen. Die dort für die Hilfe zum Lebensunterhalt vorgesehenen Erstattungsleistungen decken insgesamt den Aufwand ab, den der Gesetzgeber mit der Formel "das zum Lebensunterhalt Unerläßliche" abstrakt bezeichnet hat. Der Ausgleich durch das Land erstreckt sich auf die Unterkunftskosten, die grundsätzlich in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erstattet werden (§ 1 Abs. 2 RegelbetragsVO), und auf die sonstigen Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt, die nach Pauschalsätzen erstattet werden (§ 1 Abs. 1 Nr. 2, § 2 RegelbetragsVO).

1. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß die Erstattung durch das Land teilweise in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen (§ 1 Abs. 2 RegelbetragsVO)

und teilweise nach pauschalisierten Sätzen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 2 und § 1 Abs. 1 Nr. 2 RegelbetragsVO) erfolgt.

Diese Erstattungsmodalitäten miteinander zu verbinden, war der Verordnungsgeber nicht aufgrund des Wortlautes des § 6 Abs. 4 Satz 2 FlüAG gehindert, der zur Bestimmung von "Regelbeträgen" ermächtigt. Zumindest für Teilbereiche der Sozialhilfe durfte der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales eine Kostenübernahme nach dem tatsächlichen Aufwand vorsehen, da das Ausmaß der in § 1 Abs. 2 RegelbetragsVO bezeichneten Aufwendungen je nach den örtlichen Verhältnissen im Vergleich der Träger der Sozialhilfe untereinander so verschieden sein kann, daß Erstattungen nach Pauschalsätzen unangemessene Verzerrungen zur Folge hätten. Dies wird durch eine am tatsächlichen Aufwand orientierte Erstattung vermieden.

2. Dem Erfordernis der Ermächtigungsgrundlage, bei dem Ausgleich der Aufwendungen "für die Hilfe des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen" auch die Kosten der Unterkunft zu berücksichtigen, ist der Verordnungsgeber in nicht zu beanstandender Weise dadurch nachgekommen, daß § 1 Abs. 2 RegelbetragsVO die Erstattung der Unterkunfts-kosten in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen vorsieht, soweit sie dem Umfang nach unabweisbar geboten waren.

Allerdings umfaßt der in dieser Vorschrift verwendete Begriff "Unterkunfts-kosten" neben den Unterkunfts-kosten im engeren Sinne (Mietzins, Nutzungsentschädigung u.ä.) aus Gründen der Gleichbehandlung der Sozialhilfeträger und im Hinblick auf die knapp bemessenen Regelbeträge auch die im Rahmen des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen anfallenden Kosten der Heizung. Nach dem Vortrag der Landesregierung geht die Erstattungspraxis davon aus, daß die Kosten der Heizung Teil der Aufwendungen für die Unterkunft sind, wenn die

Heizungskosten durch den Mietzins mit abgegolten werden (sog. "Warmmiete"; vgl. dazu Knopp/Fichtner, Bundessozialhilfegesetz, 6. Aufl., § 22 Rdnr. 12; Schulte/Trenk-Hinterberger, Sozialhilfe, 2. Aufl., S. 167). Daß § 1 Abs. 2 RegelbetragsVO die Erstattung der Heizungskosten von derartigen Zufälligkeiten wie die Zahlung einer Warm- oder Kaltmiete hätte abhängig machen wollen, ist nicht anzunehmen, zumal die Regelbetragsverordnung auch sonst davon absieht, die differenzierte Terminologie des Sozialhilferechts, die regelmäßig zwischen "Unterkunft" und "Heizung" (vgl. § 12 Abs. 1 BSHG; § 3 Abs. 1, Abs. 2 der Regelsatzverordnung) im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt unterscheidet, strikt zu übernehmen. Der Begriff "Unterkunftskosten" in § 1 Abs. 2 RegelbetragsVO ist danach in einem weiteren Sinne zu verstehen. Hierzu gehören auch die Kosten der Heizung, gleichviel ob sie mit dem Nutzungsentgelt für den Wohnraum beglichen werden, ob sie gesondert laufend bezahlt werden müssen oder ob sie durch einmalige Beihilfen gedeckt werden.

Jedenfalls mit dieser Auslegung des § 1 Abs. 2 RegelbetragsVO, die auch der in der mündlichen Verhandlung vorgetragenen Rechtsauffassung des Ordnungsgebers entspricht, stellen sich die weiteren Vorschriften der angegriffenen Verordnung, die die Erstattungspauschalen festlegen, als ermächtigungs- und damit verfassungskonform dar. Daran hat sich die Erstattungspraxis verbindlich auszurichten. Ob und welche Aufwendungen über die Kosten für die Nutzung von Wohnraum sowie über die Kosten der Heizung hinaus zu den "Unterkunftskosten" iSd § 1 Abs. 2 RegelbetragsVO zählen, bleibt im Streitfall der Beurteilung durch die Fachgerichte vorbehalten.

3. Die Höhe der Regelbeträge trägt den Vorgaben des § 6 Abs. 4 FlüAG ebenfalls ausreichend Rechnung.

- a) Die betragsmäßige Konkretisierung der mit der Formulierung "Hilfe des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen" umschriebenen Berechnungsgröße läßt nach den Maßstäben, an denen sich die verfassungsgerichtliche Kontrolle ausrichtet, keine Fehler erkennen. Das Flüchtlingsaufnahmegesetz selbst enthält keine Vorschriften darüber, wie "die Aufwendungen für die Hilfe des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen" in feste Regelbeträge umzusetzen sind; es finden sich dort weder verfahrensrechtliche noch materiellrechtliche Anforderungen hinsichtlich der Ermittlung der Pauschalsätze. Einzige vom Gesetz vorgegebene Orientierungspunkte sind die tatsächlichen Aufwendungen der Sozialhilfeträger und die abstrakte Berechnungsgröße des unerläßlichen Lebensunterhaltes. Der sich hieraus ergebende Aufwand soll - mit Ausnahme der Unterkunftskosten im obigen Sinne - durch für alle Hilfefälle geltende Festbeträge schematisiert werden.

Diese Gegebenheiten schließen die Möglichkeit aus, die Regelbeträge "nachrechenbar" exakt abzuleiten. Vielmehr hat der Gesetzgeber dem ressortzuständigen Minister insoweit eine Einschätzungsprärogative eingeräumt, mit der eine verfassungsgerichtlich zu beachtende Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers verbunden ist; diese verwehrt es dem Verfassungsgerichtshof, die Einschätzung der regelungsbefugten Exekutive durch eine an der Zweckmäßigkeit oder an der Interessenlage der betroffenen Sozialhilfeträger ausgerichtete eigene Einschätzung zu ersetzen. Für die verfassungsgerichtliche Inhaltskontrolle, die sich auf die durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützten Rechtsgüter sowie die Eigenart des vom Gesetzgeber erteilten Regelungsauftrages ausrichtet, ist von Bedeutung, ob der Verordnungsgeber Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung zutreffend erkannt hat, ob er sich ein hinreichend sicheres Bild der zu ordnenden Materie verschafft hat oder verschaffen konnte und ob er das vorhandene Wissen vertretbar umgesetzt hat.

- b) Trotz unsicherer Erkenntnisse hinsichtlich der bei der Festsetzung der Regelbeträge zu berücksichtigenden komplexen Sachverhalte und Zusammenhänge war der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales nicht gehindert, alsbald nach Inkrafttreten der Ermächtigung durch § 6 Abs. 4 FlüAG die angegriffene Regelbetragsverordnung zu erlassen. Die Unsicherheiten beziehen sich sowohl auf die qualitative und quantitative Bestimmung dessen, was das zum Lebensunterhalt Unerläßliche ausmacht, als auch auf weitere den Sozialhilfeaufwand mindernde Umstände.

In Rechtsprechung, Praxis und Literatur zum Sozialhilferecht erscheint nicht abschließend geklärt, wie das zum Lebensunterhalt Unerläßliche zu bemessen ist. Im Unterschied zu den in Nordrhein-Westfalen gemäß § 7 AG-BSHG durch Rechtsverordnung festgesetzten Regelsätzen, die den Umfang der laufenden Leistungen zur Sicherstellung des in § 1 RegelsatzVO genannten Bedarfs und damit eines Teils des "notwendigen Lebensunterhaltes" typisierend festlegen, existieren keine Bestimmungen, die den von § 6 Abs. 4 FlüAG aus dem Bundessozialhilfegesetz übernommenen Begriff "das zum Lebensunterhalt Unerläßliche" konkretisieren. Soweit Schrifttum und Praxis pauschale Kürzungen der Regelsätze um 20 v.H. (Schellhorn/Jirasek/Seipp, Kommentar zum Bundessozialhilfegesetz, 13. Aufl., § 25 Rdnr. 28), 25 v.H. (Riedel VerwArch 75, 237 [254]) oder auch 30 v.H. (Nees NDV 1982, 247 [251]) als möglich erachten, werden die maßgeblichen Grundsätze für die Bedarfsbemessung im einzelnen kaum offengelegt. Die in den verschiedenen Kürzungsansätzen zum Ausdruck kommenden Unsicherheiten beruhen nicht zuletzt darauf, daß die Bestimmung des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen eine wertende Betrachtung dahingehend voraussetzt, welcher Lebensbedarf unter Berücksichtigung der Vorgaben des § 1 Abs. 2 BSHG als "unterstes Existenzminimum" anzusehen ist.

Zu einer wirklichkeitsnahen Festlegung dessen, was zum Lebensunterhalt unerlässlich ist, müßte aufgrund empirischer Untersuchungen ermittelt werden, welche Mittel einem Hilfeempfänger zur Verfügung stehen müssen, um einen minimalen Lebensunterhalt zu gewährleisten. Solche Erhebungen, die sich auf eine breite Übereinstimmung fachinteressierter Kreise stützen könnten, liegen - soweit ersichtlich - bislang nicht vor und sind auch vom Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales vor Erlass der angegriffenen Regelbetragsverordnung nicht durchgeführt worden. Hierauf kann jedoch für die verfassungsgerichtliche Beurteilung der zu leistenden Erstattung verzichtet werden, weil "das zum Lebensunterhalt Unerlässliche" als Tatbestandsmerkmal des § 6 Abs. 4 FlüAG eine abstrakte Bemessungsgröße für den zwischen den Selbstverwaltungskörperschaften und dem Land herbeizuführenden Kostenausgleich darstellt und nicht dazu dient, den Anspruch des Hilfesuchenden zu begrenzen.

Der hier vorhandene Einschätzungsspielraum des Verordnungsgebers wird zusätzlich dadurch beeinflusst, daß bei der regelbetragsmäßigen Erstattung die den Sozialhilfeaufwand insgesamt mindernden Faktoren zu berücksichtigen sind, also auch die Tatsache, daß ein Teil der Hilfeempfänger sonstige Einkünfte, insbesondere Erwerbseinkommen bezieht. Die Pauschalbeträge werden nicht wegen der aus Subsidiaritätsgründen geminderten Aufwendungen im Einzelfall gekürzt (vgl. Rundschreiben des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 21. August 1992 - II C 5-9064 -). Auch insoweit fehlt es an gesichertem Datenmaterial, das bei der Festsetzung der Regelbeträge hätte verwertet werden können.

Die eingeschränkten Erkenntnismöglichkeiten hat der Gesetzgeber jedoch in Kauf nehmen und dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales ohne weitere Vorgaben

einen Regelungsauftrag erteilen dürfen, um den Kostenausgleich nach den Maßstäben des neugefaßten § 6 Abs. 4 Satz 1 FlüAG für massenhafte Erstattungsfälle mit einem angemessenen Verwaltungsaufwand realisieren zu können. Allerdings obliegt es dem Verordnungsgeber, weitere Erfahrungen in dem von ihm zu ordnenden Sachbereich zu sammeln, um die Erstattung der Sozialhilfe nach Maßgabe der Bestimmungen des § 6 Abs. 4 FlüAG auf eine möglichst sichere Erkenntnisgrundlage zu stellen.

- c) Unter Berücksichtigung der bei Erlaß der Regelbetragsverordnung vorhandenen Erkenntnismöglichkeiten und der tatsächlichen Erfahrungen hat der Verordnungsgeber seinen Gestaltungsspielraum nicht überschritten.

Der nach ausländerrechtlicher Stellung und Alter des Hilfeempfängers sowie nach Art und Form der Sozialhilfe differenzierte Kostenausgleich steht in Beziehung zu der Höhe der Regelsätze, wie sie durch die Verordnung vom 5. Juni 1991, GV NW S. 242, festgesetzt sind. Gemessen an dieser Bezugsgröße ist die Erstattung am geringsten, soweit Hilfe zum Lebensunterhalt an einen asylbegehrenden Ausländer, der Haushaltsvorstand oder Alleinstehender ist, in Form von Geldleistungen gewährt wird; in diesem Falle macht die Erstattung 86,05 v.H. des maßgeblichen Regelsatzes aus (§ 2 Abs. 1 Buchst. c) RegelbetragsVO). Entsprechendes gilt, soweit es sich um einen haushaltsangehörigen Hilfeempfänger handelt, der das 18. Lebensjahr vollendet hat (86,24 v.H. des Regelsatzes). Werden Wertgutscheine ausgegeben, beläuft sich die Erstattung auf 90,27 v.H. bzw. 91,53 v.H. des Regelsatzes. In den übrigen Fällen erreicht die Erstattung 100 v.H. des Regelsatzes (§ 1 Abs. 1 Nr. 2, § 2 Abs. 1 Buchst. a, Abs. 2 Buchst. a, Abs. 3 RegelbetragsVO). Der Erstattungsbetrag erhöht sich mit dem steigenden Verwaltungsaufwand und unterstützt die bundesgesetzliche Vorgabe in § 120 Abs. 2 Satz 3 BSHG unter Berücksichtigung der besonderen Lage der Minderjährigen.

Daß der Verordnungsgeber vom Grundsatz her die Regelsätze als Bezugsgröße für die Regelbeträge bestimmt hat, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Er hat sich damit an der von der Rechtsprechung und dem Schrifttum gebilligten Sozialhilfepraxis orientiert, die davon ausgeht, daß der Umfang der Mittel, die den unerläßlichen Lebensunterhalt im Rahmen der von § 1 Abs. 1 RegelsatzVO erfaßten Bedarfspositionen sicherstellen, allgemein durch einen Abschlag auf die Regelsätze in Höhe von ca. 20 bis 30 v.H. zu beziffern ist (vgl. OVG Berlin NVwZ 1987, 440 f; OVG Bremen FEVS 37, 471 ff jeweils mit Nachweisen).

Der besonderen Situation der Minderjährigen hat der Verordnungsgeber dadurch ausreichend Rechnung getragen, daß gemäß § 2 Abs. 3 RegelbetragsVO die Aufwendungen für haushaltsangehörige Hilfeempfänger bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres in Höhe der altersentsprechenden Regelsätze erstattet werden. Denn hinsichtlich dieser Personengruppe hat die Rechtsprechung wegen der ohnehin knappen Bemessung der Regelsätze nur eine Kürzung um weniger als 20 v.H. gebilligt, soweit der unerläßliche Lebensunterhalt sichergestellt werden sollte (vgl. OVG Berlin NVwZ 1987, 440; OVG NW unveröffentlichter Beschluß vom 9. August 1988

- 8 B 815/88 -: dort 10 v.H. des altersentsprechenden Regelsatzes).

Die genannten Erstattungspauschalen genügen der gesetzlichen Vorgabe, obwohl der notwendige Lebensunterhalt nicht in vollem Umfange mit regelsatzbemessenen Leistungen bestritten wird (vgl. für die Unterkunft § 3 Abs. 1, Abs. 2 RegelsatzVO; für die Einmalleistungen §§ 11, 12 BSHG; für die Zusatzleistungen und Zuschläge zu den Regelsätzen §§ 13, 19 Abs. 2, 23, 24 BSHG). Inwieweit der Verordnungsgeber diese zusätzlichen Leistungen als zum Lebensunterhalt unerläßlich

erachtet und bei den Regelbetragsfestsetzungen berücksichtigt hat, läßt sich den von der Landesregierung vorgelegten Materialien zu der Regelbetragsverordnung nicht entnehmen.

Grobe Anhaltspunkte für die Höhe dieser Ausgaben bieten die Angaben der Beschwerdeführerin, wonach die von ihr geleisteten Mehrbedarfszuschläge nach §§ 23, 24 BSHG etwa 1,5 v.H., die einmaligen Beihilfen "für Bekleidung und Hausrat etc." etwa 6 v.H. sowie weitere Leistungen nach §§ 13, 19 BSHG u.a. ebenfalls etwa 6 v.H. des gesamten Aufwandes im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt ausmachen.

Bei der Festsetzung der Erstattungspauschalen hatte der Verordnungsgeber diesen Mehraufwand einerseits und andererseits den Minderaufwand für die Hilfebezieher, die auch Erwerbs- oder Erwerbserstatzeinkommen erzielen, ebenso zu berücksichtigen wie die volle Erstattung der Unterkunfts- und Heizungskosten. Angesichts dessen liegt die Einschätzung des Verordnungsgebers, ein fester Erstattungsbetrag in Höhe von mindestens 86 v.H. des Regelsatzes gleiche den unabdingbaren Gesamtaufwand im Sinne des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen generell aus, innerhalb des von der Einschätzungsprärogative des Verordnungsgebers nach § 6 Abs. 4 FlÜAG erfaßten Bereichs.

III.

Die Regelbetragsverordnung steht mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) und auch im übrigen mit höherrangigem Recht, soweit dieses im Rahmen des vorliegenden Verfahrens Beachtung verlangt, im Einklang.

1. Ebensowenig wie die Ermächtigungsnorm des § 6 Abs. 4 FlÜAG beeinträchtigt die angegriffene Rechtsverordnung

selbst in unvertretbarer Weise die Finanzhoheit der Gemeinden und Kreise. Da die Regelbetragsverordnung sich auf Vorschriften über die Erstattung von Sozialhilfeaufwendungen beschränkt, greift sie weder in die Kompetenz der Träger der Sozialhilfe ein, die Aufgaben der Daseinsvorsorge eigenverantwortlich wahrzunehmen, noch lenkt sie die Anwendung der Sozialhilfevorschriften mittelbar in einer Art und Weise, die mit Bundesrecht unvereinbar wäre.

2. Die Differenzierung der Erstattungsleistungen nach Art und Form der Sozialhilfe sowie nach dem ausländerrechtlichen Status und dem Alter der Hilfeempfänger oder ihrer Stellung im Haushalt ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Art. 78 LV in Verbindung mit dem Gleichheitssatz verbietet es dem Land, bestimmte Gemeinden willkürlich zu benachteiligen oder zu bevorzugen (VerfGH OVGE 38, 312 [314]; OVGE 40, 300 [302]). Den sich hieraus ergebenden Anforderungen wird die Regelbetragsverordnung gerecht. Ihre Vorschriften führen nicht zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der Sozialhilfeträger.

Die unterschiedliche Höhe der Ausgleichspauschalen nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 und § 1 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 2 RegelbetragsVO knüpft daran an, daß die in § 6 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 FlüAG genannten ausländischen Flüchtlinge in der Regel eine Aufenthaltsgenehmigung nach §§ 28 ff AuslG erhalten und unter dieser Voraussetzung bei ihnen - anders als bei den in § 6 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 FlüAG genannten Ausländern - eine Kürzung der Sozialhilfe nach § 120 Abs. 2 BSHG von vornherein ausgeschlossen ist. Dieser Gesichtspunkt rechtfertigt eine Erhöhung der Erstattungsleistungen über das von § 6 Abs. 4 FlüAG geforderte Mindestmaß hinaus auch für den Fall, daß einzelne Träger der Sozialhilfe ausschließlich oder überwiegend die in § 6 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 FlüAG bezeichneten Ausländer aufnehmen und danach

trotz gleich hoher Kosten einen umfänglicheren Ausgleich durch das Land erhalten.

Soweit die Höhe der Ausgleichszahlungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 und § 2 RegelbetragsVO von dem Alter der Hilfeempfänger abhängig gemacht wird, berücksichtigt dies den unterschiedlichen Sozialhilfeaufwand nach dem gesetzlich vorgegebenen Maßstab "des zum Lebensunterhalt Unerläßlichen" und schließt eine Ungleichbehandlung der Träger der Sozialhilfe aus.

Aufgrund der Regelung des § 1 Abs. 2 RegelbetragsVO, wonach die Unterkunftskosten als Teil der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie "die sonstige Sozialhilfe" unter dem Vorbehalt, nach Art und Umfang unabweisbar geboten zu sein, in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erstattet werden, kommt eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes ebenfalls nicht in Betracht.

Schließlich ist auch die Differenzierung der Regelbeträge nach der Form der gewährten Sozialhilfe sachgerecht. Die Staffelung über das durch § 6 Abs. 4 Satz 1 FlüAG vorgegebene Mindestmaß hinaus findet eine sachliche Rechtfertigung in der Befugnis des Verordnungsgebers, dem bundesrechtlich vorgegebenen Vorrang der Sachleistung gemäß § 120 Abs. 2 Satz 3 BSHG (vgl. BVerwG DVBl. 1992, 626; OVG NW zFSH/SGB 1992, 246 ff) dadurch Geltung zu verschaffen, daß den Trägern der Sozialhilfe mit der Mehrerstattung ein Anreiz geboten wird, Sachleistungen anstelle von Geldleistungen zu erbringen.

Prof.Dr.Dietlein

Dr. Wiesen

Dr.Dr.h.c.Palm

Prof.Dr.Brox Prof.Dr.Dres.h.c.Stern Jaeger Prof.Dr.Schlink