

L e i t s a t z :

1. Art. 78 Abs. 3 LV NW findet bei einer Aufgabenübertragung auf Gemeinden durch Bundesgesetz keine Anwendung.

2. Eine Kostenerstattungspauschale ist jedoch insgesamt an den Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LV NW zu messen, wenn sie nicht aufspaltbar ist in Anteile, die auf einer Aufgabenübertragung durch Bundesgesetz und einer solchen durch Landesgesetz beruhen.

Urteil des VerFGH NW vom 9. Dezember 1996 - **VerFGH 38/95** -



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN**

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 9. Dezember 1996
Vedder
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 38/95

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der

Vorschriften des Gesetzes zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des 4. Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 29. November 1994 (GV NW S. 1087 ff.) verletzen die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 1. Oktober 1996

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B e r t r a m s ,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. L a u m ,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. B i l d a ,

Professor Dr. Dres. h. c. S t e r n ,

Professor Dr. S c h l i n k ,

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht

P o t t m e y e r und

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht

Dr. B r o s s o k ,

für Recht erkannt:

§ 6 Abs. 1 FlüAG i. d. F. des 4. Änderungsgesetzes vom 29. November 1994 (GV NW S. 1087) sowie die Nichtgewährung einer Betreuungspauschale für den Personenkreis des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG i. d. F. des 4. Änderungsgesetzes sind mit Art. 78 Abs. 3 LV unvereinbar. Bis zum Inkrafttreten einer alsbald zu treffenden Neuregelung ist § 6 Abs. 1 FlüAG in der geltenden Fassung weiter anzuwenden.

Im übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.

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

A.

Die Beschwerdeführerin - eine kreisfreie Stadt - wendet sich gegen die Kostenerstattungsregelungen im Zusammenhang mit der ihr übertragenen Aufgabe der Unterbringung und Versorgung von ausländischen Flüchtlingen durch das Gesetz zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AG AsylbLG) und das 4. Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) vom 29. November 1994 (GV NW S. 1087) - Artikelgesetz -.

I.

Das Artikelgesetz ist durch das am 1. November 1993 in Kraft getretene Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993 (BGBl. S. 1074) - AsylbLG - veranlaßt worden, dessen Ziel eine Absenkung der Leistungen war, die Asylbewerber zuvor gemäß § 120 BSHG erhalten hatten. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 AG AsylbLG (Art. 1 Artikelgesetz) sind für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes grundsätzlich die Gemeinden zuständig. Sie tragen nach § 2 Satz 1 AG AsylbLG die Kosten für die Durchführung des Gesetzes. Das Land Nordrhein-Westfalen beteiligt sich nach § 3 AG AsylbLG an den mit der Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes verbundenen Aufwendungen nach Maßgabe des Flüchtlingsaufnahmegesetzes.

Für jeden ausländischen Flüchtling im Sinne des § 2 Nrn. 1 bis 6 FlüAG i. d. F. des 4. Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (Art. 2 Artikelgesetz) - FlüAG n. F. -, der Grundleistungen nach § 3 AsylbLG oder laufende Hilfe zum Lebensunterhalt entsprechend dem Bundessozialhilfegesetz (§ 2 AsylbLG) oder unmittelbar nach dem Bundessozialhilfegesetz durch eine kreisfreie Stadt oder durch eine nach § 3 AG BSHG herangezogene kreisangehörige Gemeinde erhält, gewährt das Land eine Vierteljahrespauschale. Für Flüchtlinge im Sinne des § 2

Nrn. 1 bis 3 FlüAG n. F. beträgt die Vierteljahrespauschale 1.935,-- DM (§ 4 Abs. 1 FlüAG n. F.) zuzüglich 90,-- DM zur Abgeltung des besonderen Betreuungsaufwandes (§ 4 Abs. 2 FlüAG n. F.). Für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG n. F. wird eine Vierteljahrespauschale in Höhe von 960,-- DM gewährt, für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nrn. 5 und 6 FlüAG n. F. jedoch nur, wenn die Landesregierung die Zahlung beschließt (§ 6 Abs. 1 FlüAG n. F.). Die Pauschalen werden für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nr. 1 FlüAG n. F. längstens für die Dauer von vier Monaten nach unanfechtbarer Ablehnung des Asylantrags, für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nrn. 2 bis 6 FlüAG n. F. längstens für die Dauer von drei Jahren seit der Einreise bzw. der erstmaligen Anordnung nach §§ 32, 54 AuslG gewährt (§ 3 Abs. 3 FlüAG n. F.).

Art. 4 Artikelgesetz sieht verschiedene Übergangsregelungen zum 4. Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vor. Nach Art. 4 Nr. 1 Artikelgesetz werden von der Regelung des § 2 Nr. 6 FlüAG n. F. auch Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina erfaßt, für die vor dem 1. Januar 1995 die Aussetzung der Abschiebung nach § 54 AuslG angeordnet worden ist. Für diesen Personenkreis beginnt die Anrechnung und Erstattung gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 3 und § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. am 1. Januar 1995 und endet mit Ablauf des 31. Dezember 1997. Nach Art. 4 Nr. 4 Artikelgesetz können die Kostenträger für die Jahre 1995 und 1996 auch eine Erstattung auf der Grundlage der bis zum 31. Dezember 1994 geltenden Vorschriften verlangen. Die Erstattung für die nach näherer Maßgabe zu ermittelnden Aufwendungen beträgt für das Jahr 1995 90 v. H., für das Jahr 1996 80 v. H..

II.

1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die angegriffenen Vorschriften des Artikelgesetzes verletzen sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

festzustellen, daß das Gesetz zur Ausführung des AsylbLG und das 4. Gesetz zur Änderung des FlüAG vom 29. November 1994 (GV NW S. 1087) nichtig sind.

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die angegriffenen Gesetze enthielten keine den Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LV genügende Regelung über die Deckung der den Gemeinden entstehenden Kosten. Der Verfassungsgerichtshof habe in seiner bisherigen Rechtsprechung die Schutzfunktion des Art. 78 Abs. 3 LV weitgehend ausgehöhlt. Art. 78 Abs. 3 LV gewährleiste ein relatives Konnexitätsprinzip. Dieses verlange vom Gesetzgeber eine gesonderte Kostendeckungsregelung, die erkennbar und nachprüfbar in einem Zusammenhang mit den übertragenen Aufgaben stehe und nicht im allgemeinen Finanzausgleich aufgehe. Aber auch nach der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes habe der Gesetzgeber den Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LV nicht genügt, weil die finanzielle Basis der kommunalen Selbstverwaltung durch die angefochtenen Gesetze ausgehöhlt werde. Die Bestimmungen über die Kostendeckung seien zudem willkürlich, unverhältnismäßig und unzumutbar. Die unterschiedliche Höhe der Kostenerstattungspauschalen in § 4 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. für die verschiedenen Gruppen von Flüchtlingen sei sachlich nicht gerechtfertigt. Die Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen beider Gruppen stelle einen im wesentlichen gleichen Sachverhalt dar. Ein sachliches Unterscheidungsmerkmal liege auch nicht darin, daß der Bund im Verhältnis zu den Ländern möglicherweise die Hälfte der Kosten für Bürgerkriegsflüchtlinge zu tragen habe. Die Gemeinden hätten nicht das Risiko zu tragen, daß zwischen Bund und Ländern keine Einigung zustandekomme. § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. verstoße auch insoweit gegen Art. 78 Abs. 3 LV, als die Kostenerstattungspflicht von einem Beschluß der Landesregierung abhängig gemacht werde. Es sei ferner kein sachlicher Grund ersichtlich, der es rechtfertige, lediglich für Flüchtlinge i. S. d. § 2 Nrn. 1 bis 3 FlüAG n. F., nicht jedoch für solche i. S. d. § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG n. F. eine Betreuungspauschale zu gewähren. Die in § 4

Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 3 FlüAG n. F. vorgesehene Begrenzung der Erstattung für abgelehnte Asylbewerber auf einen Zeitraum von bis zu vier Monaten nach Unanfechtbarkeit der Ablehnung verstoße ebenfalls gegen das Willkürverbot. Die zeitliche Begrenzung sei in den Fällen willkürlich, in denen eine rasche Abschiebung aus Gründen unmöglich sei, die nicht im Einflußbereich der Gemeinden lägen. Sachwidrig und willkürlich sei auch die zeitliche Begrenzung der Kostenerstattung auf drei Jahre bei den sonstigen Flüchtlingen. Fiskalpolitische Motive seien kein sachliches Kriterium für eine Begrenzung der Kostenerstattung. Die Abschläge in Höhe von 10 % und 20 % bei der "Spitzabrechnung" gemäß Art. 4 Nr. 4 Artikelgesetz seien sachlich nicht vertretbar. Schließlich fehle für die zu dulddenden (Bürger-) Kriegsflüchtlinge ein Verteilungsverfahren, so daß es zu einer ungleichgewichtigen Belastung der einzelnen Gemeinden komme.

2. Die Landesregierung ist der Verfassungsbeschwerde entgegengetreten. Sie bringt im wesentlichen vor: Die von Art. 78 Abs. 3 LV geforderte Kostenregelung müsse zwar der Finanzsituation der Gemeinden insgesamt gerecht werden. Art. 78, 79 LV legten jedoch keine bestimmte Deckungsquote für Kostenerstattungsregelungen fest, so daß dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zustehe. Bei der Anpassung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes an das Asylbewerberleistungsgesetz seien den Kommunen in ihrer Gesamtheit keine neuen Lasten entstanden. Die Leistungen der Kommunen an die Asylbewerber seien durch das Asylbewerberleistungsgesetz nicht erhöht, sondern vermindert worden. Den Kommunen sei auch keine neue Aufgabe auferlegt worden, weil die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Sache nach Sozialleistungen seien. Die Versorgungspauschale nach § 4 Abs. 1 FlüAG n. F. in Höhe von 645,-- DM monatlich beruhe auf realistischen Annahmen, strebe allerdings eine Vollkostenerstattung nicht an, sondern belasse den Gemeinden einen

durchschnittlich geringen Eigenanteil. Dabei sei zu berücksichtigen, daß Asylbewerber in den ersten zwölf Monaten ihres Aufenthalts nur eingeschränkte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhielten, daß die Pauschale für alle leistungsbeziehenden Asylbewerber unabhängig von ihrem Familienstand gelte und daß die Pauschale auch dann in voller Höhe gewährt werde, wenn ein Asylbewerber aufgrund eigener Einkünfte nur ergänzende Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalte. Zur Vermeidung von Härtefällen sei die Übergangsregelung in Art. 4 Nr. 4 Artikelgesetz geschaffen worden. Höhere Krankenhilfesaufwendungen im Einzelfall könnten regelmäßig im Rahmen der Gesamtpauschale ausgeglichen werden. Gemeinden, die einer Überforderung vorbeugen wollten, könnten auf freiwilliger Basis einen Fonds bilden, über den sie das Risiko teilten. Die unterschiedliche Kostenerstattung für Flüchtlinge nach § 2 Nrn. 1 bis 3 und solche nach § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG n. F. sei gerechtfertigt, weil sie aus verschiedenen Wurzeln entstanden sei. Die Kostenerstattungspauschale nach § 6 FlüAG n. F. habe das Land zur Entlastung der Kommunen freiwillig übernommen. Anlaß für die Kostenpauschale des § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. sei die Entschließung des Landtags vom 3. Februar 1994 gewesen, die auch die Höhe der Leistung vorgegeben habe. Danach habe das Land seinen Anteil in Höhe der Hälfte der für Asylbewerber vorgesehenen Kostenerstattungspauschale übernehmen und den Bund auf eine hälftige Beteiligung an den Kosten drängen wollen. Die Gemeinden und Gemeindeverbände seien insgesamt durch das Asylbewerberleistungsgesetz nicht belastet, sondern entlastet worden, so daß kein Grund für höhere Landeszuschüsse bestanden habe. Soweit Leistungen nur für Flüchtlinge erbracht würden, zu deren Gunsten Anordnungen ab dem 1. Januar 1995 getroffen worden seien, und nur, soweit die Landesregierung einen entsprechenden Beschluß fasse (§ 6 Abs. 1 FlüAG n. F.), handele es sich um freiwillige Leistungen des Landes, die das Land durch eine Stichtagsregelung und darüber hinaus unter Wahrung des Gleichheitssatzes begrenzen dürfe. Sowohl die Vier-Monats-Frist für abgelehnte Asylbewerber als auch die Drei-Jahres-Frist für sonstige Flüchtlinge fänden sich bereits in der Urfassung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes von 1984. Grundlage der Befristung

sei die zutreffende Einschätzung, daß Flüchtlinge die Gemeinden in der ersten Zeit nach ihrer Ankunft stärker belasteten und mit zunehmender Aufenthaltsdauer ihren Lebensunterhalt selbst sicherstellen könnten.

B.

Die nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 VerfGHG zulässige Verfassungsbeschwerde ist begründet, soweit § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. für ausländische Flüchtlinge i. S. d. § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG n. F. eine Vierteljahrespauschale in Höhe von 960,-- DM vorsieht und die Gewährung dieser Pauschale von einem Beschluß der Landesregierung abhängig macht und soweit eine Betreuungspauschale für den vorgenannten Personenkreis nicht gewährt wird. Insoweit wird das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung der beschwerdeführenden kreisfreien Stadt wegen Verstoßes gegen Art. 78 Abs. 3 LV verletzt. Im übrigen ist sie unbegründet.

I.

Der Verfassungsgerichtshof hat die finanziellen Auswirkungen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes i. d. F. des Artikelgesetzes für die Beschwerdeführerin umfassend zu prüfen. Er ist an einer solchen Prüfung nicht dadurch gehindert, daß möglicherweise einzelne Teilregelungen des angegriffenen Gesetzes der Sache nach bereits in früheren Fassungen enthalten waren. Mit dem Artikelgesetz hat der Gesetzgeber auf der Grundlage neuer leistungsgewährender Vorschriften die Zuständigkeiten der Verwaltung geändert, den Personenkreis, für den die Gemeinden und Gemeindeverbände Kostenerstattungen erhalten, erweitert und ein neues, im wesentlichen auf Kostenpauschalen beruhendes Erstattungsmodell eingeführt. Mit diesen grundlegenden Veränderungen hat der Gesetzgeber eine Gesamtlösung verabschiedet, die auch übernommene Bestandteile in einen neuen - verfassungsgerichtlich überprüfbaren - Zusammenhang stellt.

II.

Nach Art. 78 Abs. 3 LV kann das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände durch gesetzliche Vorschriften zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.

1. Diese Verfassungsdirektive dient der finanziellen Sicherung der in Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung. Ihr Sinn besteht darin, den kommunalen Gebietskörperschaften die finanzielle Grundlage für eine ausreichende, eigenverantwortliche Selbstverwaltungstätigkeit zu erhalten. Die Gemeinden und Gemeindeverbände können ihre Aufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis nur erfüllen, wenn sie über die notwendigen Finanzmittel verfügen. Art. 78 Abs. 3 LV will verhindern, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände infolge einer Überlastung mit Pflichtaufgaben ihre traditionellen Aufgaben vernachlässigen müssen. Da die Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen ohne Erstattung der zusätzlichen Kosten zu Lasten der Erfüllung von (freiwilligen) Selbstverwaltungsaufgaben gehen kann, weil sie die finanziellen Mittel für diese mindert, kann sich infolge der Übertragung eine Aushöhlung der finanziellen Basis der Selbstverwaltung ergeben. Deshalb verpflichtet Art. 78 Abs. 3 LV den Landesgesetzgeber, nicht nur zu prüfen, in welchem Umfang den Selbstverwaltungskörperschaften aus Anlaß der Aufgabenübertragung neue Deckungsmittel zuzuführen sind, sondern auch dazu, eine Regelung zu treffen (vgl. VerfGH NW, OVGE 38, 301, 302 f.). Das Land soll nicht beliebig Aufgaben auf die Kommunen verlagern dürfen, ohne für deren Finanzierung Sorge zu tragen. Der Landesgesetzgeber hat sich bei jeder Übertragung von neuen öffentlichen Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände bewußt zu machen, daß diese damit finanziell belastet werden. Das gilt auch bei einer Erweiterung bereits früher übertragener Aufgaben (VerfGH NW, NWVBl. 1993, 7, 11).

2. Die Landesverfassung schreibt allerdings, abgesehen von dem Erfordernis der "Gleichzeitigkeit" einer Kostenregelung, weder die Modalitäten der Kostenregelung noch eine bestimmte Höhe der Kostendeckung ausdrücklich vor.

a) Art. 78 Abs. 3 LV regelt die Verpflichtung zur Übernahme und Durchführung "bestimmter öffentlicher Aufgaben", ohne zwischen einzelnen Aufgabenarten zu unterscheiden (vgl. VerfGH NW, OVGE 38, 301). Dieser umfassende, nicht auf eine Aufgabenart beschränkte Wortlaut unterscheidet sich von der niedersächsischen Regelung des Art. 57 NV ("staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung"), die nach Auffassung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs einen Aufgabendualismus zum Ausdruck bringt (NdsStGH, DVBl. 1995, 1175 ff).

b) Der Verfassungsgerichtshof hat ferner in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß es verfassungsrechtlich nicht geboten sei, Kosten im Sinne des Art. 78 Abs. 3 LV - sei es im Rahmen des Aufgabenübertragungsgesetzes, sei es im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes - gesondert abzugelten, und daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden verfassungsrechtlich eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung aller ihrer Aufgaben nur als Gesamtvolumen gewährleistet sei (OVGE 38, 301, 305 f. m. w. N.; NWVBl. 1993, 7, 11 f.). Soweit demgegenüber die Beschwerdeführerin sowie die beschwerdeführenden Gemeinden des Parallelverfahrens die Auffassung vertreten, die Landesverfassung enthalte eine "dualistische Finanzgarantie" des Inhalts, daß Art. 79 Satz 2 LV eine für die Aufgabenerfüllung insgesamt ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden gewährleiste und Art. 78 Abs. 3 LV eine aufgabenakzessorische und finanzkraftunabhängige Kostenerstattung bei Übertragung neuer Pflichtaufgaben auf die Gemeinden (Konnexitätsprinzip) vorsehe, ist diese Frage für die Entscheidung des vorliegenden Verfahrens letztlich ohne Bedeutung. Der Gesetzgeber hat die Frage der Deckung der hier in Rede stehenden Kosten nicht im Zusammenhang mit dem allgemeinen Finanzausgleich geregelt, sondern - nach Ermittlung des Kostenbedarfs - gesonderte Bestimmungen

im Artikelgesetz getroffen, die eine aufgabenakzessorische und finanzkraftunabhängige Kostenerstattung vorsehen. Er hat die übertragene Einzelaufgabe und die durch sie bewirkten Zusatzkosten für die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Grundlage der Kostendeckungsregelung gemacht. Es bedarf daher auch keiner Erörterung, ob einer dualen Finanzgarantie, wie sie von der Beschwerdeführerin vertreten wird, nicht bereits dann genügt wäre, wenn im allgemeinen Finanzausgleich ein einheitlicher Ansatz für unterschiedliche Pflichtaufgaben in der Form einer pauschalierenden Zusammenfassung vorgesehen wäre (so NdsStGH, DVBl. 1995, 1175, 1176).

c) Auch wenn sich der Gesetzgeber - wie hier - für eine auf die übertragene Einzelaufgabe bezogene Kostendeckungsregelung entscheidet, verlangt die Verfassung nicht, daß der Gesetzgeber eine Erstattung der Kosten gemeindlicher Pflichtaufgaben in vollem Umfang anordnet. Dem Gesetzgeber steht bei der Festlegung der Deckungshöhe ein Gestaltungsspielraum zu, der jedoch nicht unbegrenzt ist. Bindungen ergeben sich für den Gesetzgeber 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; VerfGH NW, NWVBl. 1993, 7, 11). Gemessen an Art. 78 Abs. 3 LV ist eine Kostenerstattungsregelung willkürlich, die im Rahmen eines Erstattungssystems ohne rechtfertigenden Grund für Aufgaben mit gleich hohem Kostenaufwand unterschiedlich hohe Erstattungen vorsieht.

Bei der Bestimmung der Deckungshöhe ist auch von Bedeutung, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände mit Bund und Ländern in einem gemeinsamen Finanzverbund zusammengeschlossen sind, so daß

die Aufgaben und Belange der übrigen Mitglieder des Finanzverbundes zu berücksichtigen sind (VerfGH NW, OVGE 38, 301, 308). Eine Eigenbeteiligung kann sich darüber hinaus als Anreiz für den gebotenen sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln erweisen, zumal dann, wenn die im Rahmen von Art. 78 Abs. 3 LV zu beachtende Haushaltslage des Landes eine besondere Sparsamkeit angezeigt sein läßt (VerfGH NW, NWVBl. 1993, 7, 12).

Bei der Festlegung einer Deckungsquote hat der Gesetzgeber ferner die Finanzsituation der Gemeinden insgesamt zu berücksichtigen. Je höher die Deckungsquote ist, umso geringer sind die nach finanzkraftabhängigen Maßstäben zu verteilenden Mittel. Andererseits haben die besonders finanzstarken Gemeinden ein berechtigtes Interesse, gesondert ausgewiesene Zuweisungen zu den Kosten der Pflichtaufgaben zu erhalten (vgl. VerfGH NW, OVGE 38, 301, 309, m. w. N.; NdsStGH, DVBl. 1995, 1175, 1176 f.).

Im Rahmen des ihm von der Verfassung zugestandenen Gestaltungsspielraums kann der Gesetzgeber die Kostenerstattungsregelung auch in typisierender und pauschalierender Form treffen. Der hierfür gegebene Spielraum ist umso weiter, je mehr sich der zu regelnde Sachverhalt aufgrund seiner Komplexität und Wandlungsfähigkeit einer Prognose entzieht. Im Einzelfall kann sich deshalb jede nicht offensichtlich sachwidrige Regelung als willkürfrei erweisen (VerfGH NW, NWVBl. 1996, 97, 99). Der Gesetzgeber hat seiner Prognoseentscheidung realistische Kostenberechnungen zugrunde zu legen.

III.

Das Artikelgesetz ist mit den genannten verfassungsrechtlichen Maßstäben nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang vereinbar.

1. Die Pauschale in Höhe von vierteljährlich 1.935,-- DM zuzüglich 90,-- DM zur Abgeltung des besonderen Betreuungsaufwandes

gemäß § 4 Abs. 1 und 2 FlüAG n. F. - also monatlich 645,-- DM zuzüglich 30,-- DM - für jeden ausländischen Flüchtling i. S. d. § 2 Nrn. 1 bis 3 FlüAG n. F. wird den Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LV gerecht.

a) Art. 78 Abs. 3 LV ist nicht nur im Hinblick auf die Kostenpauschale für Flüchtlinge i. S. d. § 2 Nr. 1 FlüAG n. F., sondern auch insoweit Prüfungsmaßstab, als die Kostenpauschale für Flüchtlinge i. S. d. § 2 Nrn. 2 und 3 FlüAG n. F. gewährt wird. Zwar ist Art. 78 Abs. 3 LV bei einer Aufgabenübertragung auf Gemeinden durch Bundesgesetz nicht anwendbar (1). Die mit der Kostenpauschale für Flüchtlinge i. S. d. § 2 Nrn. 2 und 3 FlüAG n. F. abgegoltenen Kosten betreffen jedoch nicht nur Aufgabenwahrnehmungen aufgrund des Bundessozialhilfegesetzes, also kraft Bundesrechts, sondern auch solche aufgrund des Flüchtlingsaufnahmegesetzes, also kraft Landesrechts (2). Die in Rede stehende einheitliche Kostenpauschale ist insgesamt an den Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LV zu messen, da sie nicht aufspaltbar ist in einen Anteil, der auf Aufgabenübertragung durch Bundesgesetz beruht, und in einen solchen, der auf Aufgabenübertragung durch Landesgesetz beruht (3).

(1) Art. 78 Abs. 3 LV ermächtigt ausschließlich das Land, unter bestimmten Voraussetzungen Aufgaben auf die Gemeinden zu übertragen. Zu einer Ermächtigung des Bundes wäre der Landesgesetzgeber bereits bundesverfassungsrechtlich nicht befugt. Der Wortlaut insbesondere des ersten Halbsatzes des Art. 78 Abs. 3 LV macht deutlich, daß nur für den Fall Kostendeckungsregelungen zu treffen sind, daß das Land selbst durch gesetzliche Vorschriften die Gemeinden zur Aufgabenübernahme und -durchführung verpflichtet. Eine Erstreckung der Verfassungsdirektive auf bundesrechtliche Aufgabenübertragungen folgt auch nicht aus der Überlegung, daß ein aufgabenübertragendes Bundesgesetz den Ländern wegen der Zustimmungspflichtigkeit desselben (vgl. Art. 84 Abs. 1 GG) zugerechnet werden kann (so aber Hofmann-Hoepfel, Die (finanz-) verfassungsrechtliche Problematik des BSHG-Vollzugs durch kommunale Gebietskörperschaften, 1992, S. 129 f.;

Waechter, Verwaltungsarchiv 1994, 208, 218). Die Zustimmungsbefähigung eines aufgabenübertragenden Bundesgesetzes ändert nichts an dem Umstand, daß nicht das Land, sondern der Bund die Gemeinden zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet. Eine Inpflichtnahme durch den Bund wird jedoch von dem eindeutigen Wortlaut des Art. 78 Abs. 3 LV nicht erfaßt (für die insoweit vergleichbare Bestimmung des Art. 78 Abs. 3 LV BW, ebenso StGH BW, DVBl. 1994, 206).

(2) Die Kostenpauschale für Flüchtlinge i. S. d. § 2 Nrn. 2 und 3 FlüAG n. F. wird den Kreisen und kreisfreien Städten sowohl zur Abgeltung der Leistungsgewährung nach dem Bundessozialhilfegesetz als auch der Aufgabenwahrnehmung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz gewährt. Flüchtlinge i. S. d. § 2 Nrn. 2 und 3 FlüAG n. F. sind nicht nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigt (§ 1 Abs. 1 und 2 AsylbLG), sondern erhalten Leistungen unmittelbar nach dem Bundessozialhilfegesetz. Sachlich zuständig für die Leistungsgewährung sind nach §§ 9, 96 BSHG die kreisfreien Städte und die Landkreise als örtliche Träger der Sozialhilfe. Insoweit erfolgt eine konstitutive Übertragung der Sozialhilfearbeiten an die Kreise und kreisfreien Städte durch Bundesgesetz (ebenso StGH BW, DVBl. 1994, 206 f.).

Die Kostenpauschale nach § 4 Abs. 1 FlüAG n. F. soll jedoch nicht nur die Leistungsgewährung an die Flüchtlinge i. S. d. § 2 Nrn. 2 und 3 FlüAG n. F. nach dem Bundessozialhilfegesetz, sondern auch die Aufwendungen für die Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge abdecken. Diese Pflichtaufgabe ergibt sich für die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht aus dem Bundessozialhilfegesetz, sondern aus der landesrechtlichen Vorschrift des § 1 FlüAG. Die Hilfe zum Lebensunterhalt i. S. d. § 12 BSHG umfaßt die Unterkunft nur in der Form der Unterkunftskosten; § 12 BSHG verpflichtet hingegen nicht zur Beschaffung einer Unterkunft. Zwar wird nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung die Gewährung und Sicherung einer Unterkunft auf Dauer, soweit ein Hilfebedürftiger sich ausnahmsweise nicht

selbst

helfen kann und die Hilfe auch nicht von anderen erhält, grundsätzlich als Aufgabe des zuständigen Trägers der Sozialhilfe angesehen (vgl. VGH BW, Beschluß vom 30. Oktober 1986, DÖV 1987, 256; VGH BW, Urteil vom 15. April 1992, FEVS 43, 470, 471). Ein Anspruch auf Zuweisung einer Wohnung besteht jedoch nach dem Bundessozialhilfegesetz grundsätzlich nicht (VGH BW, Urteil vom 15. April 1992, aaO, S. 472; im Ergebnis ebenso HessVGH, Beschluß vom 31. August 1983, FEVS 33, 189; HessVGH, Beschluß vom 10. Januar 1986, FEVS 35, 417; OVG Saarlouis, Beschluß vom 8. April 1987, FEVS 37, 242; ferner Oestreicher u. a. BSHG, § 12 Rdnr. 7). Eine solche Pflicht begründet vielmehr § 1 FlüAG. Danach sind die Gemeinden, unabhängig von der Sozialhilfeträgerschaft, zur Unterbringung der Flüchtlinge durch Bereitstellen von Wohnraum verpflichtet. Vor Inkrafttreten des Artikelgesetzes fand diese Verpflichtung ihre besondere Ausprägung in § 4 FlüAG a. F., der die Errichtung und Unterhaltung von Übergangsheimen durch die Gemeinden vorsah, um die Flüchtlinge unterbringen zu können. Insoweit stand den Gemeinden ein gesonderter Kostenerstattungsanspruch gemäß § 6 Abs. 2 FlüAG a. F. (vgl. auch § 6 Abs. 1 FlüAG a. F.) zu. Das Flüchtlingsaufnahmegesetz i. d. F. des Artikelgesetzes hat an der Verpflichtung der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge festgehalten und lediglich von einer gesonderten Regelung hinsichtlich der Unterbringung in Übergangsheimen abgesehen.

(3) Die Kostenpauschale des § 4 Abs. 1 FlüAG n. F. ist insgesamt dem Maßstab des Art. 78 Abs. 3 LV unterworfen, da sie nicht zwischen den Kosten für die Leistungsgewährung nach dem Bundessozialhilfegesetz und den Kosten für die Aufnahme und Unterbringung nach § 1 FlüAG n. F. differenziert. Sie läßt sich mangels hinreichend verlässlicher Kriterien auch nicht fiktiv auf verschiedene Kostenanteile aufspalten.

Die Betreuungspauschale des § 4 Abs. 2 FlüAG n. F. ist ebenfalls an Art. 78 Abs. 3 LV zu messen, da sie zumindest auch den mit der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge i. S. d. § 1

FlüAG n. F. entstehenden Betreuungsaufwand erfaßt. Dieses Verständnis wird durch die Entwicklungsgeschichte der Betreuungspauschale bestätigt. Bereits § 6 Abs. 3 FlüAG a. F. sah eine Pauschale in gleicher Höhe für die Betreuung ausländischer Flüchtlinge bei deren Unterbringung vor, unabhängig davon, ob den betreuenden Gemeinden zugleich die Leistungsgewährung nach dem Bundessozialhilfegesetz oblag.

b) Die Höhe der Kostenpauschale von insgesamt 675,-- DM monatlich (§ 4 Abs. 1 und 2 FlüAG n. F.) ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Umfang der durch das Asylbewerberleistungsgesetz und das Bundessozialhilfegesetz bei den Gemeinden verursachten Kosten hängt von einer Vielzahl von Variablen ab und läßt sich nicht exakt ermitteln. So schwanken etwa die Unterbringungskosten für ausländische Flüchtlinge zwischen 50,-- und 400,-- DM in den einzelnen Kommunen (vgl. Gutachten von Mummert und Partner, S. 45 f.). Sofern die den Asylbewerbern in den ersten 12 Monaten zu gewährenden sonstigen Grundleistungen i. S. d. § 3 AsylbLG, wie vom Gesetz angestrebt, durch Sachleistungen gedeckt werden, hängen deren Kosten ebenfalls vom sparsamen und wirtschaftlichen Handeln der Gemeinden ab; Anhaltspunkte für deren Höhe geben die in § 3 Abs. 2 AsylbLG subsidiär vorgesehenen Geldleistungen, die je nach Familienstatus differieren. Die den übrigen Personenkreisen in entsprechender oder unmittelbarer Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes zu gewährenden Leistungen liegen höher. Die Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt, die von den Gemeinden nicht zu beeinflussen sind, weisen ebenfalls erhebliche Unterschiede auf. Die Pauschale des § 4 Abs. 1 und 2 FlüAG n. F. in Höhe von umgerechnet 675,-- DM monatlich deckt demnach - auch nach Auffassung der Landesregierung - in einem Teil der Gemeinden die tatsächlich entstehenden Kosten nicht voll.

Daß die demnach nicht gedeckten, von den Gemeinden zu tragenden Kosten die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden berühren, läßt sich gleichwohl nicht feststellen. In den Anhörungen vor Erlaß des Gesetzes wurde von den kommunalen Spitzenverbän-

den ein Kostenerstattungsbetrag in Höhe von 800,-- DM monatlich (einschließlich Betreuungspauschale) als ausreichend erachtet. Soweit die Beschwerdeführerin und die beschwerdeführenden Gemeinden des Parallelverfahrens hierzu Angaben gemacht haben (zum Teil auf der Grundlage von Hochrechnungen), betrug ihre Kosten für Unterbringung, Versorgung und Betreuung einschließlich der Kosten der Krankenversorgung im Jahr 1995 je Person monatlich überwiegend zwischen 540,-- DM und 850,-- DM. Unter Berücksichtigung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers, der bei der Regelung der Kostenerstattung neben der finanziellen Lage der Gemeinden auch die des Landes berücksichtigen, einen Eigenanteil der Gemeinde vorsehen und eine Pauschalierung vornehmen darf, ist nicht erkennbar, daß die in § 4 Abs. 1 und 2 FlüAG n. F. geregelte Kostenerstattungspauschale in Höhe von 675,-- DM monatlich verfassungsrechtlich unvertretbar ist.

2. Die in § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. vorgesehene Kostenpauschale für die Personengruppen des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG in Höhe von 960,-- DM vierteljährlich bzw. 320,-- DM monatlich verletzt die Rechte der Beschwerdeführerin aus Art. 78 Abs. 3 LV, weil sie sich im Rahmen des vom Gesetzgeber gewählten Erstattungssystems als willkürlich erweist.

a) Art. 78 Abs. 3 LV findet nach dem oben Ausgeführten (unter 1 a)) insoweit Anwendung, als die Kostenpauschale des § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. sich auf Flüchtlinge i. S. d. § 2 Nrn. 4 und 5 FlüAG n. F. bezieht, die - wie die Flüchtlingsgruppen des § 2 Nrn. 2 und 3 FlüAG n. F. - Leistungen unmittelbar nach dem Bundessozialhilfegesetz erhalten.

b) Die Regelung des § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. ist den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LV auch insoweit

unterworfen, als sie eine Kostenpauschale für die Flüchtlingsgruppe des § 2 Nr. 6 FlüAG n. F. normiert. Entgegen der Auffassung der Landesregierung handelt es sich dabei nicht um eine "freiwillige" Leistung an die Gemeinden. Flüchtlinge i. S. d. § 2 Nr. 6 FlüAG n. F. sind nicht nach dem Bundessozialhilfegesetz, sondern nach § 1 AsylbLG leistungsberechtigt und erhalten Leistungen entsprechend dem Bundessozialhilfegesetz (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG); mit der Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes hat das Land die Gemeinden beauftragt (§ 1 Satz 1 AG AsylbLG). Diese Aufgabenübertragung verpflichtet das Land zu einer "gleichzeitigen", nicht notwendig gesonderten Kostenregelung i. S. d. Art. 78 Abs. 3 LV. Entschließt sich der Gesetzgeber - wie hier - im Rahmen seines Gestaltungsspielraums zu einer gesonderten Kostenerstattung, so ist diese Kostenerstattung keine "freiwillige", sondern an den Grundsätzen des Art. 78 Abs. 3 LV und damit auch am Willkürverbot zu messen.

c) Bei der Regelung von Lebenssachverhalten, die einander nicht in allen, sondern 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 ihm grundsätzlich nur, Art und Gewicht der tatsächlichen Unterschiede sachwidrig außer acht zu lassen. Auch bei der Finanzausstattung der Gemeinden hat er eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. Angesichts des generellen Charakters der gesetzgeberischen Einschätzung ist eine Typisierung und Pauschalierung zulässig (VerfGH NW, NWVBl. 1993, 7, 9). Von einem selbst gesetzten Regelungssystem oder von ihm getroffenen Wertungen darf der Gesetzgeber abweichen, wenn dies durch plausible Gründe gerechtfertigt und vertretbar ist (vgl. Gubelt, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 4. Aufl. 1992, Art. 3 Rdnr. 30 m. w. N.; Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 837 f.).

d) Die angegriffene Regelung genügt diesen Anforderungen nicht. Der Landesgesetzgeber hat den ihm zukommenden Gestaltungsspielraum überschritten. Es widerspricht dem vom Gesetzgeber gewählten Erstattungssystem, wenn § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. für die Personengruppen des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG n. F. lediglich die Hälfte der Erstattungspauschale vorsieht, die nach § 4 Abs. 1 FlüAG n. F. für die Personengruppen des § 2 Nrn. 1 bis 3 FlüAG n. F. gewährt wird.

Ein rechtfertigender Grund für diese Differenzierung liegt nicht darin, daß den Gemeinden im Zusammenhang mit den Personengruppen des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG n. F. geringere Kosten als bei den Personengruppen des § 2 Nrn. 1 bis 3 FlüAG n. F. entstünden. Dies ist weder von den Beteiligten behauptet worden, noch liegen Anhaltspunkte für eine solche Annahme vor. Der Leistungsumfang für Asylbewerber in den ersten zwölf Monaten ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland nach §§ 3 ff. AsylbLG ist sogar geringer als der für andere Flüchtlinge in entsprechender oder unmittelbarer Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes, sofern die Grundleistungen an Asylbewerber in Form von Geldleistungen gewährt werden.

Ein sachlicher Differenzierungsgrund ist auch nicht die für die Entscheidung des Landesgesetzgebers maßgebliche Vorstellung, der Bund sei aufgrund des sogenannten Asylkompromisses verpflichtet, die andere Hälfte der Kostenerstattung zu übernehmen. Die Entstehungsgeschichte der "hälftigen" Kostenpauschale des § 6 Abs. 1 FlüAG n. F., die spätere Rechtfertigung der Vorschrift durch die Landesregierung sowie die Stellungnahme der Landesregierung im vorliegenden Verfahren lassen keinen Zweifel daran, daß das allein maßgebliche und entscheidende Motiv für die Regelung die Auffassung war, daß der Bund für verpflichtet gehalten wurde, die andere Hälfte der Kostenerstattung zu übernehmen. Alle Fraktionen im Landtag stimmten darin überein, daß

der Bund sich seiner Verantwortung zur "hälftigen Kostenübernahme" entzogen habe und daß deshalb das Land Nordrhein-Westfalen (lediglich) "seinen Anteil" an der Erstattung der Kosten der Kommunen übernehmen müsse (vgl. Landtags-Drucksachen 11/6698, 11/6640 und 11/6705 sowie Plenarprotokoll 11/121 vom 3. Februar 1994, S. 15322 ff.). Der Landtag beschloß daher, daß die Bemühungen um eine Beteiligung des Bundes an den Aufwendungen der Kommunen fortgesetzt werden sollten und daß das Land "schon jetzt seinen Anteil an den Kosten der Kommunen für die Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina (übernehmen sollte), und zwar mit einem Zuschuß in Höhe der Hälfte der Pauschale, die für Asylbewerber in Betracht kommt" (Plenarprotokoll 11/121 vom 3. Februar 1994, S. 15332 f. i. V. m. Landtags-Drucksachen 11/6640 und 11/6705).

Das danach maßgebliche Motiv für die "Halbierung" der Kostenpauschale ist sachwidrig und rechtfertigt die Differenzierung nicht. Das Land kann die Gemeinden zwecks angemessener Finanzausstattung nicht an den Bund verweisen, ohne gegen seine Verpflichtung aus Art. 78 Abs. 3 LV zu verstoßen. Der Bund ist weder berechtigt noch verpflichtet, die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden unmittelbar ohne Einschaltung der Länder zu ordnen, sieht man von hier nicht vorliegenden ausdrücklich normierten Ausnahmefällen (z.B. Art. 106 Abs. 7 GG) ab. Ein unmittelbarer Durchgriff auf die Gemeinden wird dem Bund durch die bundesstaatliche Ordnung deshalb versagt. Die Sorge für die Gemeindefinanzen fällt grundsätzlich in die ausschließliche Kompetenz der Länder (BVerfGE 26, 172, 181 m. w. N.). Dementsprechend sind im Bundesstaat nicht Bund und Gemeinden Partner bei Finanzhilfen des Bundes zugunsten von Gemeinden, sondern stets Bund und Länder (BVerfGE 41, 291, 313). Die vom Land angenommene Verpflichtung des Bundes, sich an den Kosten für (Bürger-)Kriegsflüchtlinge zu beteiligen, kann daher nur gegenüber dem Land bestehen; sie berechtigt das Land nicht, seine eigene Verpflichtung gegenüber den Gemeinden zu einer Kostenregelung i. S. d. Art. 78 Abs. 3 LV zu ignorieren und die Gemeinden auf die Kostenerstattung durch den Bund zu verweisen. Ist es mithin Sache des Landes, eine etwaige Verpflichtung des Bundes zur Ko-

stenbeteiligung durchzusetzen, vermag die vom Land erhoffte Bundesbeteiligung die Reduzierung der Kostenpauschale nicht zu rechtfertigen.

Die systemwidrige hälftige Kostenpauschale kann nicht über den Finanzausgleich kompensiert werden. Das Gemeindefinanzierungsgesetz kann zwar Finanzierungsdefizite ausgleichen, nicht aber Systemwidrigkeiten im gewählten Erstattungsmodell. Normiert der Gesetzgeber ein bestimmtes Erstattungssystem, so werden willkürliche, in sich nicht stimmige Regelungen innerhalb des Erstattungssystems nicht durch den allgemeinen Finanzausgleich gerechtfertigt.

Auch eine Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, die finanzielle Belastung der Gemeinden durch die Unterbringung und Versorgung ausländischer Flüchtlinge statt in einer gesonderten Kostenerstattungsregelung lediglich im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs berücksichtigen zu können, würde - entgegen der Auffassung der Landesregierung - nicht die Verletzung des Willkürverbots im normierten Erstattungssystem rechtfertigen. Hat der Gesetzgeber sich für eine bestimmte gesonderte Kostenerstattungsregelung entschieden, muß diese Regelung dem Willkürverbot genügen; der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum, auf eine gesonderte Kostenregelung verzichten zu können, berechtigt nicht zu einer sachwidrigen Regelung.

Die Beschwerdeführerin kann für die Jahre 1995 und 1996 auch nicht auf die - wie noch darzulegen sein wird - verfassungsmäßige Übergangsregelung des Art. 4 Nr. 4 Artikelgesetz verwiesen werden; denn die Systemwidrigkeit der Kostenpauschale nach § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. bliebe davon unberührt.

3. § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. ist auch insoweit nicht mit Art. 78 Abs. 3 LV vereinbar, als er für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nrn. 5 und 6 FlüAG n. F. die Gewährung einer Kostenpauschale nur für den Fall vorsieht, daß die Landesregierung die Erstattung unter Bezugnahme auf diese Regelung beschließt.

Art. 78 Abs. 3 LV verlangt, daß bei einer Aufgabenübertragung "gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden". Dem Wortlaut der Vorschrift ist nicht eindeutig zu entnehmen, in welcher Form die "Bestimmungen" über die Kostendeckung zu treffen sind. Aufbau sowie Sinn und Zweck der Vorschrift ergeben indes, daß die Kostendeckung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zu regeln ist. Muß die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 78 Abs. 3 LV durch "gesetzliche Vorschriften" erfolgen, so hat eine "gleichzeitige Bestimmung" über die Kostendeckung ebenfalls der Landesgesetzgeber zu treffen. Sinn des Art. 78 Abs. 3 LV ist es, dem Gesetzgeber bei jeder Aufgabenübertragung vor Augen zu führen, daß diese eine finanzielle Belastung der Gemeinden bewirkt. Der Gesetzgeber ist nicht nur zu einer Prüfung der finanziellen Belastung verpflichtet, sondern auch dazu, selbst eine Regelung zu treffen (ständige Rechtsprechung seit VerFGH NW, OVGE 38, 301, 302). Der die Aufgabenübertragung regelnde Landesgesetzgeber wird der Schutzfunktion des Art. 78 Abs. 3 LV nicht gerecht, wenn er die Frage der Kostendeckung - wie hier - dem Belieben der Exekutive überläßt.

4. Die Beschwerdeführerin ist auch insoweit in ihrem Recht aus Art. 78 Abs. 3 LV verletzt, als ihr für die Personengruppen des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG n. F. nicht die Betreuungspauschale im Sinne des § 4 Abs. 2 FlüAG n. F. in Höhe von 30,-- DM monatlich gewährt wird. Darin liegt ebenfalls ein Verstoß gegen das Willkürverbot.

Es ist kein sachlicher Grund erkennbar, der es rechtfertigen könnte, den Gemeinden zwar für die Personengruppen des § 2 Nrn. 1 bis 3 FlüAG n. F. eine Betreuungspauschale zu gewähren, nicht jedoch für die Personengruppen des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG n. F.. Es sind weder Anhaltspunkte vom Land vorgetragen noch sonst ersichtlich, daß für Flüchtlinge i. S. d. § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG n. F. grundsätzlich geringere Betreuungskosten entstünden als für Flüchtlinge i. S. d. § 2 Nrn. 1 bis 3 FlüAG n. F..

5. Die zeitliche Beschränkung der Kostenerstattung für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nr. 1 FlüAG n. F. (Asylbewerber) längstens für die Dauer von vier Monaten nach unanfechtbarer Ablehnung des Asylantrags in § 4 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 3 Nr. 1 FlüAG n. F. ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es ist weder unzumutbar noch unvertretbar, wenn der Gesetzgeber im Rahmen des ihm zustehenden Prognosespielraums von einer Kostenerstattung über diesen Zeitpunkt hinaus abgesehen hat.

Bereits § 6 Abs. 4 Nr. 1 FlüAG vom 27. März 1984 (GV NW S. 214), der eine Kostenerstattung des Landes zugunsten der Träger der Sozialhilfe (Kreise und kreisfreie Städte) vorsah, beschränkte die Erstattung auf einen Zeitraum von längstens vier Monaten nach rechtskräftigem Abschluß des Asylverfahrens. Der Verfassungsgerichtshof hat diese Vorschrift, ohne zu der zeitlichen Beschränkung ausdrücklich Stellung zu nehmen, als verfassungsgemäß angesehen (VerfGH NW, NWVBl. 1993, 7; VerfGH NW, NWVBl. 1993, 132).

Die zeitliche Beschränkung der Erstattung verfolgt das legitime Ziel, auf eine zügige Abschiebung von abgelehnten Asylbewerbern hinzuwirken, um öffentliche Mittel zu sparen. Dieses Ziel rechtfertigt es, in pauschalierender Form die Erstattung der von den Gemeinden zu erbringenden Leistungen generell auf einen bestimmten Zeitraum nach Ablehnung des Asylantrags zu begrenzen. Der Gesetzgeber war insbesondere nicht verfassungsrechtlich gehalten, solche Fallgestaltungen von der zeitlichen Beschränkung auszunehmen, in denen eine Verzögerung oder gar Unmöglichkeit der Abschiebung nicht in der Macht oder dem Einflußbereich der Gemeinde liegt. Die Frage, aus welchen Gründen eine Abschiebung nicht oder verspätet möglich ist, kann im Einzelfall nur schwer und mit nicht unerheblichem Aufklärungsaufwand zu beantworten sein.

Der pauschalierenden Beschränkung der Erstattung auf einen Zeitraum von bis zu vier Monaten nach Ablehnung des Asylantrags

liegt allerdings die Prognose des Gesetzgebers zugrunde, daß im Regelfall eine Abschiebung möglich ist. Trotz der nach Angaben der betroffenen Gemeinden wachsenden Zahl nicht abschiebbarer Flüchtlinge ist für den Verfassungsgerichtshof nicht feststellbar, daß dieser Prognose derzeit eine hinreichende Grundlage fehlt. Der Gesetzgeber wird die in Rede stehende Regelung unter Kontrolle zu halten und die zugrundeliegende Prognosebasis darauf zu überprüfen haben, ob sie sich in erheblicher Weise geändert hat.

6. Die zeitliche Beschränkung der Kostenerstattung für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nrn. 2 bis 6 FlüAG n. F. längstens für die Dauer von drei Jahren seit der Einreise bzw. der erstmaligen Anordnung (§ 6 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 3 Nrn. 2 und 3 FlüAG n. F.) begegnet ebenfalls keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Grundgedanke dieser Regelung, andere Flüchtlinge als Asylbewerber längstens für drei Jahre bei den Erstattungsregelungen zu berücksichtigen, war bereits in § 6 Abs. 4 Nr. 2 FlüAG vom 27. März 1984 (GV NW S. 214) verwirklicht. Der Verfassungsgerichtshof hat diese Vorschrift - wie ausgeführt - ebenso als verfassungsrechtlich zulässig angesehen wie die Anrechnungsvorschrift des § 3 Abs. 3 FlüAG i. d. F. des 3. Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 25. März 1993 (GV NW S. 102), wonach diese Flüchtlingsgruppen längstens für die Dauer von drei Jahren bei der Zuweisung von Flüchtlingen angerechnet werden (VerfGH NW, NWVBl. 1996, 97).

Mit der pauschalierenden Beschränkung der Erstattung in § 6 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 3 Nrn. 2 und 3 FlüAG n. F. auf drei Jahre hat der Gesetzgeber keine offensichtlich sachwidrige oder willkürliche Regelung getroffen. Den zitierten Vorschriften liegt die plausible Annahme zugrunde, daß die Integration von ausländischen Flüchtlingen mit der Dauer ihres Aufenthaltes in

Deutschland fortschreitet. Ihre Plausibilität wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß sie nicht für jede der zahlreichen und vielfältigen Ausländergruppen in Deutschland in gleichem Maße gilt. Ausmaß und Zeiterfordernis der Eingliederung werden je nach Kulturkreis bzw. Herkunftsland, aus dem die Flüchtlinge stammen, verschieden sein. Außerdem hängt die Möglichkeit einer kontinuierlichen Integration von den unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen in den Aufnahmegemeinden (etwa von der Lage auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt) ab (VerfGH NW, NWVBl. 1996, 97, 99). Je weiter die Integration der ausländischen Flüchtlinge fortschreitet, um so eher entfällt eine Hilfebedürftigkeit und ist ihre Situation derjenigen deutscher Familien vergleichbar. Dabei durfte der Gesetzgeber in Rechnung stellen, daß die Gemeinden für alle Einwohner, also auch für ausländische Flüchtlinge, Schlüsselzuweisungen erhalten, die auch die Soziallasten abdecken. Sinkt aber der prozentuale Anteil der unterstützungsbedürftigen Personen unter den ausländischen Flüchtlingen mit längerer Aufenthaltsdauer, ist es sachlich vertretbar, in bezug auf diese Personengruppen nicht mehr von einer Sonderlast auszugehen, für die besondere Erstattungsregelungen gelten.

7. Die Beschränkung der Kostenerstattung für Flüchtlinge
i. S. d. § 2 Nrn. 5 und 6 FlüAG n. F. auf solche, deren Anordnung nach § 32 AuslG bzw. nach § 54 AuslG ab dem 1. Januar 1995 getroffen worden ist, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Gesetzgeber wollte mit dem Stichtag in § 2 Nrn. 5 und 6 FlüAG n. F. im Sinne eindeutiger Verhältnisse nur solche Flüchtlinge erfassen, deren Anordnung nach § 32 AuslG bzw. nach § 54 AuslG nach dem Inkrafttreten der Änderungen durch das Artikelgesetz getroffen worden ist. Zugleich hat der Gesetzgeber für die große Gruppe der Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina in Art. 4 Nr. 1 Artikelgesetz eine für die Beschwerdeführerin vorteilhafte Ausnahmeregelung geschaffen, nach der - ungeachtet

einer früheren Anordnung - die dreijährige Anrechnung und Erstattung (erst) mit dem 1. Januar 1995 beginnt. Diese in einem inneren Zusammenhang stehenden Übergangsregelungen dienen der Schaffung klarer Verhältnisse bei Inkrafttreten der Neuregelung und dürften bei einer Gesamtbetrachtung die Gemeinden gegenüber der ohne sie geltenden Normlage sogar begünstigen. Als Übergangsregelungen von begrenzter Dauer und Auswirkung sind sie jedenfalls nicht offensichtlich sachwidrig.

8. Die Neuregelung durch das Artikelgesetz führt auch nicht für eine Übergangszeit zu unzumutbaren oder unvertretbaren Belastungen der Beschwerdeführerin. Daß die Umstellung der Erstattung von einer konkreten Abrechnung der tatsächlichen Aufwendungen auf eine Abrechnung nach Pauschalen im Einzelfall zu finanziellen Einbußen einzelner Gemeinden führen kann, ist systembedingt. Der Gesetzgeber hat dies erkannt und durch die verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Übergangsregelung in Art. 4 Nr. 4 Artikelgesetz berücksichtigt.

Die abgestufte Übergangs- und Härteregelung ist im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums sachlich vertretbar. Sie läßt keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine unzumutbare Belastung der Beschwerdeführerin erkennen. Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht gehalten, bei einer Umstellung des Erstattungssystems die betroffenen Kostenträger von jeder nachteiligen Veränderung freizustellen. Mit der beschriebenen Übergangsregelung hat der Gesetzgeber seiner Pflicht, übermäßige Härten zu vermeiden, genügt.

IV.

Die Anrechnungsvorschrift des § 3 Abs. 3 Satz 1 FlüAG n. F. verletzt die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) i. V. m. dem Willkürverbot.

Soweit die Beschwerdeführerin Bedenken gegen die Regelung des § 3 Abs. 3 Satz 1 FlüAG n. F. vorbringt, wendet sie sich der Sache nach ausschließlich gegen die je nach Flüchtlingsgruppe unterschiedlichen Kostenerstattungsregeln. Die Anrechnungsvorschrift des § 3 Abs. 3 Satz 1 FlüAG n. F. wird allein deshalb als nicht sachgerecht und willkürlich angesehen, weil mit der Zuweisung der einzelnen Flüchtlinge je unterschiedliche Kostenlasten für die betroffenen Gemeinden verbunden sind. Dies kann jedoch nicht zu einem "eigenständigen" Verstoß der Anrechnungsvorschrift des § 3 Abs. 3 Satz 1 FlüAG n. F. gegen das Willkürverbot führen. Soweit die Kostenerstattungsregeln - wie ausgeführt - nicht willkürlich sind, ist auch die Anrechnungsvorschrift des § 3 Abs. 3 Satz 1 FlüAG n. F. und die mit ihr verbundene Kostenlast nicht sachwidrig. Soweit die hälftige Kostenpauschale des § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. - wie ausgeführt - verfassungswidrig ist, beruht die sich daraus ergebende ungleichgewichtige Belastung der Gemeinden allein auf der Kostenerstattungsregelung des § 6 Abs. 1 FlüAG n. F., nicht jedoch auf der Anrechnungsvorschrift des § 3 Abs. 3 Satz 1 FlüAG n. F.. Nicht die Anrechnung der fraglichen Personengruppe ist sachwidrig, sondern ausschließlich die zugehörige Kostenerstattungsregelung des § 6 Abs. 1 FlüAG n. F.. Dementsprechend kann das Land die insoweit systemwidrige Belastung der Gemeinden auch nur durch Änderung der Kostenerstattungsregeln, nicht aber der Anrechnungsvorschrift beseitigen.

V.

Die Unvereinbarkeit des § 6 Abs. 1 FlüAG n. F. mit der Landesverfassung bestand für den gesamten Geltungszeitraum der Vorschrift. Ob und inwieweit eine Rückabwicklung bereits abgeschlossener Haushaltsperioden im Hinblick auf eine verlässliche und kalkulierbare Haushalts- und Finanzwirtschaft ausscheidet (vgl. BVerfGE 72, 330, 422 f.; BVerfGE 86, 148, 279), wird der

Gesetzgeber unter Berücksichtigung aller Umstände zu entscheiden haben. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, alsbald eine Neuregelung zu treffen (§ 52 Abs. 3 i. V. m. § 49 Satz 1 VerfGHG). Bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung ist aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit nach der bisherigen Vorschrift zu verfahren.

VI.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 54 Abs. 4 VerfGHG.

Dr. Bertrams

Dr. Laum

Dr. Bilda

Prof.Dr.Dres.h.c.Stern

Prof.Dr.Schlink

Pottmeyer

Dr.Brossok