
Datum: 12.12.1995
Gericht: Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: VerfGH 5/94
ECLI: ECLI:DE:VFGHNRW:1995:1212.VERFGH5.94.00

Normen: Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 75 Nr. 4, 78 Abs. 1, 2 LV, §§ 12 Nr. 8, 52 VerfGHG, §§ 2, 3 Abs.3 FlüAG

Leitsätze:

1.

Ein dem Gesetzgeber zustehender Gestaltungsspielraum erlaubt umso mehr Typisierung und Pauschalierung, als sich der jeweils zu regelnde Sachverhalt aufgrund seiner Komplexität und Wandlungsanfälligkeit einer sicheren Prognose entzieht.

2.

Die bei der Zuweisung von Asylbewerbern geltende zeitliche Beschränkung der Anrechnung von defacto-Flüchtlingen auf drei Jahre (§ 3 Abs. 3 Satz 2 FlüAG) hält sich im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums.

Tenor:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

A.

1

Die Beschwerdeführerin wendet sich dagegen, daß bei der Zuweisung der ausländischen Flüchtlinge die Zahl der anderen bleibeberechtigten Ausländer in einer Gemeinde (im folgenden de-facto-Flüchtlinge genannt) nur längstens für die Dauer von drei Jahren seit der

2

erstmaligen Erteilung einer Duldung oder Aufenthaltsgenehmigung angerechnet wird.

I. 3

Nach § 1 Abs. 1 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 27. März 1984 (GV NW S. 214) - 4
FlüAG -, zuletzt geändert durch das Vierte Gesetz zur Änderung des
Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 29. November 1994 (GV NW S. 1087), sind die
Gemeinden verpflichtet, die ihnen zugewiesenen ausländischen Flüchtlinge aufzunehmen
und unterzubringen. Die Zuweisung erfolgt gemäß § 3 Abs. 1 und 2 FlüAG nach einem
kombinierten Einwohner- und Flächenschlüssel.

§ 3 Abs. 3 FlüAG in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des 5
Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 29. Januar 1991 (GV NW S. 13) regelte, daß bei der
Zuweisung die Zahl der ausländischen Flüchtlinge (Asylbewerber, Kontingentflüchtlinge
gemäß dem Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen
aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980, nach § 33 Abs. 1 AuslG 1990 übernommene
Ausländer) und die Zahl der de-facto-Flüchtlinge (seinerzeit bezeichnet als andere
ausländische Flüchtlinge im Sinne des - am 31. Dezember 1991 außer Kraft getretenen - § 9
FlüAG) und Aussiedler anzurechnen ist.

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 25. März 1993 6
(GV NW S. 102) - 3. Änderungsgesetz - zog der Gesetzgeber Konsequenzen aus dem
Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 26. Juni 1992 (BGBl. I S. 1126), dem Urteil
des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. September 1992
(NWVBl. 1993, 7) und dem Außerkrafttreten der §§ 9, 10 FlüAG (Festlegung des Kreises der
de-facto-Flüchtlinge). In Art. 1 Nr. 2 des 3. Änderungsgesetzes grenzte er den Kreis der von
den Gemeinden aufzunehmenden Asylbewerber entsprechend den im neuen
Asylverfahrensrecht enthaltenen Vorgaben zu deren Unterbringung in landeseigenen
Aufnahmeeinrichtungen ein. Die Vorschriften über die Anrechnung der de-facto-Flüchtlinge
änderte er wie folgt:

Artikel I 7

... 8

1. § 3 wird wie folgt geändert: 9

... 10

b) Absatz 3 erhält folgende Fassung: 11

(3) Bei der Zuweisung ist der Bestand der in § 2 genannten ausländischen Flüchtlinge 12
anzurechnen. Außerdem ist der Bestand der Ausländer, denen die Landesregierung unter
Bezugnahme auf diese Vorschrift generell eine Bleibemöglichkeit einräumt, längstens für die
Dauer von drei Jahren seit der erstmaligen Erteilung einer Duldung oder
Aufenthaltsgenehmigung anzurechnen. Der Bestand der ausländischen Flüchtlinge nach Satz
1 ist der von der Landesstelle jeweils zuletzt fortgeschriebenen Statistik zu entnehmen. Der
Bestand der nach Satz 2 anzurechnenden Ausländer ist der von den Gemeinden jeweils zu
Stichtag 1.1., 1.4., 1.7. und 1.10. erhobene und bis zum 15. desselben Monats der
Landesstelle neu gemeldete. Der maßgebliche Personenkreis wird vom Innenministerium im
Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekanntgemacht. Das Innenministerium
berechtigt, die Erhebungen und Meldungen der Gemeinden zu überprüfen.

Nach dem neu gefaßten Absatz 4 wird nur noch die Hälfte der Aussiedler angerechnet, die nur vorläufig in Übergangsheimen oder in Notunterkünften untergebracht sind. Absatz 5 sieht die Berücksichtigung der besonderen Belastung einer Gemeinde aufgrund einer dort vorhandenen Aufnahmeeinrichtung vor. 13

Als Übergangsregelung bestimmte der Gesetzgeber in Artikel II: 14

1. § 3 Abs. 3 Sätze 2 bis 5 in der Fassung des Artikel I gelten auch für die Ausländer, denen von der Landesregierung unter Bezugnahme auf § 9 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes in der bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Fassung und entsprechend der Anlage generell eine Bleibemöglichkeit eingeräumt wurde, längstens für die Dauer von drei Jahren seit der erstmaligen Erteilung einer Duldung oder Aufenthaltsgenehmigung. 15

1. Als Bestand der nach § 3 Abs. 3 Satz 2 in der Fassung des Artikel I anzurechnenden Ausländer gilt bis zum Ablauf der ersten Meldefrist nach § 3 Abs. 3 Satz 4 in der Fassung des Artikel I der zuletzt vom Innenministerium festgestellte Bestand. 16

... 17

Durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 29. November 1994 (GV NW S. 1087) - 4. Änderungsge-setz - ist der Personenkreis der ausländischen Flüchtlinge nach § 2 FlüAG erweitert worden. Zudem sind für alle Gruppen ausländischer Flüchtlinge Anrechnungszeiträume bestimmt worden. Die Vorschrift über die Anrechnung des Bestandes an de-facto-Flüchtlingen im Sinne des 3. Änderungsgesetzes ist inhaltlich unverändert geblieben. §§ 2 und 3 Abs. 3 FlüAG haben durch das 4. Änderungsgesetz folgende Fassung erhalten: 18

§ 2 19

Der Personenkreis der ausländischen Flüchtlinge umfaßt 20

1. Ausländer, die um Asyl nachgesucht oder einen Asylantrag gestellt haben und nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung des Landes zu wohnen, ihre Ehegatten und ihre minderjährigen Kinder, 21

1. Ausländer im Sinne des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (BGBl. I S. 1057) in der jeweils geltenden Fassung, 22

1. Ausländer, denen nach § 33 Abs. 1 des Ausländergesetzes (AuslG) vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354) in der jeweils geltenden Fassung die Einreise und der Aufenthalt im Geltungsbereich des AuslG gestattet worden sind (ist), 23

1. Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge nach § 32 a AuslG, 24

1. Ausländer, für die eine Anordnung nach § 32 AuslG zur Aufnahme aus dem Ausland ab dem 1.1.1995 getroffen worden ist, 25

1. Ausländer, deren Abschiebung aufgrund einer ab dem 1.1.1995 getroffenen Anordnung nach § 54 AuslG ausgesetzt worden ist. 26

§ 3 Abs. 3 27

(3) Bei der Zuweisung ist der Bestand der in § 2 Nrn. 1 bis 6 genannten ausländischen 28
Flüchtlinge

1. 1.in den Fällen der Nummer 1 längstens für die Dauer von vier Monaten nach 29
unanfechtbarer Ablehnung des Asylantrages,

1. 2.in den Fällen der Nummern 2 bis 4 längstens für die Dauer von drei Jahren seit der 30
Einreise,

1. 3.in den Fällen der Nummern 5 bis 6 längstens für die Dauer von drei Jahren seit der 31
erstmaligen Anordnung,

anzurechnen. Außerdem ist der Bestand der Ausländer, denen die Landesregierung unter 32
Bezugnahme auf diesen Satz generell eine Bleibemöglichkeit einräumt, längstens für die
Dauer von drei Jahren seit der erstmaligen Erteilung einer Duldung oder
Aufenthaltsgenehmigung anzurechnen. Der Bestand der ausländischen Flüchtlinge nach § 2
Nrn. 1 bis 3 ist der von der Bezirksregierung B. zuletzt fortgeschriebenen und jeweils auf der
Grundlage des Bestandes zum Stichtag 1.7. bereinigten Statistik zu entnehmen. Die Zahl der
nach Satz 2 und § 2 Nrn. 4 bis 6 anzurechnenden Ausländer ist die von den Gemeinden
jeweils zum Stichtag 1.1., 1.4., 1.7. und 1.10. erhobene und bis zum 15. des
Erhebungsmonats der Bezirksregierung B. neu gemeldete Zahl. Der maßgebliche
Personenkreis wird vom Innenministerium im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-
Westfalen bekanntgemacht.

II. 33

1. Mit der am 17. März 1994 eingegangenen Verfassungsbeschwerde macht die 34
Beschwerdeführerin geltend, § 3 Abs. 3 Satz 2 FlÜAG in der Fassung des 4.
Änderungsgesetzes verletze sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung.

Sie beantragt, 35

festzustellen, daß § 3 Abs. 3 Satz 2 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 27. März 1984 36
(GV NW S. 214) in der Fassung des Vierten Gesetzes zur Änderung des
Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 29. November 1994 (GV NW S. 1087) nichtig ist.

Zur Begründung führt sie im wesentlichen aus: 37

Der Gesetzgeber habe dadurch ihr Selbstverwaltungsrecht verletzt, daß er bei der Zuweisung 38
der ausländischen Flüchtlinge die Anrechnung der de-facto-Flüchtlinge ausschließe, deren
Aufenthalt länger als drei Jahre seit der erstmaligen Erteilung einer Duldung oder
Aufenthaltsgenehmigung andauere. Er habe den ihm bei der Übertragung von Aufgaben auf
die Gemeinden zustehenden Gestaltungsspielraum überschritten. Denn die eingeführte
Anrechnungsbeschränkung sei willkürlich, weil Gemeinden mit zufällig hohem Anteil nicht
integrierter de-facto-Flüchtlinge gegenüber Gemeinden mit zufällig geringem Anteil dieser
Ausländer benachteiligt würden. Jedenfalls fehle es an einer ihre - der Antragstellerin -
Situation berücksichtigenden Härtefallregelung.

Die Zuwanderung der de-facto-Flüchtlinge sei nicht steuerbar. In ihrem Gemeindegebiet 39
hielten sich - im Vergleich mit anderen Gemeinden - herausragend viele diesem
Personenkreis zuzurechnende Ausländer, vor allem Libanesen, auf. Deshalb sei sie von der
gerügten Gesetzesänderung in besonders starkem Maße betroffen. Von den zum Stichtag 1.

Januar 1994 durch sie gemeldeten 5.383 de-facto-Flüchtlingen seien in Anwendung der durch das 3. Änderungsgesetz zum Flüchtlingsaufnahmegesetz geschaffenen neuen Gesetzeslage 4.275 (fast 80 %) nicht mehr auf die Asylbewerber-Aufnahmequote angerechnet worden, obwohl sie sich - abgesehen von einer geringfügigen Fluktuation - noch in ihrem Gebiet befänden und sie, die Beschwerdeführerin, mit Sozialhilfeaufwendungen belasteten. Von den zur Zeit 5.489 de-facto-Flüchtlingen, die Sozialhilfe bezögen, seien nur 155 nach § 3 Abs. 3 Satz 2 FlüAG anrechenbar.	
Die der Gesetzesänderung zugrundeliegende Annahme, de-facto-Flüchtlinge stellten nach drei Jahren des Aufenthalts in der Regel keine Belastung mehr für die Aufnahmegemeinde dar, treffe nicht zu. Ihr weit überwiegender Teil bedürfe auch nach drei Jahren noch sozialer Betreuung. Nach dem Stand vom März 1994 lebten aus der Gruppe der Libanesen und der Personen ungeklärter Staatsangehörigkeit aus dem Libanon 87,6 % auch nach einem Aufenthalt von 3 Jahren noch dauernd von der Sozialhilfe; bezogen auf alle de-facto-Flüchtlinge, die sich in F. aufhielten, betrage der entsprechende Anteil 72 %. Ca. 90 % dieser statistisch erfaßten Sozialhilfeempfänger erhielten bereits länger als drei Jahre, ca. 77 % länger als fünf Jahre und ca. 12 % länger als zehn Jahre laufend Sozialhilfe. Mit der Aufnahme der de-facto-Flüchtlinge seien zudem besondere Belastungen durch Wohnungsfürsorge, Beratungs- und Betreuungsdienste verbunden. Die Belastungen seien noch dadurch angewachsen, daß seit dem 1. Januar 1994 sämtliche Sozialhilfeaufwendungen für de-facto-Flüchtlinge aus dem städtischen Haushalt zu erbringen seien.	40
2. Die Landesregierung ist der Verfassungsbeschwerde entgegengetreten.	41
Sie bringt im wesentlichen vor:	42
Die angegriffene Regelung verletze das Selbstverwaltungsrecht nicht. Die Anrechnung der de-facto-Flüchtlinge sei eine zwar zulässige, von der Verfassung aber nicht gebotene Vergünstigung der betroffenen Gemeinden. Die Anrechnungsregelung sei von der Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers gedeckt. Sie verfolge das Ziel, die besonders hohe Anfangsbelastung, die sich aus der Erstaufnahme und Betreuung der de-facto-Flüchtlinge ergebe, auszugleichen. Die Dreijahresfrist sei als eine Pauschallösung gedacht, die im Durchschnitt, aber nicht in jedem Einzelfall die Wirklichkeit treffen solle. Sie finde sich bereits in § 6 Abs. 4 Nr. 2 der ursprünglichen Fassung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes, der die Erstattung von Sozialhilfekosten geregelt habe. Auch § 30 Abs. 4 AuslG zeige, daß nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums (dort zwei Jahre) eine gewisse Integrationsfähigkeit des Ausländers angenommen werde. Die Unterschiede zwischen dem besonders betreuungsbedürftigen Flüchtling und dem anderen Sozialhilfeempfänger schwänden mit dem Zeitablauf. Die Zahl der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger werde im (allgemeinen) kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Die nach dreijähriger Aufenthaltsdauer noch verbleibenden Aufwendungen fügten sich in die herkömmlichen kommunalen Aufgaben der Sozialhilfeträger ein und bedürften keines speziellen Ausgleichs.	43
Der Landtag hat zu der Verfassungsbeschwerde nicht Stellung genommen.	44
Wegen des Sach- und Streitstandes im übrigen wird auf die Gerichtsakte verwiesen.	45
B.	46
Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 12 Nr. 8, § 52 VerfGHG können Gemeinden die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, Landesrecht	47

verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung. Die Beschwerdeführerin hat mit ihrem Vorbringen zur Zuwanderung der de-facto-Flüchtlinge und zu den ihr dadurch entstehenden Aufwendungen einen Sachverhalt dargelegt, der eine Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) möglich erscheinen läßt. Da das - die Befristung der Anrechnung erstmals einführende - 3. Änderungsgesetz zum Flüchtlingsaufnahmegesetz am 1. April 1993 in Kraft getreten ist (Art. III), hat die Beschwerdeführerin mit der Einlegung der Verfassungsbeschwerde am 17. März 1994 die in § 52 Abs. 2 VerfGHG bestimmte einjährige Antragsfrist gewahrt.

C.

48

Die Verfassungsbeschwerde ist jedoch unbegründet. Die zeitliche Beschränkung der Anrechnung von de-facto-Flüchtlingen nach § 3 Abs. 3 Satz 2 FlüAG in der Fassung des 4. Änderungsgesetzes verletzt die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG). Mit dieser Regelung ist der Gesetzgeber vielmehr in den Grenzen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums geblieben.

49

I.

50

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). Die Gewährleistung gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) ermächtigt dazu, durch Gesetz in den Bereich der Selbstverwaltung einzugreifen.

51

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)).

52

Dem Gesetzgeber sind bei Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung Grenzen gesetzt. Er darf den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten. Außerhalb des Kernbereichs hat der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu Gunsten der Gemeinden (BVerfGE 79, 127 (143, 150)) und das Willkürverbot (VerfGH NW, NWVBl. 1993,7 (12 f.)) zu berücksichtigen. Diese Grundsätze hat der Gesetzgeber auch bei der Festlegung der Maßstäbe für die Verteilung der durch Gesetz der kommunalen Ebene zugeordneten Aufgaben auf die einzelnen Gemeinden zu beachten.

53

II.

54

§ 3 Abs. 3 Satz 2 FlüAG in der Fassung des 4. Änderungsgesetzes berührt nicht den Kernbereich der Selbstverwaltung. Trotz der zeitlichen Beschränkung der Anrechnung des Bestandes der de-facto-Flüchtlinge und der damit einhergehenden Steigerung der Belastung durch eine höhere Quote aufzunehmender ausländischer Flüchtlinge verbleibt den betroffenen Gemeinden - auch der Beschwerdeführerin - ein hinreichendes Betätigungsfeld zu eigenverantwortlicher Gestaltung. Die Aufnahme weiterer Flüchtlinge mag sich auf weite Bereiche des kommunalen Lebens auswirken; dies hat jedoch nicht zur Folge, daß ein

55

substantieller, eigenverantwortlich wahrzunehmender Aufgabenbestand der Kommunen nicht mehr gesichert ist.

III. 56

Auch außerhalb des Kernbereichs verletzt die angegriffene Regelung nicht das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin. 57

Der Verfassungsgerichtshof hat bereits festgestellt, daß die Zuweisung der Aufgaben der Flüchtlingsaufnahme an die Kommunen grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich ist (NWVBl. 1993, 7 (9)). Die in der zeitlichen Beschränkung der Anrechnung von de-facto-Flüchtlingsen liegende - das Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden nicht antastende - Ausgestaltung der Aufnahme der Asylbewerber und anderen Flüchtlinge ist im Ergebnis nicht anders zu bewerten. Sie steht mit dem Willkürverbot im Einklang. 58

1. Bei der Regelung 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 ihm grundsätzlich nur, Art und Gewicht der tatsächlichen Unterschiede sachwidrig außer Acht zu lassen. Demgemäß müssen bei Eingriffen in die Selbstverwaltung durch Aufgabenänderung die Ermittlung und Abwägung der für die Aufgabenverteilung sprechenden Gründe und der mit ihr für die einzelnen Gemeinden verbundenen Einschränkungen des eigenen Betätigungsbereichs anhand von Sachkriterien unter Orientierung an den Anforderungen erfolgen, die an eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu stellen sind. Dabei sind die im Blick auf die jeweilige Aufgabenübertragung erheblichen Besonderheiten betroffener Gemeinden zu berücksichtigen. Eine Notwendigkeit zur Differenzierung besteht allerdings nur in beschränktem Umfang; angesichts des generellen Charakters der gesetzgeberischen Einschätzung ist eine Typisierung und Pauschalierung zulässig (VerfGH NW NWVBl. 1993, 7 (9)). Der hierfür gegebene Spielraum ist um so weiter, je mehr sich der zu regelnde Sachverhalt aufgrund seiner Komplexität und Wandlungsanfälligkeit einer Prognose entzieht. Im Einzelfall kann sich deshalb jede nicht offensichtlich sachwidrige Regelung als willkürfrei erweisen. Von einem selbst gesetzten Regelsystem oder von ihm getroffenen Wertungen darf der Gesetzgeber abweichen, wenn dies durch plausible Gründe gerechtfertigt und vertretbar ist (vgl. BVerfGE 81, 156 (207); 85, 238 (247)). Bei Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung durch die Übertragung oder den Entzug von Aufgaben beschränkt sich die verfassungsgerichtliche Prüfung der Vertretbarkeit nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht auf die vom Gesetzgeber angestellten - gegebenenfalls in den Gesetzesmaterialien dokumentierten - Überlegungen. Die Vertretbarkeit kann vielmehr auch aus objektiven Gründen hervorgehen (VerfGH NW OVGE 42, 270 ff.). 59

2. Die mit § 3 Abs. 3 Satz 2 FlüAG in der Fassung des 4. Änderungsgesetzes getroffene Anrechnungsregelung ist im Zusammenhang mit den weiteren Anrechnungsvorschriften aus objektiven Gründen vertretbar. 60

a) Der Gesetzgeber hatte aufgrund der Komplexität und Wandlungsanfälligkeit des zu regelnden Sachverhalts einen weiten Gestaltungsspielraum. Diesen hat er mit der angegriffenen, nicht offensichtlich sachwidrigen Regelung nicht überschritten. Das mit den Anrechnungsvorschriften verfolgte Ziel ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Es bestand darin, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen - im Vergleich zur Betreuung deutscher Sozialhilfeempfänger - verbundenen besonderen Belastungen bei der Flüchtlingszuweisung zu berücksichtigen. Um dieses Ziel zu erreichen, war es sachgerecht und nicht willkürlich, die 61

Anrechnung des Bestands der bereits in einer Gemeinde lebenden Flüchtlinge nur für eine bestimmte Dauer des Aufenthalts zuzulassen. Dem liegt die plausible Annahme zugrunde, daß die Integration von ausländischen Flüchtlingen mit der Dauer ihres Aufenthalts 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.

Die zeitliche Begrenzung der Anrechnung von de-facto-Flüchtlingen erweist sich auch angesichts dessen als nicht sachwidrig, daß inzwischen nach § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 FlüAG auch Asylbewerber nur noch zeitlich begrenzt angerechnet werden.

62

b) Es ist auch nicht sachwidrig, daß der Gesetzgeber die zeitliche Grenze der Anrechnung gerade bei einer dreijährigen Aufenthaltsdauer gezogen und dabei nicht weiter nach Flüchtlingsgruppen und aufnehmenden Gemeinden differenziert hat. Die Möglichkeit, eine nach allen denkbaren Faktoren differenzierende Anrechnungsregelung zu schaffen, scheidet aus. Darüber hinaus entziehen sich die aufgeführten Entwicklungen verlässlichen Prognosen. Jedenfalls bieten sie keinen Anhalt für die Notwendigkeit einer unbeschränkten Anrechnung oder der Bemessung des Anrechnungszeitraums mit einer bestimmten anderen Anzahl von Jahren.

63

Die Begrenzung auf drei Jahre ist zwar nicht durch Ergebnisse spezieller Untersuchungen gestützt. Jedoch drängt sich unter den möglichen Begrenzungen einer Anrechnung keine andere als allein sachgerecht auf. Insbesondere wäre eine Erweiterung des Anrechnungszeitraums auf mehr als drei Jahre den gleichen Einwendungen ausgesetzt wie die gewählte Begrenzung. Dafür sprechen gerade auch die von der Beschwerdeführerin zur Inanspruchnahme von Sozialhilfemitteln durch libanesische Flüchtlinge in F. genannten Zahlen. Danach hält die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit vieler sich bei ihr aufhaltender Libanesen über Jahre an, ohne daß eine andere Entwicklung erkennbar ist. Dann ist es nicht offensichtlich sachwidrig, wenn der Gesetzgeber generell auf die Anfangszeit des Aufenthalts abstellt und nur sie zur Anrechnung bringt.

64

Bei der Gruppe der grundsätzlich nach § 3 Abs. 3 Satz 2 FlüAG in der Fassung des 4. Änderungsgesetzes anzurechnenden de-facto-Flüchtlinge handelt es sich überdies um einen durch Fluktuation tendenziell abnehmenden Personenkreis. Denn nach dem 1. Januar 1995 eingereiste de-facto-Flüchtlinge, für die generelle Bleiberechtsentscheidungen getroffen worden sind, zählen nicht zu diesem Personenkreis, sondern zu dem des § 2 Nr. 4 bis 6 FlüAG. Darüber hinaus unterfallen Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina § 2 Nr. 6 FlüAG und nicht § 3 Abs. 3 Satz 2 FlüAG und zwar unabhängig davon, ob sie vor oder nach dem 1. Januar 1995 eingereist sind, wie sich aus Art. 4 Nr. 1 des Gesetzes vom 29. November 1994 (GV NW S. 1087) - Übergangsregelung zum 4. Änderungsgesetz zum Flüchtlingsaufnahmegesetz - ergibt. Ferner ist aus dem Runderlaß des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 3. Februar 1994 (MBI. NW S. 329) in der Fassung des Runderlasses vom 8. Mai 1995 (MBI. NW S. 705) zu ersehen, daß ein Großteil der nach § 3 Abs. 3 Satz 2 FlüAG in der Fassung des 4. Änderungsgesetzes grundsätzlich anrechenbaren de-facto-Flüchtlinge bis zu einem Zeitpunkt in der zweiten Hälfte der 80er Jahre eingereist sein muß (betroffen sind Flüchtlinge aus Äthiopien, China, Iran, Libanon, Sri Lanka, Türkei, den Ländern des ehemaligen Ostblocks).

65

c) Anhaltspunkte dafür, daß der Gesetzgeber eine die Situation der Beschwerdeführerin berücksichtigende Härteregelung hätte treffen müssen, sind nicht ersichtlich. Zum einen handelt es sich bei dem von der Beschwerdeführerin in den Vordergrund gerückten Personenkreis der sich in F. aufhaltenden Flüchtlinge aus dem Libanon nur um eine verhältnismäßig kleine Teilgruppe aus dem tendenziell abnehmenden Personenkreis der in Rede stehenden de-facto-Flüchtlinge. Zum anderen ist aufgrund der Instabilität der Wanderungsbewegungen, von der potentiell alle nordrhein-westfälischen Gemeinden betroffen sind, kein generelles Unterscheidungsmerkmal ersichtlich, das dem Gesetzgeber als Anknüpfungspunkt für eine den Besonderheiten des Einzelfalles Rechnung tragende Härteregelung hätte dienen können.
