
Datum: 13.06.2000
Gericht: Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: VerfGH 3/98, VerfGH 4/98, VerfGH 5/98
ECLI: ECLI:DE:VFGHNRW:2000:0613.VERFGH3.98VERFGH4.00

Normen: Art. 78 Abs. 3 LV NRW, § 50 VerfGHG NRW 1952, § 52 VerfGHG NRW 1989, §§ 2, 3, 4, 6 FlüAG NRW, Art. I, II 5.FlüAGÄndG

Leitsätze:

Eine Untätigkeit des Gesetzgebers ist nach nordrhein-westfälischem Recht mit der Kommunalverfassungsbeschwerde nicht angreifbar (hier betreffend das Fünfte Änderungsgesetz zum Flüchtlingsaufnahmegesetz NRW).

Tenor:

Hinsichtlich der von den Beschwerdeführerinnen zu 16., 19., 22. und 27. erhobenen Verfassungsbeschwerden wird das Verfahren eingestellt.

Die weiteren Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen, soweit sie sich gegen Art. II des Fünften Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes richten; im Übrigen werden sie als unzulässig verworfen.

A. 1

Die Beschwerdeführerinnen - kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden 2
- wenden sich gegen die Kostenerstattungsregelungen im Zusammenhang mit den ihnen übertragenen Aufgaben der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Flüchtlinge durch das Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) in der Fassung des Art. I des Fünften Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 18. Februar 1997

(GV NRW S. 1102) - 5.FlüAGÄndG - bzw. gegen die genannte Vorschrift des Änderungsgesetzes sowie gegen die in Art. II 5.FlüAGÄndG getroffene Übergangsregelung.

I.

3

Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes ist veranlasst worden durch die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Dezember 1996 - VerfGH 11/95 u.a. - (NWVBl. 1997, 129) und - VerfGH 38/95 - (NWVBl. 1997, 135), in denen der Verfassungsgerichtshof die Erstattungsregelung des § 6 Abs. 1 FlüAG in der Fassung des Art. 2 Nr. 4 des Gesetzes zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AG AsylbLG), des Vierten Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes und des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Landesaufnahmegesetzes vom 29. November 1994 (GV NRW S. 1087) - Artikelgesetz - (FlüAG a.F.) für unvereinbar mit Art. 78 Abs. 3 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV) erklärt hat.

4

1. Die Erstattungsregelungen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes knüpfen an die Aufgabenzuweisungen in § 1 FlüAG, § 1 Abs. 1 AG AsylbLG und § 96 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) an. Nach § 1 FlüAG obliegt den Gemeinden die Aufgabe, die ihnen zugewiesenen oder bei ihnen die Aufnahme begehrenden ausländischen Flüchtlinge im Sinne des § 2 FlüAG aufzunehmen und unterzubringen. Zuständig für die Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind ebenfalls die Gemeinden (§ 1 Abs. 1 Satz 1 AG AsylbLG). Sie tragen nach § 2 Satz 1 AG AsylbLG die Kosten für die Durchführung des Gesetzes. Erhalten ausländische Flüchtlinge Leistungen unmittelbar nach dem Bundessozialhilfegesetz, so sind mit der Durchführung die kreisfreien Städte und Kreise betraut, sofern die Kreise nicht nach § 3 des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (AG-BSHG) kreisangehörige Gemeinden zu dieser Aufgabe heranziehen. Für jeden ausländischen Flüchtling im Sinne des § 2 FlüAG, der Grundleistungen nach § 3 AsylbLG oder laufende Hilfe zum Lebensunterhalt entsprechend dem Bundessozialhilfegesetz (§ 2 AsylbLG) oder unmittelbar nach dem Bundessozialhilfegesetz erhält, gewährt das Land eine Vierteljahrespauschale.

5

2. Für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nrn. 1 bis 3 FlüAG betrug die Vierteljahrespauschale 1.935,-- DM (§ 4 Abs. 1 FlüAG a.F.) zuzüglich 90,-- DM zur Abgeltung des besonderen Betreuungsaufwandes (§ 4 Abs. 2 FlüAG a.F.). Für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG wurde eine Betreuungspauschale gar nicht, eine Vierteljahrespauschale lediglich in Höhe von 960,-- DM gewährt, für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nrn. 5 und 6 FlüAG jedoch nur, wenn die Landesregierung die Zahlung beschloss (§ 6 Abs. 1 FlüAG a.F.). Die Pauschalen wurden für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nr. 1 FlüAG längstens für die Dauer von vier Monaten nach unanfechtbarer Ablehnung des Asylantrags, für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nrn. 2 bis 6 FlüAG längstens für die Dauer von drei Jahren seit der Einreise bzw. der ab dem 1. Januar 1995 getroffenen erstmaligen Anordnung nach § 32 bzw. § 54 des Ausländergesetzes (AuslG) geleistet (§ 4 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 FlüAG a.F., jeweils i.V.m. § 3 Abs. 3 Satz 1 FlüAG). Die Übergangsregelung des Art. 4 Nr. 1 Satz 2 Artikelgesetz bestimmte abweichend von § 6 Abs. 1 FlüAG a.F., dass die Erstattung für Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, für die vor dem 1. Januar 1995 die Aussetzung der Abschiebung nach § 54 AuslG angeordnet worden war, für die Zeit vom 1. Januar 1995 bis zum 31. Dezember 1997 erfolgte.

6

3. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen erklärte mit den genannten Urteilen vom 9. Dezember 1996 auf die Verfassungsbeschwerden von Gemeinden gegen die Kostenerstattungsregelungen des Vierten Gesetzes zur Änderung des

7

Flüchtlingsaufnahmegesetzes § 6 Abs. 1 FlüAG a.F. und die Nichtgewährung einer Betreuungspauschale für den Personenkreis des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG für unvereinbar mit Art. 78 Abs. 3 LV; die erstattungsrechtliche Ungleichbehandlung der Flüchtlingsgruppen des § 2 Nrn. 1 bis 3 FlüAG einerseits und des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG andererseits sei willkürlich und die Frage der Kostendeckung habe nicht dem Belieben der Exekutive überlassen werden dürfen. Die zeitliche Beschränkung der Kostenerstattung für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nr. 1 FlüAG auf die Dauer von vier Monaten nach unanfechtbarer Ablehnung des Asylantrags (§ 4 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 FlüAG a.F.) bzw. für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nr. 6 FlüAG auf die Dauer von drei Jahren seit der erstmaligen Anordnung nach § 54 AuslG (§ 6 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 FlüAG a.F.) ließ der Verfassungsgerichtshof unbeanstandet. Die zeitliche Beschränkung der Erstattung für abgelehnte Asylbewerber verfolge das legitime Ziel, auf deren zügige Abschiebung hinzuwirken. Es sei nicht erkennbar, dass der Prognose, im Regelfall sei eine Abschiebung innerhalb der Viermonatsfrist möglich, derzeit eine hinreichende Grundlage fehle. Der Gesetzgeber werde die Regelung aber unter Kontrolle zu halten haben. Der pauschalierenden Beschränkung der Erstattung auf drei Jahre in § 6 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 FlüAG a.F. liege die tragfähige Annahme zu Grunde, die Integration ausländischer Flüchtlinge schreite mit der Dauer ihres Aufenthalts in Deutschland fort. Die Beschränkung der Kostenerstattung für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nr. 6 FlüAG auf solche, für die eine Anordnung nach § 54 AuslG ab dem 1. Januar 1995 getroffen worden ist, hielt der Verfassungsgerichtshof ebenso für verfassungsgemäß wie die Ausnahmeregelung in Art. 4 Nr. 1 Artikelgesetz für die Gruppe der Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina.

4. Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes enthält eine Neuregelung der in den Urteilen des Verfassungsgerichtshofs vom 9. Dezember 1996 für verfassungswidrig erklärten Teile des Flüchtlingsaufnahmegesetzes. Die Vierteljahrespauschale beträgt nach der Neuregelung für alle Flüchtlingsgruppen des § 2 Abs. 1 FlüAG einheitlich 1.935,-- DM (§ 4 Abs. 1 FlüAG i.d.F. des Art. I Nr. 1 Buchst. a 5.FlüAGÄndG - FlüAG n.F. -) zuzüglich der Betreuungspauschale von 90,-- DM (§ 4 Abs. 2 FlüAG n.F.). Für den Zeitraum ab dem 1. Januar 1997 bis zum Inkrafttreten des Änderungsgesetzes am 1. März 1997 (Art. III 5.FlüAGÄndG) erhalten die Gemeinden eine Nachzahlung für jeden unter die Erstattungsregelung nach § 6 FlüAG a.F. fallenden Flüchtling aus Bosnien-Herzegowina in Höhe der Differenz zwischen der Summe der Pauschalen nach § 4 Abs. 1 und 2 FlüAG a.F. einerseits und der Pauschale nach § 6 Abs. 1 FlüAG a.F. andererseits (Art. II 5.FlüAGÄndG).

8

5. Ein von der ...-Fraktion in den Landtag eingebrachter Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (Landtags-Drucksache ../....) richtete sich darauf, die Frist der Anrechnung bestandskräftig abgelehnter Asylbewerber und der Erstattung der für sie erbrachten Kosten von vier auf 23 Monate anzuheben, da die Prognosebasis der geltenden Frist überholt sei. Dieser Entwurf wurde am 19. März 1998 ebenso abgelehnt wie am 17. Juni 1998 ein von der ...-Fraktion eingebrachter Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (Landtags-Drucksache ../....), mit dem die dreijährige Frist der Anrechnung und Kostenerstattung für Flüchtlinge im Sinne des § 2 Nr. 6 FlüAG, soweit es sich um Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina handelt, um ein Jahr bis zum 31. Dezember 1998 verlängert werden sollte.

9

6. Nicht in die gesetzliche Erstattungsregelung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes einbezogen ist die Gruppe der Sonderkontingent-Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina. Sie gelangten 1992/93 auf Grund einer Übereinkunft von Bund und Ländern in das Bundesgebiet und wurden von den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ohne gesetzliche Verpflichtung

10

aufgenommen. In der Übereinkunft verpflichteten sich Bund und Länder, je 50 % der für diese Personengruppe anfallenden Kosten zu tragen. Mit Erlass vom 24. Juli 1992 verteilte das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen diese Flüchtlinge auf die Gemeinden und sagte den Gemeinden die Erstattung der Kosten bis zum 31. Dezember 1996 zu. Da der Bund mit Ablauf des Jahres 1996 die Zahlung seines Erstattungsanteils an das Land einstellte, sperrte das Land zunächst die Auszahlung der im Landeshaushalt 1997 in voller Höhe in Ansatz gebrachten Erstattungssumme, gab seinen hälftigen Erstattungsanteil dann jedoch frei. Für 1998 leistete das Land Erstattungen entgegen vorheriger Ankündigung in voller Höhe.

II.	11
Die Beschwerdeführerinnen machen mit ihren am 27. Februar, 28. Februar und 2. März 1998 erhobenen Verfassungsbeschwerden geltend, die angegriffenen Vorschriften des 5. Änderungsgesetzes bzw. des Flüchtlingsaufnahmegesetzes in der Fassung des vorgenannten Gesetzes verletzen sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung.	12
Die Beschwerdeführerin zu 1. beantragt,	13 14
festzustellen, dass § 4 Abs. 1 i.V.m. § 3	15
Abs. 3 Satz 1 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes in der Fassung des 5. Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 18.02.1997 und Artikel II des 5. Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 18.02.1997 nichtig sind.	16
Die Beschwerdeführerinnen zu 2. bis 12. beantragen,	17
Art. I Nr. 1 a) und Art. II des Fünften Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 18. Februar 1997 wegen Verstoßes gegen Art. 78 LV NW für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.	18
Die Beschwerdeführerinnen zu 16., 19., 22. und 27. haben ihre Verfassungsbeschwerden zurückgenommen. Die Beschwerdeführerinnen zu 13. bis 15., 17., 18., 20., 21., 23. bis 26. und 28. bis 33. beantragen,	19
1. das Fünfte Gesetz zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes für verfassungswidrig und nichtig zu erklären,	20 21 22
2. den Gesetzgeber zu verpflichten, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts eine verfassungskonforme Regelung des Finanzausgleichs vorzunehmen.	23 24 25 26
1. Die Beschwerdeführerin zu 1. hält ihre Verfassungsbeschwerde für zulässig. Sie richte sich nicht gegen ein Unterlassen des Gesetzgebers, sondern gegen die Fristregelungen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes, die durch das 5. Änderungs- gesetz übernommen und in einen neuen Gesamtzusammenhang gestellt worden seien. Ebenso sei die Übergangsregelung in	27

In der Sache könnten die Befristungen der Kostenerstattung keinen Bestand haben. Nach Art. 78 Abs. 3 LV sei das Land zu einer Vollkostenerstattung verpflichtet. Selbst wenn aber dem Gesetzgeber für die Ausformung der Erstattungsregelung ein Gestaltungsspielraum zuzubilligen sein sollte, missachteten die angegriffenen Vorschriften dessen Grenzen. Der Dreijahresfrist für die auf Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge bezogenen Kostenerstattung liege die Annahme zu Grunde, die Integration dieser Personengruppen schreite mit der Dauer ihres Aufenthalts in Deutschland fort. Diese Annahme sei nicht nur nicht plausibel, sondern widerspreche der Intention des Asylbewerberleistungsgesetzes, das für Gruppen von Ausländern geschaffen worden sei, die sich typischerweise nur vorübergehend in Deutschland aufhielten. Die durch Erlass getroffene Erstattungsregelung für bosnische Sonderkontingent-Flüchtlinge verstoße gegen den Gesetzesvorbehalt in Art. 78 Abs. 3 LV. Die Verfassungswidrigkeit der Regelung über die auf vier Monate befristete Kostenerstattung für bestandskräftig abgelehnte Asylbewerber habe ihren Grund darin, dass sie die Gemeinden unverhältnismäßig belaste. Die durchschnittliche Verweildauer bestandskräftig abgelehnter Asylbewerber überschreite die Viermonatsfrist bei weitem. Der Verzicht auf eine Rückabwicklung für zurückliegende Jahre in Art. II 5.FlüAGÄndG habe die kommunalen Haushaltsbelange völlig vernachlässigt.

28

2. Die Beschwerdeführerinnen zu 2. bis 12. machen geltend: Die dem Land durch Art. 78 Abs. 3 LV aufgegebenen Kostendeckung sei ein fortlaufender Prozess. Demgemäß könnten sie sich mit der Verfassungsbeschwerde dagegen zur Wehr setzen, dass der Gesetzgeber bei Erlass des 5. Änderungsgesetzes gegen seine verfassungsgerichtlich festgestellte Pflicht verstoßen habe, die Erstattungsregelung für bestandskräftig abgelehnte Asylbewerber unter Kontrolle zu halten. Mit dem 5. Änderungs- gesetz habe der Gesetzgeber zudem eine neue Gesamtlösung geschaffen, die die übernommenen Bestandteile in einen veränderten, verfassungsrechtlich überprüfbaren Zusammenhang stelle. Beschwerdebefugt seien sie auch, soweit sie sich gegen die Befristung der Kostenerstattung für bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge auf drei Jahre wendeten. Nach Ablauf der Erstattungsfrist treffe den Gesetzgeber eine Überprüfungspflicht, deren Beachtung von den Gemeinden vor dem Verfassungsgericht eingefordert werden könne. Ebenso seien der bewusste Verzicht auf eine gesetzliche Sicherstellung der Kostenerstattung für die Sonderkontingent-Flüchtlinge und die unzureichende Rückerstattungsregelung in Art. II 5.FlüAGÄndG angreifbar. Die Verfassungsbeschwerde richte sich in all diesen Punkten nicht gegen ein gesetzgeberisches Unterlassen. Ignoriere der Gesetzgeber seine Nachbesserungspflicht bei einer Gesetzesänderung, so liege der Verfassungsverstoß vielmehr in einem Mangel des ändernden Gesetzes. Neben den positiv getroffenen Regelungen werde darin zwangsläufig negativ-ausgrenzend befunden, dass weiter gehende Ansprüche aus Art. 78 Abs. 3 LV nicht anerkannt würden. Für die Frage, ob das Gesetz wegen versäumter Nachbesserung verfassungswidrig sei, sei nicht auf den Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses, sondern den der verfassungsgerichtlichen Entscheidung abzustellen.

29

Die Verfassungsbeschwerde sei begründet. Die angegriffenen Erstattungsregelungen verstießen gegen Art. 78 Abs. 3 LV. Nach dieser Bestimmung hätten die Gemeinden einen Anspruch auf Vollkostenerstattung jedenfalls dann, wenn ihnen staatliche Aufgaben übertragen würden. Für die Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Flüchtlinge treffe das zu. Die mit dem 5. Änderungsgesetz aufrecht erhaltenen Befristungen der Kostenerstattung seien danach verfassungswidrig.

30

Selbst wenn aber Art. 78 Abs. 3 LV dem Gesetzgeber für die Ausformung der Erstattungsregelung einen Gestaltungsspielraum belassen sollte, sei die angegriffene Regelung gleichwohl nicht zu rechtfertigen. Die Prognose, die § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 FlüAG zu Grunde liege, habe sich als fehlerhaft erwiesen. Dennoch sei der Landtag anlässlich des 5. Änderungsgesetzes dem vom Verfassungsgerichtshof erteilten Kontrollauftrag nicht nachgekommen. Die Frist von drei Jahren, während derer den Gemeinden für die ihnen zugewiesenen bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge Kostenerstattung gewährt werde, habe ebenfalls nicht beibehalten werden dürfen. Die zur Rechtfertigung der Befristung angeführte Überlegung, die Integration dieser Flüchtlingsgruppe schreite voran, widerspreche dem Asylbewerberleistungsgesetz. Darüber hinaus beruhe die Fristregelung auf der fehlerhaften Prognose, die bosnischen Flüchtlinge würden bald in ihre Heimat zurückkehren. Hinsichtlich der Sonderkontingent-Flüchtlinge gelte Entsprechendes. Die Praxis, Landeserstattungen für die Sonderkontingent-Flüchtlinge nur auf der Grundlage von Erlassen zu gewähren, verstoße außerdem gegen den Gesetzesvorbehalt des Art. 78 Abs. 3 LV.

Die Übergangsregelung in Art. II 5. FlüAGÄndG werde den Vorgaben in den Urteilen des Verfassungsgerichtshofs vom 9. Dezember 1996 nicht gerecht. Der Gesetzgeber habe verkannt, dass ihm eine Abwägungsentscheidung abverlangt worden sei, bei der er alle maßgeblichen Umstände zu berücksichtigen habe. Zumindest aber sei ein Abwägungsdefizit festzustellen, weil die Notwendigkeit, neben der finanziellen Situation des Landes auch die Interessen der Kommunen in Rechnung zu stellen, ebenso außer Betracht geblieben sei wie die Möglichkeit einer Teilrückabwicklung. Ferner weise die gesetzliche Entscheidung eine Abwägungsdisproportionalität zu Lasten der Gemeinden auf. Ließe man den Einwand des Landes gelten, es fehle an Mitteln, um den jahrelangen Verfassungsverstoß auszugleichen, so blieben Verletzungen des Art. 78 Abs. 3 LV völlig sanktionslos.

32

3. Die Beschwerdeführerinnen zu 13. bis 15., 17., 18., 20., 21., 23. bis 26. und 28. bis 33. tragen ergänzend vor: Die auf einer überholten Prognose beruhende Viermonatsregelung beschränke nicht nur in unangemessener Weise die Kostenerstattung, sondern wirke sich auch bei der Berechnung der Zuweisungsquote nach § 3 FlüAG nachteilig auf die Gemeinden aus. Hinsichtlich der Dreijahresregelung sei inzwischen belegt, dass ein hoher Anteil der darunter fallenden Personen auch nach Fristablauf unterstützungsbedürftig bleibe. Zu Art. II 5. FlüAGÄndG sei darauf hinzuweisen, dass nur aus wichtigen Gründen des Gemeinwohls von einer Rückabwicklung eines verfassungswidrigen Gesetzes abgesehen werden dürfe. Solche fehlten.

33

4. Die Landesregierung macht im Wesentlichen geltend: Die Verfassungsbeschwerden seien insgesamt unzulässig. Die Beschwerdeführerinnen rügten in allen Punkten Unterlassungen oder griffen alte Regelungen an, hinsichtlich derer die Beschwerdefrist verstrichen sei.

34

Die Verfassungsbeschwerden wären aber auch unbegründet. Art. 78 Abs. 3 LV lege für die Zuweisung von Pflichtaufgaben an die Gemeinden weder die Modalitäten der Kostenregelung fest noch schreibe er ein bestimmtes Niveau der Kostendeckung vor. Bezogen auf die viermonatige Anrechnungs- und Erstattungsfrist in §§ 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, 4 Abs. 1 FlüAG habe bei Erlass des 5. Änderungsgesetzes kein Neuregelungsbedarf bestanden, nachdem der Verfassungsgerichtshof die Frist wenige Wochen zuvor unbeanstandet gelassen habe. Auf der Datenbasis des Ausländerzentralregisters gebe es bis heute keinen Anlass, die Regelung zu korrigieren. Die gesetzliche Dreijahresfrist lasse sich nicht mit Hinweis auf die Zielrichtung des Asylbewerberleistungsgesetzes in Frage stellen. Dieses Gesetz strebe zwar keine Integration der leistungsberechtigten Flüchtlingsgruppen an. Das schließe aber nicht aus, dass sich Angehörige dieser Gruppen nach längerem Deutschlandaufenthalt besser als

35

am Anfang in den hiesigen Lebensverhältnissen zurechtfänden. Ebenso habe der Gesetzgeber zu Recht davon abgesehen, die vergleichsweise kleine Gruppe der Sonderkontingent-Flüchtlinge als selbständige Kategorie in das Flüchtlingsaufnahmegesetz einzubeziehen. Wie die Materialien zum 5. Änderungsgesetz zeigten, habe er auch die Übergangsregelung in Art. II unter Berücksichtigung der maßgeblichen Gesichtspunkte getroffen.

B. 36

Das Verfahren ist insoweit einzustellen, als die Beschwerdeführerinnen zu 16., 19., 22. und 27. ihre Verfassungsbeschwerden zurückgenommen haben. Infolge der Rücknahmeerklärungen stehen die Begehren dieser Beschwerdeführerinnen nicht mehr zur Entscheidung. 37

C. 38

Die Verfassungsbeschwerden sind teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet. 39

I. 40

Das Begehren, Art. I 5.FlüAGÄndG bzw. § 4 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 3 Satz 1 FlüAG n.F. für verfassungswidrig und nichtig zu erklären, ist unzulässig (1.). Unzulässig ist auch das auf eine verfassungskonforme Regelung des Finanzausgleichs gerichtete Verpflichtungsbegehren der Beschwerdeführerinnen des Verfahrens VerfGH 5/98 (2.). 41

1. a) Mit den Verfassungsbeschwerden wird ein Verfassungsverstoß durch Art. I 5.FlüAGÄndG geltend gemacht. Das trifft auch für das Begehren der Beschwerdeführerin des Verfahrens VerfGH 3/98 zu, deren Antrag sich auf die Feststellung richtet, "dass § 4 Abs. 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 3 Satz 1 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes in der Fassung des 5. Gesetzes zur Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes ... nichtig" sei. Worum es dieser Beschwerdeführerin geht, wird in der Beschwerdebegründung verdeutlicht. Darin heißt es, der Landesgesetzgeber habe mit dem 5. Änderungsgesetz eine gesetzliche Neuregelung schaffen wollen, die es erfordere, auch die ohne Änderungen übernommenen Regelungen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes in die Überprüfung einzubeziehen. Ausgehend von der Annahme, das Änderungsgesetz habe die als solche unverändert gebliebenen Regelungen in einen neuen Sinnzusammenhang gestellt, wird mithin das Änderungsgesetz als eigentlicher Gegenstand der Verfassungsbeschwerde verstanden. Das entspricht dem Petitum der beiden anderen Verfassungsbeschwerden. 42

b) Mit dem genannten Begehren haben die Beschwerdeführerinnen einen zulässigen Beschwerdegegenstand bezeichnet. Art. I 5.FlüAGÄndG kann nach § 52 Abs. 1 Verfassungsgerichtshofgesetz (VerfGHG) zum Gegenstand einer Kommunalverfassungsbeschwerde gemacht werden. 43

c) Die Beschwerdefrist nach § 52 Abs. 2 VerfGHG ist gewahrt. Alle Verfassungsbeschwerden sind innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des 5. Änderungsgesetzes erhoben worden. 44

d) Die Zulässigkeit des Begehrens scheitert aber daran, dass die Beschwerdeführerinnen durch Art. I 5.FlüAGÄndG unter den von ihnen gerügten Gesichtspunkten nicht beschwert sind. Sie können nicht geltend machen, durch die angegriffene Bestimmung in ihrem Recht der Selbstverwaltung verletzt zu sein. 45

aa) Das 5. Änderungsgesetz enthält lediglich punktuelle Änderungen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes. Es beschränkt sich darauf, die Kostenerstattung für die Flüchtlingsgruppen des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG in der Höhe an diejenige für die Flüchtlingsgruppen des § 2 Nrn. 1 bis 3 FlüAG anzupassen. Zu diesem Zweck sind die Gruppen des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG in die Erstattungsregelung des § 4 Abs. 1 und 2 FlüAG einbezogen worden; die abweichende, für die Gemeinden ungünstigere Erstattungsregelung des § 6 Abs. 1 FlüAG a.F. ist gestrichen worden. Mit diesen eng gefassten, zu Gunsten der Beschwerdeführerinnen wirkenden Änderungen hat der Gesetzgeber lediglich die Konsequenzen aus den Urteilen vom 9. Dezember 1996 gezogen, in denen der Verfassungsgerichtshof § 6 Abs. 1 FlüAG a.F. und die Nichtgewährung einer Betreuungspauschale für die letztgenannten Personengruppen für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber einen entsprechenden Neuregelungsauftrag erteilt hatte. Das 5. Änderungsgesetz stellt sich damit nach seinem objektiven Regelungsgehalt als bloßes Reparaturgesetz im Interesse der Gemeinden dar.

Hingegen hat das 5. Änderungsgesetz nicht die Regelungen getroffen oder geändert, durch die sich die Beschwerdeführerinnen beschwert fühlen. Sowohl die Viermonatsfrist des § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 FlüAG als auch die Dreijahresfristen des § 3 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 2 und 3 FlüAG waren bereits Bestandteile des Flüchtlingsaufnahmegesetzes in der Fassung des 4. Änderungsgesetzes. § 4 Abs. 1 FlüAG verwies hinsichtlich der Kostenerstattungsfristen gleichfalls schon in der Altfassung auf § 3 Abs. 3 Satz 1 FlüAG. Ebenso wenig wie über die Fristen verhält sich das 5. Änderungsgesetz über die Frage, ob die Gruppe der Sonderkontingent-Flüchtlinge in die Erstattungsregelung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes einbezogen werden sollte.

47

Die Gesetzesmaterialien bestätigen dieses Verständnis. In der Gesetzesbegründung (Landtags-Drucks. ../.... S. .) heißt es ausdrücklich, mit dem Änderungsgesetz werde "ausschließlich dem Auftrag des VerfGH aus den Urteilen vom 9. Dezember 1996 zur alsbaldigen Neuregelung der Vorschrift nachgekommen". Dieser Auftrag betraf die Angleichung der Erstattungssätze für die verschiedenen Flüchtlingsgruppen.

48

bb) Die mit dem 5. Änderungsgesetz vorgenommenen punktuellen Änderungen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes haben die unverändert gebliebenen Fristregelungen nicht nach Art einer übergreifenden Gesamtlösung in einen veränderten Zusammenhang gestellt, der es rechtfertigen könnte, sie als Bestandteil der Neuregelung zu begreifen. Eine solche indirekte Änderung ist anzunehmen, wenn sich aus dem Änderungsgesetz ein erweiterter Anwendungsbereich der formal unverändert bleibenden Norm oder eine sonstige zusätzliche Belastung durch diese Norm ergibt (vgl. VerfGH NRW, NWVBl. 1997, 129, 130; BVerfGE 12, 10, 24; 17, 364, 369; 79, 1, 14; vgl. auch LVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juli 1999 - LVG 20/97 -, S. 14 UA). Dies trifft hier nicht zu. Die Ausdehnung der Erstattungsregelung des § 4 Abs. 1 und 2 FlüAG auf vorher nicht erfasste Personengruppen bedeutet nicht, dass zugleich auch die Erstattungsfrist auf weitere Personengruppen ausgedehnt worden wäre. Denn § 6 Abs. 1 FlüAG a.F. verwies schon in gleicher Weise wie § 4 Abs. 1 FlüAG n.F. auf § 3 Abs. 3 Satz 1 FlüAG. Die mit dem 5. Änderungsgesetz bewirkte Vereinheitlichung der Erstattungssätze hat also bloß dazu geführt, dass die vormalig in zwei Vorschriften enthaltenen Erstattungsfristen in einer Vorschrift zusammengeführt worden sind. Inhalt und Tragweite der Fristregelungen haben dagegen keinen Wandel erfahren. Desgleichen beeinflussen die Regelungen des 5. Änderungs-gesetzes auch nicht indirekt den Bedeutungsgehalt von Vorschriften des Flüchtlingsaufnahmegesetzes, nach denen sich die Frage der Kostenerstattung für die Sonderkontingent-Flüchtlinge beantworten könnte.

49

Angesichts dessen kann nicht die Rede davon sein, der Gesetzgeber habe die Gesamtmaterie einer teils positiven, teils negativ-ausgrenzenden Regelung unterzogen. Über die erwähnten punktuellen Änderungen hinaus hat er nicht eine negative, sondern gar keine Regelung getroffen.

cc) Im Ergebnis bedeutet dies, dass Art. I 5.FlüAGÄndG die Beschwerdeführerinnen nicht beschwert. Seine Regelungen führen ausschließlich zu einer Besserstellung der Gemeinden gegenüber der vorher bestehenden Rechtslage. Die Regelungen, durch die sich die Beschwerdeführerinnen belastet fühlen, sind nicht Gegenstand des 5., sondern des 4. Änderungsgesetzes. Das 4. Änderungsgesetz, das am 1. Januar 1995 in Kraft getreten war, haben die Beschwerdeführerinnen indes mit Rücksicht auf die insoweit zwischenzeitlich verstrichene Jahresfrist des § 52 Abs. 2 VerfGHG nicht angegriffen. 51

e) Obwohl sich die Verfassungsbeschwerden gegen das 5. Änderungsgesetz zum Flüchtlingsaufnahmegesetz richten, knüpfen die mit ihnen erhobenen Rügen im Kern an eine Untätigkeit des Gesetzgebers an. Eine solche kann nicht Gegenstand der Kommunalverfassungsbeschwerde sein. 52

aa) Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, das 5. Änderungs-gesetz sei verfassungswidrig, weil der Gesetzgeber hinsichtlich der für die Anrechnung zugewiesener Flüchtlinge und die Kostenerstattung geltenden Fristen bestehende Nachbesserungspflichten und hinsichtlich der Sonderkontingent-Flüchtlinge eine Pflicht zur Einbeziehung in die Regelung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes nicht erfüllt habe. Da das 5. Änderungsgesetz zu diesen Punkten weder direkt noch indirekt eine Regelung getroffen hat, ist eigentliches Angriffsziel im Zusammenhang mit dem Änderungsgesetz das Untätigbleiben des Gesetzgebers. 53

bb) Eine Untätigkeit des Gesetzgebers ist mit der Kommunalverfassungsbeschwerde nicht angreifbar. An dieser schon zu §§ 13 Nr. 8, 50 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4. März 1952 (VerfGHG 1952, GV NRW S. 35) unter Hinweis auf den Wortlaut und den Sinnzusammenhang der Regelung vertretenen Auffassung (VerfGH NRW, OVG 14, 369, 370 f.; 19, 308, 312 f.) hält der Verfassungsgerichtshof auch für die Nachfolgeregelung der §§ 12 Nr. 8, 52 VerfGHG fest (ebenso Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1991, § 29 II Rdnr. 50). Angesichts der Rechtsprechung zu der früheren Regelung hätte sich dem Gesetzgeber bei der Novellierung die Notwendigkeit einer Neufassung aufdrängen müssen, wenn er die Kommunalverfassungsbeschwerde auch gegen gesetzgeberische Untätigkeit hätte eröffnen wollen. Der Wortlaut des § 50 Abs. 1 VerfGHG 1952 ist jedoch mit geringen sprachlichen Abweichungen, die den Sinngehalt unberührt lassen, in § 52 Abs. 1 VerfGHG übernommen worden. Der Beschwerdegegenstand wird nach wie vor mit dem Begriff des Landesrechts umrissen. Selbst bei weiter Auslegung (vgl. VerfGHG NRW, NWVBl. 1991, 371; 1994, 265, 266) kann dieser Begriff nicht im Sinne seiner Negation, des Unterbleibens einer Regelung, verstanden werden. 54

cc) Die Beschwerdeführerinnen machen allerdings geltend, sich nicht gegen ein völliges Untätigbleiben des Gesetzgebers zu wenden. Sie rügen vielmehr, er habe anlässlich der Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes, jedenfalls aber angesichts der inzwischen verstrichenen Zeit verfassungsrechtliche Handlungspflichten verletzt, indem er korrektur- bzw. ergänzungsbedürftige Regelungen dieses Gesetzes unverändert gelassen habe. Unter diesen Umständen sei die Kommunalverfassungsbeschwerde statthaft. 55

Diese Argumentation verkennt, dass das 5. Änderungsgesetz als bloßes Reparaturgesetz ein beschränktes Regelungsgebiet hat und der Gesetzgeber zu den Regelungsgegenständen, die die Beschwerdeführerinnen als korrektur- bzw. ergänzungsbedürftig rügen, gänzlich untätig geblieben ist. Die hiergegen gerichtete Rüge erweist sich deshalb - wie bereits oben ausgeführt - als eine solche, deren Angriffsziel doch das völlige Untätigbleiben des Gesetzgebers ist.

dd) Ob eine Ausnahme hiervon bei einer verfassungsgerichtlich festgelegten Nachbesserungspflicht in Betracht kommt, kann dahingestellt bleiben. Denn der Verfassungsgerichtshof hat dem Gesetzgeber - ausgehend von der Verfassungsmäßigkeit der Regelung - bezogen auf die Viermonatsfrist des § 4 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 FlüAG a.F. keine Nachbesserungspflicht auferlegt, sondern lediglich für die Zukunft aufgegeben, die Regelung unter Kontrolle zu halten und die zu Grunde liegende Prognosebasis zu überprüfen. 57

2. Das auf "eine verfassungskonforme Regelung des Finanzausgleichs" gerichtete Verpflichtungsbegehren der Beschwerdeführerinnen des Verfahrens VerfGH 5/98 hat deren Bevollmächtigter erstmals in der mündlichen Verhandlung dahingehend erläutert, es handele sich dabei nicht um einen an die erstrebte Feststellung zum 5. Änderungsgesetz anknüpfenden Annexantrag; das Begehren richte sich vielmehr darauf, unabhängig von dem Feststellungsantrag Handlungspflichten des Gesetzgebers durchzusetzen. 58

Der so verstandene Antrag ist unzulässig. Ob die Beschwerdeführerinnen damit in diesem Verfahrensstadium noch gehört werden können, mag dahingestellt bleiben. Der Antrag ist jedenfalls schon deshalb unstatthaft, weil das nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshofgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Möglichkeit, mit einem solchen Begehren Verfassungsbeschwerde zu erheben, nicht einräumt. Die §§ 52 Abs. 3, 49 VerfGHG gehen von dem Feststellungscharakter des Beschwerdebegehrens aus; für ein selbständiges Verpflichtungsbegehren geben sie keine Handhabe. 59

3. Dieses Ergebnis ist auch unter Rechtsschutzgesichtspunkten keiner Korrektur zugänglich. Die Rechtsschutzfunktion der Kommunalverfassungsbeschwerde (vgl. VerfGH, OVGE 33, 318; NWVBl. 1994, 265, 266) rechtfertigt es nicht, den als Rechtssatzverfassungsbeschwerde ausgestalteten Rechtsbehelf in eine allgemein gegen verfassungswidriges Verhalten des Gesetzgebers gerichtete Verfahrensart umzudeuten. Ohnehin können die Gemeinden Rechtsschutz gegen ein als nachbesserungsbedürftig erachtetes Gesetz auch auf andere Weise erlangen. Denn ihnen steht die Möglichkeit offen, den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten zu beschreiten und dort auf eine Vorlage an den Verfassungsgerichtshof nach § 50 VerfGHG zu dringen. 60

II. 61

Das weitere Begehren, die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit des Art. II 5.FlüAGÄndG festzustellen, ist zulässig, aber nicht begründet. 62

1. Entgegen der Auffassung der Landesregierung richten sich die Verfassungsbeschwerden insoweit nicht gegen eine Untätigkeit des Gesetzgebers. Beschwerdegegenstand ist sowohl dem Antragswortlaut als auch der Sache nach eine landesrechtliche Regelung im Sinne des § 52 Abs. 1 VerfGHG. Der Gesetzgeber hat mit Art. II 5.FlüAGÄndG eine zeitlich und gegenständlich begrenzte Übergangsregelung geschaffen, die neben der Anhebung der Kostenerstattungssätze und Ausdehnung der Betreuungspauschale hinsichtlich der Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina für die Zeit ab dem 1. Januar 1997 zugleich den 63

Ausschluss einer darüber hinausgehenden Rückabwicklung beinhaltet. Diese Ausschlusswirkung bildet den Angriffspunkt der erhobenen Rügen.

2. Die Verfassungsbeschwerden bleiben jedoch auch in dieser Hinsicht ohne Erfolg, weil die Übergangsregelung die Beschwerdeführerinnen nicht in ihrem Recht der Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 LV verletzt. 64

a) Der Verfassungsgerichtshof hat in seinen Urteilen vom 9. Dezember 1996 an die Feststellung der Unvereinbarkeit von § 6 Abs. 1 FlüAG a.F. mit Art. 78 Abs. 3 LV einen Neuregelungsauftrag geknüpft. Da sich die Feststellung auf den gesamten Geltungszeitraum der Vorschrift bezog, erklärte er den Gesetzgeber für verpflichtet, unter Berücksichtigung aller Umstände zu entscheiden, ob und inwieweit eine Rückabwicklung bereits abgeschlossener Haushaltsperioden im Hinblick auf eine verlässliche und kalkulierbare Haushalts- und Finanzwirtschaft ausscheidet. Der Verfassungsgerichtshof hat dem Gesetzgeber also keine Pflicht zur Rückabwicklung auferlegt, aber - anders als das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen vom 24. Juni 1986 und 27. Mai 1992 zum Länderfinanzausgleich (BVerfGE 72, 330, 422; 86, 148, 279) - eine Rückabwicklung auch nicht mit Rücksicht auf eine kalkulierbare Haushalts- und Finanzwirtschaft ausgeschlossen. Die Entscheidung darüber ist vielmehr dem nach Maßgabe der genannten Kriterien auszuübenden Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers überlassen worden. 65

Die entscheidungserheblichen Umstände umfassen namentlich die gegenläufigen finanziellen Interessen des Landes und der für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf eine ausreichende Finanzausstattung angewiesenen Kommunen. Dabei kommt dem Gesichtspunkt einer verlässlichen und kalkulierbaren Haushalts- und Finanzwirtschaft, wie die besondere Hervorhebung durch den Verfassungsgerichtshof belegt, besondere Bedeutung zu. 66

b) Art und Intensität der verfassungsgerichtlichen Kontrolle sind daran auszurichten, dass eine gesetzliche Regelung den Gegenstand der Überprüfung bildet. Nicht gefolgt werden kann deshalb der Auffassung der Beschwerdeführerinnen, an Art. II 5. FlüAG ÄndG seien die für exekutivische Abwägungsentscheidungen entwickelten Kontrollmaßstäbe anzulegen. Die Angemessenheit einer gesetzlichen Regelung ist objektiv im Verhältnis zur geregelten Situation zu beurteilen. Dem gegenüber kommt es auf die subjektiven Zielvorstellungen der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Personen nicht entscheidend an (BVerfGE 2, 266, 280 f.; 48, 227, 237; 75, 246, 268), mögen diese auch Hinweise auf den objektiven Sinngehalt des Gesetzes geben. Die Kontrolldichte hat den spezifischen gesetzgeberischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu respektieren. 67

c) Nach den genannten Grundsätzen ist Art. II 5. FlüAG ÄndG nicht zu beanstanden. Auch unter Berücksichtigung des gemeindlichen Rechts der Selbstverwaltung enthält die Vorschrift eine vertretbare Regelung der Problemlage, die durch die Anwendung des verfassungswidrigen § 6 Abs. 1 FlüAG a.F. seit seinem Inkrafttreten entstanden war. 68

aa) Eine Neuregelung für die Vergangenheit hätte einen Einsatz finanzieller Mittel in großer Höhe erfordert. Nach den unbestrittenen Angaben im Regierungsentwurf für das 5. Änderungsgesetz (Landtags-Drucks. .../..., S. . und .) hätte die rückwirkende Anhebung der Erstattungssätze für die Flüchtlingsgruppen des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG auf die für die anderen Gruppen geltenden Sätze Kosten in Höhe von ca. 300 Mio. DM verursacht. Diese Zahl zeigt, dass selbst eine mehr als nur geringfügige Teilrückabwicklung etatmäßig stark ins Gewicht gefallen wäre. 69

Die erforderlichen Mittel hätten sich nicht ohne gravierende Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landes aufbringen lassen. Der Versuch, die Kosten für eine rückwirkende Teilanhebung der Erstattungssätze für die Flüchtlingsgruppen des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG durch eine entsprechende rückwirkende Absenkung der Sätze für die Gruppen des § 2 Nrn. 1 bis 3 FlüAG auszugleichen, um so eine Gleichbehandlung auf mittlerem Niveau zu erreichen, wäre wohl schon aus Rechtsgründen nicht realisierbar gewesen; den dafür nötigen Rückforderungen bereits verausgabter Mittel gegenüber den durch die Altregelung begünstigten Kommunen dürften Vertrauensschutzgesichtspunkte entgegen gestanden haben. Jedenfalls hätte eine solche Rückabwicklung massiv in abgeschlossene Perioden der Haushaltswirtschaft eingegriffen und zu schweren praktischen Unzuträglichkeiten geführt. Deshalb hätte faktisch nur die Möglichkeit bestanden, den laufenden Haushaltsvollzug 1997 zusätzlich zu den von der Landesregierung mit ca. 145 Mio. DM veranschlagten Mehrkosten für die zukunftsgerichtete Anhebung der Erstattungssätze (Landtags-Drucks./.... S. .) mit den Rückabwicklungskosten zu belasten. Angesichts der ohnehin angespannten Finanzsituation des Landes hätte dies auf große Schwierigkeiten stoßen müssen und die Haushaltskalkulation für das Jahr 1997 nachhaltig durchkreuzt.

bb) Auf der anderen Seite hat der Gesetzgeber auch das Interesse der durch die beanstandete Erstattungsregelung belasteten Gemeinden an einer Kompensation des Verfassungsverstößes zu berücksichtigen. Dieser Verstoß lag aber nicht etwa in zu geringen Erstattungsleistungen, sondern in der Ungleichbehandlung gleich hohe Kosten verursachender Flüchtlingsgruppen. Ein Anspruch der Gemeinden, Erstattungsleistungen auf dem Niveau der Erstattungssätze des § 4 FlüAG a.F. zu erhalten, hatte nicht bestanden. Dies relativiert das Gewicht, das dem Interesse an einer rückwirkenden Anhebung der Erstattungssätze für die Flüchtlingsgruppen des § 2 Nrn. 4 bis 6 FlüAG zukommt, ebenso wie der weitere Umstand, dass die Nachzahlungen dem Zweck, dem die Erstattungsleistungen dienen, nach Abschluss der jeweiligen Haushaltsperiode nicht mehr zugute kommen konnten.

cc) Ferner ist zu beachten, dass der Gesetzgeber auf die Urteile vom 9. Dezember 1996 umgehend reagiert, für die Zukunft eine entsprechend kostenintensive Gleichbehandlung auf oberem Niveau geschaffen und immerhin - bezogen auf die große Gruppe der Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina - eine Übergangsregelung für die Zeit zwischen dem 1. Januar 1997 und dem Inkrafttreten der Neuregelung getroffen hat. Unter Berücksichtigung aller Umstände ist die Gesamtregelung deshalb der vorgefundenen Situation nicht unangemessen und hält sich im Rahmen des dem Gesetzgeber eröffneten Gestaltungsspielraums.