

26. Juni 2019

**Stellungnahme  
im Rahmen der schriftlichen Anhörung durch den  
Integrationsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen**

**Gesetz zur Änderung des Teilhabe- und Integrationsgesetzes und des  
Gesetzes zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes  
Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 17/5977)**

Für die Einladung zur Beteiligung an der schriftlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Teilhabe- und Integrationsgesetzes (TIntG) und des Gesetzes zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AG AsylbLG) bedanke ich mich. Meine Stellungnahme beschränkt sich auf den einen aus meiner Sicht verfassungsrechtlich erörterungswürdigen Aspekt des Gesetzentwurfs. Dies ist die in § 14c Abs. 1 S. 1 und 2 TIntG-RegE vorgesehene Regelung zur Aufteilung der Mittel aus der Integrationspauschale zwischen den Gemeinden und den Kreisen; danach sollen im Jahr 2019 die Gemeinden Zuweisungen in Höhe von insgesamt 400 Mio. Euro und die Kreise Zuweisungen in Höhe von insgesamt 32,8 Mio. Euro erhalten. Hierzu nehme ich wie folgt Stellung:

Der vorgesehene Vorwegabzug zugunsten der Kreise könnte ein Gleichheitsproblem im Verhältnis der kreisfreien Städte zu den Kommunen (Kreisen und Gemeinden) des kreisfreien Raums aufwerfen. Dieses Gleichheitsproblem lässt sich als Ungleichbehandlung im Verhältnis der kreisfreien Städte sowohl zu den Kreisen wie auch zu den kreisangehörigen Gemeinden darstellen und damit auf unterschiedliche Vergleichspaare beziehen: Im Verhältnis zu den Kreisen lässt es sich als Ungleichbehandlung beschreiben, da die Kreise eine besondere Mittelzuteilung erfahren, die den kreisfreien Städten vorenthalten bleibt; im Verhältnis zu den kreisfreien Gemeinden stellt es sich wohl am anschaulichsten als eine möglicherweise ungerechtfertigte Gleichbehandlung von Ungleichen dar, da beide Gruppen von Gemeinden nach näherer Maßgabe von § 14c Abs. 2 TIntG-RegE grundsätzlich den gleichen Pro-Kopf-Betrag je zu berücksichtigender Person erhalten, obgleich im kreisangehörigen Raum zusätzlich auch die den Kreisen zugewiesenen Mittel nach § 14c Abs. 1 S. 2 TIntG-RegE zur Verfügung stehen. Die unterschiedliche Darstellung macht keinen sachlich erheblichen

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Finanz- und Steuerrecht

Prof. Dr. Johannes Hellermann

Raum H1-129 (Morgenbreede 39)  
Telefon 0521 106-4422  
johannes.hellermann@uni-bielefeld.de

Sekretariat N. Keßels  
Raum H1-130 (Morgenbreede 39)  
Telefon 0521 106-6957  
Fax 0521 106-156957  
sekretariat.hellermann@uni-bielefeld.de

Universität Bielefeld  
Universitätsstraße 25  
33615 Bielefeld

Bankverbindung:  
Landesbank Hessen-Thüringen  
IBAN: DE46 3005 0000 0000 0610 36  
SWIFT-BIC: WELADEDXXX

Steuernummer: 305/5879/0433  
USt-IdNr.: DE811307718  
Finanzamt Bielefeld-Innenstadt

Unterschied aus; der Sache nach geht es um ein mögliches Gleichheitsproblem im Verhältnis der kreisfreien Städte zu den Kommunen im kreisangehörigen Raum.

## I.

Landesverfassungsrechtlicher Maßstab für die Beurteilung ist das sog. interkommunale Gleichbehandlungsgebot.

Dieses interkommunale Gleichbehandlungsgebot hat seine verfassungsrechtliche Grundlage in der Garantie kommunaler Selbstverwaltung i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip.

VerfGH NRW, Urt. v. 11. Dez. 2007, VerfGH 10/06 (juris), Rn. 62.

Vgl. auch BVerfGE 86, 148 (251); BVerfG, NVwZ 2018, 1703 (LS 5, Rn. 210).

Es ist landesverfassungsrechtlich nicht explizit geregelt, in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen jedoch seit langem als ein die Garantie kommunaler Selbstverwaltung (Art. 78 LV NRW) ergänzendes und mitprägendes landesverfassungsrechtliches Gebot anerkannt.

Vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 27. Febr. 2018, VerfGH 17/15 (juris), Rn. 68; Urt. vom 30. Aug. 2016, VerfGH 34/14 (juris), Rn. 144; Urt. v. 10. Mai 2016, VerfGH 19/13 (juris), Rn. 54; Urt. v. 6. Mai 2014, VerfGH 14/11 (juris), Rn. 42.

Die Anforderungen des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots formuliert der Verfassungsgerichtshof in den letzten Jahren – insbesondere in Entscheidungen zur Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, hier übertragbar – regelmäßig wie folgt: „Art. 78 LV NRW i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz widerspricht es, ... bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Dieses interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu prüfen, ob der Normgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat“.

Vgl. zuletzt VerfGH NRW, Urt. v. 27. Febr. 2018, VerfGH 17/15 (juris), Rn. 68.

Indem nur ein sachlich vertretbarer Grund für Differenzierungen gefordert wird, wird der dem Gesetzgeber zustehende Gestaltungsspielraum anerkannt.

Vgl. etwa VerfGH NRW, Urt. v. 10. Mai 2016, VerfGH 19/13 (juris), Rn. 56; Urt. v. 10. Mai 2016, 24/13 (juris), Rn. 44.

Eine gewisse Einschränkung ist angenommen worden, wenn der Gesetzgeber von einem selbstbestimmten System abweicht. Dies soll einen Gleichheitsverstoß indizieren können; jedoch soll auch in diesem Fall ein Verstoß nicht vorliegen, wenn es für die Abweichung plausible Gründe gibt.

VerfGH NRW, Urt. v. 10. Dez. 2013, VerfGH 13/11 (juris), Rn. 60.

## II.

1.) Eine am Maßstab des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots zu messende, relevante Ungleichbehandlung liegt vor. Das verbindende, einen Vergleich ermöglichende Merkmal liegt darin, dass die kreisfreien Städte einerseits, die Kreise und kreisangehörigen Gemeinden andererseits hier als kommunale Aufgabenträger in Bezug auf denselben Aufgabenkreis, nämlich in der Wahrnehmung der Integrationsaufgabe auf kommunaler Ebene betroffen sind. Dazu gehört insbesondere das im Gesetzentwurf explizit benannte rechtskreisübergreifende kommunale Integrationsmanagement, das in kreisfreien Städten, Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden in unterschiedli-

chen Formen anfällt. In dieser ihnen gemeinsamen Funktion werden sie durch § 14c Abs. 1 S. 2 TIntG-RegE unterschiedlich behandelt. Durch den Vorwegabzug zugunsten der Kreise erhält der kreisangehörige Raum eine höhere landesseitige Finanzierung dieser Aufgabenwahrnehmung als die kreisfreien Städte, denn die den Kreisen zugewiesenen Mittel treten zu dem grundsätzlich gleichen Pro-Kopf-Betrag je zu berücksichtigender Person hinzu, den nach § 14c Abs. 2 TIntG-RegE sowohl die kreisfreien Städte wie auch die kreisangehörigen Gemeinden erhalten.

2.) Zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der in § 14c Abs. 1 S. 2 TIntG-RegE liegenden Ungleichbehandlung von kreisangehörigem und kreisfreiem Raum vor dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot bedarf es eines die Ungleichbehandlung rechtfertigenden, sachlichen Grundes. Dabei sind die vom Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums angenommenen Gründe im Rahmen des sachlich Vertretbaren zu akzeptieren. Gestiegene Rechtfertigungsanforderungen lassen sich auch nicht daraus herleiten, dass der Gesetzgeber vorliegend von einem selbstbestimmten System abweicht. Die Entscheidung des Gesetzgebers dafür, dass nach § 14c Abs. 2 TIntG-RegE alle Gemeinden für die Erfüllung der Integrationsaufgabe grundsätzlich den gleichen Pro-Kopf-Betrag je zu berücksichtigender Person erhalten, dürfte noch keine solche Systementscheidung sein, von der der Gesetzgeber in § 14c Abs. 1 TIntG-RegE abweichen will; vielmehr ist in § 14c TIntG-RegE von vornherein eine differenzierte Behandlung von kreisangehörigem und kreisfreiem Raum angelegt. Die Regelung in § 14a TIntG war auf das Jahr 2018 beschränkt. Auch aus den Regelungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes, das selbst von einer Aufteilung der Schlüsselmasse auf Gemeinden (einschließlich Städte), Kreise und Landschaftsverbände ausgeht (§ 6 GFVG 2019), ergibt sich keine abweichende Systematik. Im Übrigen will die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung in der Abweichung von einem selbstbestimmten System ohnehin allenfalls ein Indiz für Gleichheitsverstoß sehen, verneint diesen aber, wenn es für die Abweichung plausible Gründe gibt.

An einem rechtfertigenden sachlichen oder plausiblen Grund für die Differenzierung zwischen Kreisen und kreisfreien Städten könnte es fehlen, wenn die Erfüllung der kommunalen Integrationsaufgabe, deren finanzielle Unterstützung die Weiterleitung der Bundesmittel nach § 14c TIntG-RegE bezweckt, durch Kreise und kreisangehörige Gemeinden im kreisangehörigen Raum einerseits, durch die kreisfreien Städte andererseits, einen im Ergebnis gleichen Standard unterstellt, einen identischen pro-Kopf-Aufwand erzeugen würde. Der Gesetzgeber darf jedoch – wie in der Gesetzentwurfsbegründung plausibel zum Ausdruck kommt – davon ausgehen, dass die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Kreise und kreisangehörige Gemeinden im Vergleich zur Aufgabenerfüllung durch die kreisfreien Städte erhöhte Aufwände erfordert.

Die Gesetzesbegründung verweist zum einen auf eigene Integrationsmaßnahmen der Kreise; insofern erscheint bereits die Annahme nicht unplausibel, dass die Leistungserbringung auf zwei verschiedenen kommunalen Ebenen, auch wenn ein im Ergebnis gleiches Leistungsniveau unterstellt wird, einen höheren Aufwand erfordert als das Leistungsangebot durch einen Aufgabenträger, hier also die kreisfreien Städte. Zum anderen und vor allem wird auf die den Kreisen zukommende besondere Koordinierungsfunktion verwiesen. Die Bedeutung solcher Koordinierung erscheint durch den Modellversuch „Einwanderung gestalten NRW“, an dem sowohl kreisfreie Städte als auch Kreise und kreisangehörige Gemeinden beteiligt gewesen sind, hinreichend plausibel belegt und anerkannt.

Vgl. unter Verweis auf eine bei einem Treffen von 190 kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie weiteren Akteuren aus dem Einwanderungsmanagement gezogene Zwischenbilanz des Projekts: <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/einwanderung-gestalten-nrw-staatssekretaer-andreas-bothe-dankt-zwoelf> (abgerufen am 25. Juni 2019): „Als ein erstes Zwischenergebnis des Projek-

tes ... zeichnet sich ab, dass ein gesteuertes Einwanderungsmanagement am besten gelingen kann, wenn es Steuerungsgremien gibt, die auf Leitungsebene die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren koordinieren.“

Mehr noch als bezüglich der unmittelbaren Erbringung von Integrationsmaßnahmen erscheint es im Hinblick auf diese – im kreisangehörigen Raum dem Kreis zufallende – Koordinierungsfunktion

Vgl. LT-Drs. 175977, S. 14, unter Verweis auf Ritgen, ZAR 2018, 409 (414): „Zu den zentralen Aufgaben der Landkreise gehört es in diesem Zusammenspiel, die Akteure und Träger in den kreisangehörigen Kommunen zu beraten, zu unterstützen und den Austausch zwischen ihnen im Sinne eines Informations- und Wissenstransfers zu fördern.“

sachlich vertretbar und plausibel anzunehmen, dass diese im kreisangehörigen Raum besondere, höhere Aufwände verursacht. Dafür spricht schon der Umstand, dass die Koordination zwischen einer Vielzahl von rechtlich selbständigen Verwaltungsträgern zu leisten ist, was wegen der größeren Zahl der Akteure und der in der rechtlichen Selbständigkeit begründeten Hürden aufwändiger ist als die Koordination innerhalb einer hierarchisch organisierten Stadtverwaltung. Hinzu kommt, dass die angemessene Wahrnehmung dieser Funktion in der Fläche des kreisangehörigen, ländlichen Raums – auch unter Berücksichtigung heutiger technischer Möglichkeiten – für die Kreise besondere Aufwände verursachen wird.

Die Höhe der durch den Vorwegabzug für die Kreisebene zusätzlich bereitzustellenden Mittel stützt die Gesetzentwurfsbegründung insbesondere auf Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Landesprogramm „Einwanderung gestalten NRW“. Insofern beruht der Vorwegabzug auf einer – freilich im Rahmen dieser rechtsgutachtlichen Stellungnahme inhaltlich nicht näher nachvollziehbaren – empirischen Basis. In Ermangelung anderer zur Verfügung stehender Erkenntnisquellen ist es dem Gesetzgeber nicht zu verwehren, hierauf zurückzugreifen.

Schließlich wird zu beachten sein, dass der Vorwegabzug von dem Gesamtbetrag der weitergeleiteten Bundesmittel in Höhe von 432,8 Mio. Euro einen Betrag von 32,8 Mio. Euro, was knapp 7,6 % entspricht, in Anspruch nimmt. Das begrenzte Ausmaß der fiskalischen Ungleichbehandlung von kreisangehörigem Raum und kreisfreien Städten wird bei der Intensität der an den Gesetzgeber gerichteten Rechtfertigungsanforderungen zu berücksichtigen sein.

Im **Ergebnis** erscheint die zusätzliche Dotierung der kreisangehörigen Kommunen durch den Vorwegabzug zugunsten der Kreise hinreichend plausibel und sachlich vertretbar durch die gesetzgeberische Annahme gerechtfertigt, dass die zu den Integrationsmaßnahmen der kreisangehörigen Gemeinden hinzutretenden eigenen Integrationsmaßnahmen und Koordinierungstätigkeiten der Kreise insgesamt einen höheren Aufwand im kreisangehörigen Raum verursachen als entsprechende Integrationsaktivitäten in kreisfreien Städten. Ein Verstoß gegen das landesverfassungsrechtliche Gebot interkommunaler Gleichbehandlung ist nicht erkennbar.

  
Prof. Dr. Joh. Hellermann