

EILDienst

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Düsseldorf, Liliencronstraße 14

4. Juni 1981

Nr. 10-11

INHALTSVERZEICHNIS

65	Teilkreisumlage in der Jugendhilfe als Verfassungsproblem	68	Aus dem Landkreistag
66	Rechtsprechungsübersicht		
67	Kurzinformationen für Kreistag und Verwaltung	69	Buchbesprechungen

65 Teilkreisumlage in der Jugendhilfe als Verfassungsproblem

Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der differenzierten Kreisumlage im Bereich der Jugendhilfe nach § 36 Gemeindefinanzierungsgesetz 1981* (1) hat Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stürer, Münster, kürzlich ein Rechtsgutachten vorgelegt. Darin führt er folgendes aus:

A. Sachverhalt

Die Finanzierung der Kreisjugendämter erfolgte bisher über die allgemeine Kreisumlage aufgrund der jährlichen Finanzausgleichsgesetze NW. Den Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten, die aufgrund einer Privilegierung gem. § 12 III JWG (2), § 8 I AG JWG NW ein eigenes Jugendamt unterhielten, wurden gem. § 49 AG JWG NW (3) 75 % der Aufwendungen im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe (Erziehungshilfe gem. § 6 II JWG) von den Kreisen erstattet.

Diese kreisinternen Finanzausgleichsregelungen, die eine Finanzierung des Kreisjugendamtes durch allgemeine Kreisumlage und eine Erstattung von 75 % der Erziehungshilfe für kreisangehörige Städte mit eigenem Jugendamt beinhalten, sind dahingehend geändert worden, daß die Kreise für kreisangehörige Städte mit eigenem Jugendamt gem. § 36 GFG (4) eine obligatorische Minderbelastung festzusetzen haben und die Erstattungsregelung in § 49 AG JWG NW ersatzlos gestrichen wird (5).

Die Neuregelung entspricht einer Forderung des Städte- und Gemeindebundes NW, der die Jugendhilfe zum primär gemeindlichen Wirkungskreis zählt und eine Teilkreisumlage in allen Bereichen für wünschenswert hält, in denen durch die Verlagerung von Aufgaben im Rahmen der Funktionalreform die Gefahr einer Doppelbelastung der Gemeinden entstanden ist (6). Die Landesregierung NW hat sich die Forderung dieses kommunalen Spitzenverbandes zu eigen gemacht (7).

B. Verstoß gegen den Grundsatz der Bundestreue (Art. 31 GG)

Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Teilkreisumlage im Bereich der Jugendhilfe nimmt von der bundesrechtlichen Kompetenzverteilung in § 12 JWG und

dem Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG) ihren Ausgangspunkt.

I. Kreisfreie Städte und Kreise als primäre Träger der örtlichen Jugendhilfe (§ 12 JWG)

Gem. § 12 II JWG errichten jede kreisfreie Stadt und jeder Landkreis ein Jugendamt. Nach § 12 III JWG kann „die Oberste Landesbehörde die Errichtung eines gemeinsamen Jugendamts durch benachbarte Stadt- und Landkreise sowie eines Jugendamts durch kreisangehörige Gemeindeverbände oder Gemeinden zulassen“.

Die öffentliche Jugendpflege ist damit bundesgesetzlich primär den kreisfreien Städten und Kreisen übertragen. Kreisangehörige Gemeinden können durch die Oberste Landesbehörde (in NW: Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales) nur insoweit privilegiert werden, als dadurch die Funktionsfähigkeit des Kreisjugendamtes nicht in Frage gestellt wird. Privilegierungen, die eine Auflösung des Kreisjugendamtes zur Folge hätten, sind wegen der durch § 12 II JWG begründeten Restzuständigkeit des Kreises unzulässig. Außerdem bedarf es zur Privilegierung einer kreisangehörigen Gemeinde gem. § 12 III JWG eines Antrags, so daß die kreisangehörigen Gemeinden nach dem gegenwärtigen Rechtszustand nicht gezwungen werden können, die Aufgabe der Jugendhilfe zu übernehmen.

Die in § 12 II JWG enthaltene primäre Kompetenzzuweisung der öffentlichen Jugendhilfe an die kreisfreien Städte und Kreise ist verfassungsmäßig. Der Bundesgesetzgeber war hierfür gem. Art. 84 I GG zuständig, da es sich nach den Feststellungen des BVerfG um eine sachgerechte punktuelle Annexregelung zu der gem. Art. 74 Nr. 7 GG zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden Materie des Jugendhilferechts handelt (8). Auch die Selbstverwaltungsgarantie der kreisangehörigen Gemeinden wird durch diese den Kreisen eingeräumte Zuständigkeit im Bereich der Jugendhilfe nicht verletzt (9).

Versuche auf Bundesebene, durch eine Änderung des § 12 II und III JWG den grundsätzlichen Zuständigkeitsvorrang der Kreise und das Antrags- und Privilegierungsverfahren abzuschaffen, den Ländern die Zuständigkeitsbestimmung im Bereich der Jugendhilfe freizustellen und

* Zahlen in Klammern weisen auf Hinweise hin, die am Ende des Beitrages aufgeführt sind.

hierdurch die durchgängige landesrechtliche Übertragung der Jugendhilfeaufgaben auf die gemeindliche Ebene zu ermöglichen (10), sind in der vergangenen Legislaturperiode am Widerstand des Bundesrates gescheitert, so daß es jedenfalls vorläufig bei der bundesrechtlichen Zuständigkeitsverteilung in § 12 II und III JWG zugunsten eines Vorrangs der Kreise verbleibt.

II. Folgewirkungen aus § 12 JWG für den Landesgesetzgeber

Auf diese bundesgesetzliche Kompetenzzuweisung hat der Landesgesetzgeber bei einer Aufgabenverteilung und bei der Gestaltung des Finanzausgleichs Rücksicht zu nehmen:

- Die Neuverteilung der Aufgaben im Rahmen der **Funktionalreform** muß die Funktionsfähigkeit der Kreisjugendämter wahren. Privilegierungen kreisangehöriger Gemeinden im Bereich der Jugendhilfe dürfen nur auf Antrag und dann erfolgen, wenn die Restzuständigkeit eines leistungs- und funktionsfähigen Kreisjugendamtes gesichert ist.
- Der **Finanzausgleich** im kreisangehörigen Raum muß die bundesgesetzliche Zuständigkeitsverteilung berücksichtigen und darf die primäre Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe nicht unterlaufen (11).

III. Jugendhilfe in der Funktionalreform

Durch das 1. Funktionalreformgesetz ist der Einwohner-schwellenwert für die Privilegierung kreisangehöriger Städte auf 25000 E angehoben worden (12). § 8 I AG JWG NW wurde von einer Kann- in eine Soll-Vorschrift zur Privilegierung umgestaltet.

Dahinter steht das politische Ziel des Landesgesetzgebers, das Privilegierungssystem ganz abzuschaffen und die Jugendhilfeaufgaben im Kreis landesgesetzlich auf alle Großen und Mittleren kreisangehörigen Städte zu übertragen. An dieser vollständigen Aufgabenharmonisierung sah sich der Landesgesetzgeber jedoch aufgrund von § 12 II JWG gehindert, da im Interesse der Funktionsfähigkeit des Kreisjugendamtes die Restzuständigkeit des Kreises im Rahmen einer Privilegierungsentscheidung berücksichtigt werden mußte.

Die Funktionalreform hat damit einerseits durch eine stärkere Gewichtung der Jugendhilfe im kreisangehörigen Raum eine Akzentverschiebung bewirkt, andererseits aber wegen § 12 JWG das für weitgehend überholt erachtete Privilegierungssystem aufrecht erhalten.

IV. Auswirkungen des § 36 GFG

Der politischen Zielvorstellung, im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe eine vollständige Aufgabenharmonisierung im kreisangehörigen Raum zu erreichen, will auch die durch § 36 GFG eingeführte Teilkreisumlage Rechnung tragen. Danach erfolgt eine obligatorische Mehrbelastung im Bereich der Jugendhilfe für alle kreisangehörigen Gemeinden, die kein eigenes Jugendamt haben, während die Mittleren und Großen kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt von der Kreisumlage ausgenommen werden, dafür aber auch auf die Erstattungsregelung in § 49 AG JWG NW nicht mehr zurückgreifen können. Eine kreisangehörige Gemeinde, welche die Jugendhilfe eigenverantwortlich voll wahrnimmt, soll nach Auffassung der Gesetzesbegründung nicht zusätzlich

über die Kreisumlage zu den Kosten herangezogen werden, welche die Kreise für die Wahrnehmung derselben Aufgabe in anderen Gemeinden ihres Gebietes aufwenden (13). Wenn es schon wegen § 12 JWG gegenwärtig noch nicht möglich sei, die öffentliche Jugendhilfe ungeachtet der Funktionsfähigkeit der Kreisjugendämter auf die Mittleren und Großen kreisangehörigen Gemeinden zu übertragen, so müsse durch die Teilkreisumlage und die damit verbundene stärkere finanzielle Belastung der Gemeinden ohne eigenes Jugendamt und eine Entlastung der Gemeinden mit eigenem Jugendamt „der notwendige Einstieg für die künftigen Regelungen“ begonnen und der „überfällige kritische Prozeß der Meinungsbildung über die Jugendhilfekosten“ im kreisangehörigen Raum in Gang gesetzt werden. Wer die Aufgaben der Jugendhilfe übernehme, die Selbstverwaltungsangelegenheiten seien, „sollte auch die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Kosten tragen und soll insoweit nicht zur Kreisumlage herangezogen werden“ (14).

Die beabsichtigte Teilkreisumlage führt jedoch im Vergleich zur bisher geltenden Umlageregelung (allgemeine Kreisumlage und Erstattungsregelung gem. § 49 AG JWG NW) für einen Großteil der kreisangehörigen Gemeinden zu einer erheblich stärkeren finanziellen Belastung. Besonders die Städte und Gemeinden mit problematischer Sozialstruktur (hoher Unterschichtanteil, geringer Mittelstand, hochverdichtete Neubausiedlungen, Industrie) und sich daraus ergebenden hohen Jugendhilfekosten werden durch die beabsichtigte Neuregelung erheblich benachteiligt. Waren sie bisher mit einem eigenen Jugendamt privilegiert, erhielten sie gem. § 49 AG JWG NW 75 % der Kosten der Erziehungshilfe (§ 6 II JWG) aus der Kreisumlage und konnten dadurch einen Teil der Lasten auf die Solidargemeinschaft im Kreis abwälzen. Hatten diese Gemeinden kein eigenes Jugendamt, so nahm die Solidargemeinschaft des Kreises ohnehin direkt über die Kreisumlage an der Finanzierung des Kreisjugendamtes und damit an den vergleichsweise höheren Kosten der Jugendhilfe für das Gebiet der betroffenen Gemeinde teil. Eine vollständige Entlastung durch die Senkung der Kreisumlage tritt nur bei denjenigen Städten mit eigenem Jugendamt ein, deren Aufwendungen in der Vergangenheit verhältnismäßig gering waren, das sind die Städte mit einer gesunden, über Jahrzehnte gewachsenen Sozialstruktur mit starkem Mittelstand, geringem Unterschichtanteil und ohne hochverdichtete Neubaugebiete.

Die stärkere Belastung aller anderen Gemeinden wird die Bereitschaft erhöhen, sich durch Privilegierungsanträge der wachsenden Kostenlast der Kreisumlage zu entziehen. Je mehr Mittlere und Große kreisangehörige Städte jedoch durch eigene Jugendämter aus der Solidargemeinschaft des Kreises ausscheiden, um so größer wird der Kostendruck für die in der Kreiszuständigkeit verbleibenden zumeist kleineren und finanzschwächeren Gemeinden und um so schmäler wird zugleich die Basis für ein funktionsfähiges Kreisjugendamt. In den Ballungsrandkreisen Ennepe-Ruhr, Mettmann und Recklinghausen zeichnet sich bereits ab, daß die Restzuständigkeit des Kreisjugendamtes nicht mehr gewahrt werden kann, da die wenigen Gemeinden, die noch nicht über ein eigenes Jugendamt verfügen, aufgrund des durch die Neuregelung des Finanzausgleichs ausgelösten Kostendrucks in die Privilegierung gezwungen werden (15). Einzelne Sonderregelungen in Problemfällen, zu denen die Landesregierung anscheinend bereit ist (16), können das aufgezeichnete Grundproblem nicht beseitigen: Kreisangehörige Gemeinden ohne eigenes Jugendamt werden

durch die in § 36 GFG zwingend angeordnete Teilkreisumlage in die Privilegierung getrieben und driften damit für den Bereich der Jugendhilfe aus der Kreiszuständigkeit heraus, wodurch die bundesgesetzlich bindende Zuständigkeitsregelung in § 12 II und III JWG zugunsten der Kreise unterlaufen wird.

Da aber eine Finanzierungsregelung des Landesgesetzgebers, die der bundesrechtlichen Zuständigkeitsverteilung entgegenwirkt, gegen den in Art. 31 GG niedergelegten Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ verstößt, ist die in § 36 GFG angeordnete Teilkreisumlage wegen ihrer Auswirkungen auf die Zuständigkeitsverteilung der Jugendhilfe im kreisangehörigen Raum verfassungsrechtlich in hohem Maße bedenklich. Es geht nicht an, daß der Landesgesetzgeber durch den kreisinternen Finanzausgleich eine Regelung vorwegnimmt, zu der sich im Bereich der Bundesgesetzgebungsorgane gegenwärtig keine ausreichende Mehrheit findet.

C. Verstoß gegen die Selbstverwaltungsgarantie der Kreise

Die Teilkreisumlage ist aber auch im Blick auf die Selbstverwaltungsgarantie der Kreise (Art. 28 II GG, 78 LV NW) verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

I. Verstoß gegen die Aufgabengarantie der Kreise

Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung bezieht sich nicht nur auf die Gemeinden, sondern räumt auch den Kreisen als Gemeindeverbänden verfassungsrechtlich gesicherte Selbstverwaltungsrechte ein. Dazu gehört eine Garantie des Aufgabenbereichs (Aufgaben- oder Funktionsgarantie) (17) und eine Garantie der eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte innerhalb dieses Aufgabenbereichs (Garantie der Eigenverantwortlichkeit) (18), die sich wiederum in eine Reihe von Hoheitsrechten auffächern läßt (19). Zwar garantiert Art. 28 II GG den Gemeindeverbänden und damit auch den Kreisen – im Unterschied zu den Gemeinden (20) – nur den gesetzlich eingeräumten Aufgabenbereich. Soweit der Gesetzgeber jedoch eine verbindliche Aufgabenzuweisung an die Kreise vorgenommen hat, ist diese zu respektieren. Dies gilt auch im Verhältnis von Bundes- und Landesgesetzgeber.

Bei der landesgesetzlichen Regelung des kreisinternen Finanzausgleichs ist daher die durch § 12 JWG bundesgesetzlich erfolgte Aufgabenverteilung zugunsten einer Primär- und Restzuständigkeit der Kreise im Bereich der Jugendhilfe zu berücksichtigen. Eine Teilkreisumlage, die – wie dargestellt – die Gemeinden ohne eigenes Jugendamt in die Privilegierung zwingt und damit die Zuständigkeitsverteilung in § 12 JWG zu Lasten der Kreise unterläuft, verstößt gegen die Aufgabengarantie der Kreise und ist auch deshalb verfassungsrechtlich bedenklich.

II. Verstoß gegen die Ausgleichsfunktion der Kreise

Der verfassungsrechtliche Haupteinwand gegen die beabsichtigte Teilkreisumlage besteht – neben dem gerügten Verstoß gegen § 12 JWG – im Hinblick auf die durch die Neuregelung gefährdete Ausgleichsfunktion der Kreise.

1. Der Kreis als Lastenausgleichsverband

Der kreisangehörige Raum ist zu einer Interessen- und Gefahrengemeinschaft (21) zusammengewachsen. Kreis

und Gemeinden sind durch einen intensiven Leistungsaustausch aufs engste verbunden (22). Der Kreis erfüllt dabei – besonders im Bereich der ergänzenden Aufgaben (23) – den kreisinternen Ausgleich als Schwerpunktfunktion (24). Er kann als Finanz- und Lastenausgleichsverband bezeichnet werden (25). Der kreisinterne Lastenausgleich besteht darin, daß die leistungsfähigeren kreisangehörigen Gemeinden über den Kreis die leistungsschwächeren unterstützen. Hierdurch kann das im kreisangehörigen Raum bestehende Leistungsgefälle ausgeglichen werden (26).

2. Ausgleichsfunktion der Kreisumlage

Bei der Erfüllung dieses Lastenausgleichs hat die Kreisumlage (27) eine wichtige Funktion, die auch nach der Gemeindefinanzreform fortgilt (28). In ihrer Rechtsnatur umstritten (29) ist die Kreisumlage als Maßnahme des ergänzenden Finanzausgleichs ein Mittel zur allgemeinen Bedarfsdeckung (30). Sie hat sich dabei von ihrer ursprünglichen Bedeutung lediglich als Mittel der Spitzenfinanzierung zu einem der wichtigsten Einnahmeposten im Kreishaushalt gewandelt (31). Der in der Funktion des Kreises als Ergänzungs- und Lastenausgleichsverband verfassungsrechtlich begründeten Ausgleichsfunktion der Kreisumlage entspricht das finanzwirtschaftliche Postulat nach Einheit der Kreisumlage (32), ohne die ein verfassungsrechtlich gebotener kreisinterner Finanzausgleich nicht möglich ist. Nur wenn über eine grundsätzlich gleichmäßige Kreisumlage eine stärkere Belastung der leistungskräftigeren Gemeinden und eine geringere Heranziehung der leistungsschwächeren Glieder erfolgt, kann der verfassungsrechtlich gebotene interkommunale Lastenausgleich erfolgen.

Die Kreisumlage entspricht damit nicht einem Vorteils-/Nachteilsdenken, ist also nicht durch die Ausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung gekennzeichnet (33) (Äquivalenzprinzip) (34), sondern orientiert sich an einem Ausgleich unterschiedlicher Finanz- und Leistungskraft (Opferprinzip). Eine an der Ausgewogenheit von Nutzen und Umlagelasten ausgerichtete Heranziehung würde dieser verfassungsrechtlich gebotenen Ausgleichsfunktion der Kreisumlage diametral entgegenwirken und das Ziel einer gerechten Lastenverteilung zwischen finanzstarken und finanzschwachen kreisangehörigen Gemeinden unterlaufen (35).

3. Durchbrechung der Ausgleichsfunktion durch das Äquivalenzprinzip

Wegen dieser verfassungsrechtlich gebotenen Finanzausgleichsfunktion der Kreisumlage haben die Bundesländer eine differenzierte Kreisumlage nur in seltenen Ausnahmefällen gesetzlich zugelassen (36). Die Differenzierung nach Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen durch verschieden festgesetzte Hundertsätze, wie sie entsprechend den früheren FAG-Regelungen in § 33 GFG (37) geregelt ist, steht der Ausgleichsfunktion der Kreisumlage nicht entgegen. Der Ausgleichsgedanke wird vielmehr dadurch noch besonders unterstrichen, daß die finanzkräftigeren Gemeinden durch erhöhte Hundertsätze in einzelnen Teilbereichen der Umlagegrundlagen (§ 12 II GFG) stärker als finanzschwächere Gemeinden belastet werden (38). Auch die in § 49 AG JWG NW angeordnete Erstattungsregelung von 75 % des Aufwandes der Erziehungshilfe für kreisangehörige Städte mit eigenem Jugendamt stellt keine Durchbrechung der Ausgleichsfunktion dar. Sie dient vielmehr durch die Beteiligung der Solidargemeinschaft des Kreises an diesen Kosten einem

sachgerechten Interessenausgleich im System der Umlage, wobei vielfach sogar eine höhere Kostenerstattung durch die Kreise erfolgt (39).

4. Mehr- oder Minderbelastungsregelung in § 45 III KreisO

Eine Durchbrechung der Ausgleichsfunktion der Kreisumlage stellt in NW allerdings die Mehr- oder Minderbelastungsregelung in § 45 III KreisO (40) dar. Sie soll übersteigerten Wirkungen der Ausgleichsfunktion entgegen treten und ungerechte Lastenverteilungen im kreisangehörigen Raum verhindern (41). Wegen der Gefahren für die Einheit der Kreisumlage (42) ist jedoch ein behutsamer Umgang mit der Sonderbelastungsregelung erforderlich (43). Eine Pflicht des Kreises zur Mehr- oder Minderbelastung besteht deshalb auch nach der Änderung des § 45 III KreisO von einer Kann- in eine Soll-Vorschrift (44) grundsätzlich nicht (45). Dem entspricht, daß die Praxis von der Mehr- oder Minderbelastungsregelung in § 45 III KreisO nur in seltenen Ausnahmefällen Gebrauch gemacht hat (46). Nicht jede unterschiedliche Vorteilsziehung aus einer Kreisveranstaltung ist schon Anlaß genug, von dem genossenschaftlichen Aufbringungsverfahren der Kreisumlage zur Mehr- oder Minderbelastung überzugehen (47). Das BVerwG hat dazu ausgeführt (48):

„Nur wenn die höhere Belastung je Einwohner mit einer nach einheitlichen Sätzen bemessenen Kreisumlage in Verbindung mit der Doppelbelastung durch gemeindeeigene Anstalten und dem aus der Kreisumlage zu deckenden Fehlbetrag gleichartiger Kreisveranstaltungen jedes vernünftige und vertretbare Maß übersteigen und diese Belastung nicht durch besondere Aufwendungen der Kreise aufgehoben werden sollte, kann eine kreisangehörige Gemeinde aufgrund des Gleichheitssatzes, gegebenenfalls sogar über die einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen hinaus, die Einräumung einer Minderbelastung aufgrund des Gleichheitssatzes verlangen.“

Die zurückhaltende Anwendung der Mehr- oder Minderbelastungsregelung hat ihren Grund auch darin, daß das gegenwärtige Finanzausgleichssystem die größeren kreisangehörigen Städte und Gemeinden regelmäßig stärker begünstigt als die kleineren kreisangehörigen Gemeinden, da die Kreisumlage nicht anhand des tatsächlichen Realsteueraufkommens, sondern anhand der Steuerkraftzahlen berechnet wird. Dabei werden fiktive Hebesätze zugrundegelegt, die im allgemeinen unter den realen Steuerhebesätzen liegen, so daß die Gemeinden über sog. „umlagefreie Spitzen“ verfügen (49).

5. Differenzierte Kreisumlage nur in seltenen Ausnahmefällen bei dringender, unabweisbarer Notwendigkeit

Die verfassungsrechtlich gebotene Ausgleichsfunktion der Kreisumlage darf daher durch eine differenzierte Kreisumlage nur

- in seltenen Ausnahmefällen und
- bei dringender, unabweisbarer Notwendigkeit

durchbrochen werden. Anderenfalls würde der Ausgleichseffekt der Kreisumlage verfassungsrechtlich unvertretbar geschwächt mit der Folge, daß sich die unterschiedlichen finanzpolitischen Zielsetzungen gegenseitig lähmen (50). Derartige eine Teilkreisumlage rechtfertigende Voraussetzungen hat die Begründung des GFG-E nicht aufgezeigt. Es ist nicht dargelegt, daß die kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt einer Doppel-

belastung ausgesetzt würden, „die jedes vernünftige Maß übersteigt und grob unbillig wäre“ (51). Vielmehr sind Anhaltspunkte dafür erkennbar, daß die besonderen Belastungen der kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt bereits bei den Schlüsselzuweisungen berücksichtigt sind, da die Ausgaben der Jugendämter eingeschlossen die Ausgabeart Kreisumlage – allerdings nach Gemeindegrößenklassen differenziert – bereits in das den Schlüsselzuweisungen zugrundeliegende Ausgabensystem eingegangen sind.

Für die Großen kreisangehörigen Gemeinden über 60000 E, die fast ausnahmslos über ein eigenes Jugendamt verfügen und deren Jugendamtskosten daher in dieser Gemeindegrößenklasse voll auf die Schlüsselzuweisungen durchschlagen dürften, ist damit zusammen mit der Erstattungsregelung in § 49 AG JWG NW wahrscheinlich eine Vollfinanzierung gegeben. Bei der Größenklasse der Mittleren kreisangehörigen Gemeinden zwischen 25000 und 60000 E, die nur zu einem Teil über ein eigenes Jugendamt verfügen, sind die Ausgaben der Jugendämter in der statistischen Kostenrechnung, auf deren Grundlage der Finanzausgleich erfolgt, nicht vollständig erfaßt. Bei den Gemeinden dieser Größenklasse dürfte danach die Kostenerstattung aufgrund der Schlüsselzuweisungen und der Erstattungsregelung in § 49 AG NWG NW im Durchschnitt nicht ganz die durch ein eigenes Jugendamt tatsächlich entstehenden Kosten decken.

Werden aber die Kosten eines eigenen Jugendamtes durch die kumulierende Wirkung von Schlüsselzuweisungen und Erziehungshilfeleistung gem. § 49 AG JWG NW bei den Großen kreisangehörigen Städten in etwa vollständig, bei den Mittleren kreisangehörigen Städten weitgehend ausgeglichen, so dürfte ein dringender Handlungsbedarf für den Gesetzgeber, die kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt finanziell stärker zu entlasten, kaum zu begründen sein.

Außerdem müßte die in § 36 GFG angeordnete Teilkreisumlage auf die im Finanzausgleichssystem enthaltene Ausgleichsautomatik Rücksicht nehmen und eine Mehr- oder Minderbelastung auf die Fälle beschränken, in denen die besonderen Kosten eines eigenen Jugendamtes nicht bereits in den Schlüsselzuweisungen des GFG berücksichtigt sind.

Besteht aber keine dringende Notwendigkeit, einer ungerechten Lastenverteilung im kreisangehörigen Raum entgegenzuwirken, muß es bei der verfassungsrechtlich gebotenen Grundregel verbleiben, daß wegen der Ausgleichsfunktion der Kreisumlage auf eine automatische Mehr- oder Minderbelastung einzelner kreisangehöriger Gemeinden mit bzw. ohne eigenes Jugendamt verzichtet wird.

III. Verstoß gegen die Finanzautonomie der Kreise

Die in § 36 GFG angeordnete Zwangsautomatik einer nach den Jugendhilfekosten differenzierten Teilkreisumlage würde auch gegen die Finanzautonomie der Kreise verstoßen, aus der sich die Befugnis zur eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens ergibt (52). Der Gesetzgeber hat bei der Gestaltung des Finanzausgleichs die Selbstverantwortung der Gemeinden und Kreise entsprechend der Stellung, die ihnen die Verfassung einräumt, zu respektieren. Diesen Anforderungen wird § 36 GFG nicht gerecht.

1. Gestaltungsfreiheit des Kreistags bei Festlegung der Kreisumlagesätze (§ 45 I KreisO)

Der Kreistag ist bei der Festlegung der Kreisumlagesätze gem. § 45 I KreisO örtlicher Gesetzgeber (53). Wird aber der Kreistag insoweit nicht als Verwaltungsorgan, sondern als kommunale Volksvertretung (vgl. Art. 28 I 2 GG) gesetzgeberisch tätig, so verleiht ihm diese legislative Autonomie eine weitgehende und gegenüber dem Verwaltungsermessen erweiterte Gestaltungsfreiheit, die mit dem legislativen Gestaltungsermessen des Bundes- und Landesgesetzgebers vergleichbar ist. Wegen dieses politischen Entscheidungsraums ist die gerichtliche Kontrolle des Merkmals „Finanzbedarf“ in § 45 I KreisO beschränkt und die Festlegung der Kreisumlagenhöhe weitgehend der kommunalpolitischen Verantwortung des Kreistages überlassen, der dadurch auf die Kreisumlage als eigene Einnahmequelle gestalterisch Einfluß hat (54). Die Beschränkung dieses den Kreisen eingeräumten Handlungsspielraums, der sich nicht nur auf die Festlegung der Höhe des Umlagenbedarfs (Notbedarf und Förderungsbedarf) (55), sondern auch auf die Umlagenverwendung bezieht, würde einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie der Kreise bedeuten (56).

2. Gestaltungsfreiheit des Kreistags bei der Festlegung einer Mehr- oder Minderbelastung (§ 45 III KreisO)

Derselbe Umfang kommunalpolitischen Ermessens besteht nach der Rechtsprechung (57) auch bei der Entscheidung des Kreistags über eine Mehr- oder Minderbelastung nach der Vorschrift des § 45 III KreisO, durch die ein weiter Rahmen kreislicher Ermessensbetätigung eröffnet ist (58). Da eine Sonderumlage der Ausgleichsfunktion der Kreisumlage widerspricht, muß es grundsätzlich der politischen Entscheidungsverantwortung des Kreises überlassen bleiben, ob bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen gem. § 45 III KreisO eine Mehr- oder Minderbelastung der betroffenen kreisangehörigen Gemeinden erfolgt. Dabei können kreisinterne Besonderheiten oder auch der Gesichtspunkt Berücksichtigung finden, daß der durch die unterschiedliche Inanspruchnahme von Kreiseinrichtungen anscheinend entstehende Nachteil anderweitig ausgeglichen werden kann. Vor allem aber kann der Kreistag wegen der nachteiligen Folgewirkungen für die Ausgleichsfunktion der Kreisumlage von einer Mehr- oder Minderbelastung absehen (59). Der Wahrung dieses Entscheidungsspielraums entspricht, daß die landesrechtlichen Regelungen, soweit sie eine Mehr- oder Minderbelastung überhaupt vorsehen, lediglich als Soll- oder Kann-Vorschriften, nicht jedoch Muß-Vorschriften gefaßt sind (60).

Wird – wie durch § 36 GFG geschehen – im Bereich der Jugendhilfe eine automatische Teilkreisumlage eingeführt, so wird der politische Entscheidungsraum des Kreistags aufgehoben und die Finanzautonomie des Kreises in verfassungsrechtlich relevanter Weise verletzt.

D. Verstoß gegen die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden

Auch im Blick auf die Selbstverwaltungsgarantie der kreisangehörigen Gemeinden ist die in § 36 GFG-E vorgesehene Teilkreisumlage nicht unbedenklich. Dies gilt besonders für diejenigen Gemeinden, die durch die beabsichtigte Neuregelung eine finanzielle Schlechterstellung erfahren.

I. Gemeindeverband mit Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen institutionell garantiert

Durch Art. 28 II 2 GG (61) ist ein Gemeindeverband mit Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen für die gemeindliche Ebene institutionell garantiert (62). Dabei sichert die Verfassung nicht lediglich irgendeinen Gemeindeverband zwischen Gemeinden und Staat, sondern eine die Ortsebene ergänzende und ausgleichende Organisationseinheit, für die ein raumnaher Bezug der wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben wesentlich ist (63). Die damit verfassungsrechtlich garantierte Ausgleichsfunktion eines die örtliche Ebene ergänzenden Gemeindeverbandes entwickelt ihre Schutzfunktion besonders zugunsten der leistungsschwächeren kreisangehörigen Gemeinden, die auf die Solidargemeinschaft der leistungstärkeren Gemeinden angewiesen sind. Das Eintreten der stärkeren für die schwächeren Gemeinden ist daher über die Drehscheibe des Kreises als Lastenausgleichsverband verfassungsrechtlich geboten.

II. Durchbrechung der Ausgleichsfunktion durch die Teilkreisumlage

Die im Bereich der Jugendhilfe differenzierte Kreisumlage in § 36 GFG durchbricht diese Ausgleichsfunktion der Kreise in verfassungsrechtlich bedenklichem Maße.

1. Kreisangehörige Gemeinden ohne eigenes Jugendamt

Den kreisangehörigen Gemeinden ohne eigenes Jugendamt werden die Lasten aufgebürdet, die bisher die Solidargemeinschaft aller kreisangehörigen Gemeinden gemeinsam getragen hat. Dies ist nicht nur wegen der Auswirkungen auf die Finanzautonomie der Gemeinden erwähnenswert, sondern auch deshalb bedenklich, weil hierdurch die gemeindliche Autonomie im übrigen gefährdet wird. Die kreisangehörigen Gemeinden ohne eigenes Jugendamt werden wie bisher vom Kreisjugendamt betreut. Der Kreisjugendwohlfahrtsausschuß als Beschlußorgan (§ 14 JWG) wird vom Kreistag besetzt. Da der Kreistag auch die Ansätze für das Jugendamt im Kreishaushalt festsetzt, werden alle wesentlichen und kosten trächtigen Entscheidungen, die über die differenzierte Kreisumlage den Gemeindehaushalt belasten, von Kreisorganen getroffen, ohne daß die kreisangehörigen Gemeinden darauf Einfluß nehmen können. Die damit verbundenen Folgewirkungen werden dort besonders deutlich, wo – wie in einigen Ballungsrandkreisen – nur noch wenige kreisangehörige Städte kein eigenes Jugendamt besitzen. Im Ergebnis verfügen hier Kreisorgane über Finanzmittel der Gemeinden. Langfristig kann die Kreis tagsmehrheit einer kreisangehörigen Gemeinde ohne eigenes Jugendamt – verstärkt durch denkbare unterschiedliche politische Mehrheitsverhältnisse – ein jugendfürsorgisches Konzept aufzwingen, das diese nicht wünscht, aber trotzdem bezahlen muß.

Die in den Kompetenzen des Kreistags und des Kreisjugendwohlfahrtsausschusses liegenden gemeindlichen Autonomiebeschneidungen dürften nur dann zu rechtfertigen sein, wenn sich die Kreisgemeinschaft auch solidarisch an den für die Jugendpflege entstehenden Kosten beteiligt.

2. Mittlere und Große kreisangehörige Städte werden in die Privilegierung getrieben

Große und Mittlere kreisangehörige Städte können dieser mißlichen Lage zwar durch eine Privilegierung gem. § 8

AG JWG NW ausweichen, soweit dadurch die Restzuständigkeit des Kreises nicht gefährdet wird. Diese Gemeinden werden damit aber einem Entscheidungsdruck ausgesetzt, der einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung der Jugendhilfe vielfach nicht gerade zuträglich ist. Da sie schon faktisch die Kosten für die Jugendhilfe in ihrem Gebiet tragen müssen, werden diese Gemeinden versuchen, auch die Entscheidungsbefugnisse über die Verwendung der Mittel durch Privilegierung zu erlangen und dabei langfristig auf eine Kostenminimierung zu Lasten einer effektiven Jugendhilfe drängen müssen (64). Scheitern aber wegen der dargestellten finanziellen Folgewirkungen der Teilkreisumlage immer mehr Mittlere und Große kreisangehörige Gemeinden durch die Errichtung eines eigenen Jugendamtes aus der Solidargemeinschaft des Kreises aus, so führt dies dazu, daß die in der Kreiszuständigkeit verbleibenden Gemeinden ohne eigenes Jugendamt immer höhere Lasten zu tragen haben.

Da aber wegen § 12 II JWG die Restzuständigkeit des Kreises erhalten bleiben muß, entwickelt sich durch die vorgesehene Teilkreisumlage eine Zwangsautomatik, die besonders die jeweils kleinsten kreisangehörigen Gemeinden am meisten benachteiligt. Dies ist mit dem Prinzip der Solidargemeinschaft im Kreis, die über die institutionelle Garantie eines die örtliche Ebene ergänzenden und ausgleichenden Gemeindeverbandes verfassungsrechtlich gesichert ist, nicht vereinbar.

Das politische Ziel des Landesgesetzgebers, die Aufgabe der Jugendhilfe ganz in die Zuständigkeit der Mittleren und Großen kreisangehörigen Städte zu verlagern, ist wegen der bundesrechtlich gebotenen Restzuständigkeit des Kreises gem. § 12 JWG gegenwärtig nicht realisierbar. Es darf auch nicht auf dem Umweg einer landesgesetzlichen Neuregelung des kreisinternen Finanzausgleichs verwirklicht werden.

E. Zusammenfassung

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die durch § 36 GFG eingeführte Teilkreisumlage, durch die nur noch Gemeinden ohne eigenes Jugendamt an den Jugendhilfekosten des Kreisjugendamtes beteiligt werden, in Verbindung mit der Aufhebung der bisherigen 75%igen Erziehungshilfekostenerstattung in § 49 AG JWG NW verstößt gegen den **Grundsatz der Bundestreue** (Art. 31 GG).

Der Bundesgesetzgeber hat durch § 12 JWG – gem. Art. 84 I, 74 Nr. 7 GG verfassungsrechtlich zulässig – die Kreise zu den primären Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt und ihnen im Falle der Aufgabenübertragung an die kreisangehörigen Städte eine Restzuständigkeit eingeräumt.

Auf diese Zuständigkeitsverteilung nimmt die beabsichtigte Teilkreisumlage nicht ausreichend Rücksicht, da sie die Gemeinden ohne eigenes Jugendamt wegen der sich für sie ergebenden finanziellen Mehrbelastung in die Privilegierung treibt und damit die bundesrechtlich angeordnete Zuständigkeitsverteilung unterläuft.

2. Die Teilkreisumlage verstößt gegen die **Aufgabengarantie der Kreise**, da die landesgesetzliche Regelung des kreisinternen Finanzausgleichs an die durch § 12 JWG bundesgesetzlich erfolgte Aufgabenverteilung zugunsten einer Primär- und Restzuständigkeit der Kreise im Bereich der Jugendhilfe gebunden ist.

3. § 36 GFG verstößt gegen die **Ausgleichsfunktion der Kreise**, die als Finanz- und Lastenausgleichsverband zu einer Interessen- und Gefahrengemeinschaft zusammengewachsen sind.

Die verfassungsrechtlich begründete Ausgleichsfunktion der Kreisumlage, die sich an einer gerechten Lastenverteilung der mit unterschiedlicher Finanz- und Leistungskraft ausgestatteten kreisangehörigen Gemeinden orientiert (Opferprinzip), darf durch den Gedanken einer Ausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung (Äquivalenzprinzip) nur in seltenen Ausnahmefällen und bei dringender, unabweisbarer Notwendigkeit durchbrochen werden.

Da die Kosten der Jugendhilfe – allerdings mit einem nach Gemeindegrößenklassen unterschiedlichen Gewicht – durch die Schlüsselzuweisungen und die 75%-Erstattungsregelung in § 49 AG JWG NW im Durchschnitt bei den Großen kreisangehörigen Städten in etwa vollständig und bei den Mittleren kreisangehörigen Städten weitgehend ausgeglichen werden, dürfte ein dringender Handlungsbedarf für den Gesetzgeber, die kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt stärker zu entlasten, kaum zu begründen sein.

4. Die Teilkreisumlage verstößt gegen die **Finanzautonomie der Kreise**, da der politische Entscheidungsfreiraum, der bei der Festsetzung der Kreisumlage (§ 45 I KreisO) und bei der Einführung von Mehr- oder Minderbelastungen (§ 45 III KreisO) von Verfassungen wegen bestehen muß, durch die in § 36 GFG-E vorgesehene Zwangsautomatik nicht gewahrt ist.
5. Die Teilkreisumlage verstößt gegen die **Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden**, weil die Ergänzungsfunktion und Ausgleichsfunktion des Kreises im Hinblick auf die erheblich stärkere finanzielle Belastung gerade der kleineren Gemeinden geschwächt wird.

Das politische Ziel des Landesgesetzgebers, die Aufgabe der Jugendhilfe ganz in die Zuständigkeit der Mittleren und Großen kreisangehörigen Städte zu verlagern, ist wegen der gem. § 12 JWG bundesrechtlich gebotenen Primär- und Restzuständigkeit der Kreise nicht realisierbar. Es darf auch nicht auf dem Umweg einer Neuregelung des kreisinternen Finanzausgleichs verwirklicht werden.

Hinweise

- (1) Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1981 und zur Aufhebung anderer Vorschriften v. 2. 4. 1981 (GV NW 1981, S. 176). § 36 GFG 1981 hat folgenden Wortlaut: „(I) Nimmt der Kreis die Aufgaben der Jugendhilfe wahr, so hat er bei der Kreisumlage für kreisangehörige Gemeinden ohne eigenes Jugendamt eine abschließliche Belastung in Höhe der ihm durch die Aufgabe des Jugendamtes verursachten Kosten festzusetzen; dies gilt auch für die Kosten, die dem Kreis durch Einrichtungen der Jugendhilfe für diese Gemeinden entstehen. (II) Zu den Kosten nach Absatz 1 gehören nicht die anteiligen allgemeinen Verwaltungskosten und sonstigen Gemeinkosten, Ausgaben und Zinsen, kalkulatorische Kosten sowie die Ausgaben des Vermögenshaushalts.“
- (2) Gesetz zur Jugendwohlfahrt i. d. F. v. 6. 8. 1970 (BGBl. I S. 1197) (Schönfelder Nr. 46) § 12 II JWG: „Jede kreisfreie Stadt und jeder Landkreis errichten ein Jugendamt.“ § 12 III JWG: „Die Oberste Landesbehörde kann die Errichtung eines gemeinsamen Jugendamts durch benachbarte Stadt- und Landkreise sowie eines Jugendamts durch kreisangehörige Gemeindeverbände oder Gemeinden zulassen. Im Bedarfsfalle können in einer Gemeinde mehrere Jugendämter errichtet werden.“

- sie können sich ändern und sie ändern sich. Die Gemeinden sind im Rahmen des Kreises nicht etwa in sich und gegen den Kreis abgeschlossen.“ VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 5. 12. 1977 – VG 2/74 – DÖV 1978, S. 763 (765): „Dieser Wandel ist, wie der VerfGH bereits in seinem Urt. v. 9. 5. 1977 – VG 3/75 – ausgeführt hat, das Ergebnis einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen und technischen Entwicklung, die Staat und Gemeinden (Gemeindeverbände) durch vielfältige gemeinsame Aufgaben im gleichen Lebensraum miteinander verflochten hat. Wegen der hierdurch bedingten veränderten Sicht, in der die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht länger als mehr oder weniger isolierte Gebilde, sondern als Einheit des organisatorischen Staatsaufbaus erscheinen, entspricht eine einheitliche Finanzierung der beiden gemeindlichen Wirkungsbereiche um so mehr dem Wesen kommunaler Selbst- und Auftragsverwaltung.“ OVG Münster, Urtl. v. 27. 3. 1979 – XV A 340/78 – A. U., S. 20. Vgl. auch Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung (Fnte. 6), 1980, S. 174 mit Hinweis auf das „funktionale Selbstverwaltungsverständnis“ und w. Nachw. dort in Fnte. 6 und 7.
- (23) Vgl. dazu Wagener, Die Städte im Landkreis, Göttingen 1955, S. 232; ders., Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253; Kreiszuständigkeitsbericht, EILDienst LKT NW 1975, S. 79; Seele, Kreisaufgaben, Grundlegung, Bestand, Systematik, Der Landkreis 1976, S. 285 (294); Schmidt-Jortzig, Kreisumlagesätze, (Fnte. 18), 1977, S. 61; Friauf/Wendt, Rechtsfragen der Kreisumlage, Schriftenreihe des Landkreistages NW, Köln 1980, S. 27; Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, Frankfurt 1973, S. 7 ff; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, § 85 II w 2; Woite, Die Kompetenzaufteilung im Landkreis und im Amt, Köln und Berlin 1963, S. 87.
- (24) Vgl. zur Ausgleichsfunktion des Kreises BVerwG, Urt. v. 17. 1. 1958 – VII C 72.57 – DVBl. 1958, S. 616 (618): Diese Ausgleichsfunktion erfordert es, „daß der Landkreis imstande ist, die Interessen aller seiner Gemeinden gleichmäßig zu wahren und einen wirklichen Ausgleich zwischen großen und kleinen, städtischen und ländlichen, finanzkräftigen und leistungsschwachen kreisangehörigen Gemeinden herbeizuführen.“ Urt. v. 18. 3. 1960 – VII C 106.59 – BVerwGE 10, S. 224 = DÖV 1960, S. 594 = EILDienst LKT NW 1960, S. 106 = KStZ 1960, S. 104; OVG Münster, Urt. v. 27. 3. 1979 – XV A 340/78 – A. U., S. 21; Bodestaff, Die Mehr- oder Minderbelastung kreisangehöriger Gemeinden, Siegburg 1962, S. 4; Denk, Der kommunale Finanzausgleich, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 15, Köln 1978, S. 108 ff; Fürst, Die Kreisumlage. Analyse eines Instruments des Finanzausgleichs, Schriften des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin Bd. 28, 1969, S. 22; Gröbner, Die Ausgleichsfunktion und Ausgleichsaufgabe der Landkreise, BayBgm. 1961, S. 149; ders., Die Ausgleichsfunktion der Landkreise, Demokratische Gemeinde 1962, S. 746 f; Hacker, Finanzierung von Gemeindeaufgaben durch die Landkreise?, Der Landkreis 1962, S. 7; ders., Die Kreisumlage, in: Der Kreis II, Köln und Berlin 1976, S. 357; ders., Kreissteuern und sonstige Kreisfinanzen, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (HBKWP), Hrsg. Peters, Bd. 3, Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft, Berlin u. a. 1959, S. 346; Hofmann, Landkreise und Gemeinden. Die Ausgleichsfunktion der Landkreise, Die Selbstverwaltung 1956, S. 13 ff; Leidinger (Fnte. 7), Der Landkreis 1980, S. 623 (626); Nawratel, Der Ausgleich zwischen den Gemeinden als Aufgabe der Landkreise, Diss. jur., München 1964, S. 75 f, 144 f; Schmidt-Jortzig, Aktuelle Perspektiven der kommunalen Finanzverfassung, DÖV 1978, S. 705; ders., Kreisumlagesätze (Fnte. 18), S. 56 m. w. Nachw.; Weinberger, Ausgleichsfunktion der Landkreise, Der Landkreis 1959, S. 84; Seele, Aktuelle Status- und Reformprobleme im Verhältnis von Kreisen und Gemeinden. Bericht über das Professorengespräch 1979 des Deutschen Landkreistages, Der Landkreis 1980, S. 143.
- (25) Vgl. neben den vorstehenden Nachw. in Fnte. 24 OVG Münster, Urt. v. 20. 10. 1965 – III A 630/64 – DVBl. 1966, S. 342 (344) m. Anm. Wagener.
- (26) So VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 5. 12. 1977 – VG 2/74 – DÖV 1978, S. 763 (766).
- (27) Vgl. dazu Berkenhoff, Kreisumlagen und Amtsumlagen, HBKWP, Hrsg. Peters, Bd. 3, Berlin u. a. 1959, S. 357; Bodestaff, Mehr- oder Minderbelastung (Fnte. 24), Friauf/Wendt, Rechtsfragen der Kreisumlage (Fnte. 23), 1980; Fürst, Die Kreisumlage (Fnte. 24); Hacker, Die Kreisumlage, in: Der Kreis II, Köln u. Berlin 1976, S. 357 ff; Rgati, Kreisumlagen unter Kuratel gestellt?, Die demokratische Gemeinde 1977, S. 618; Schmidt-Jortzig, Kreisumlagesätze (Fnte. 18), 1977; Schmitt, Kreisumlage und Rechtsschutz, BayVBl. 1963, S. 100.
- (28) Vgl. dazu OVG Münster, Urt. v. 27. 3. 1979 – XV A 340/87 – A. U., S. 22; Roters (Fnte. 21), Verwaltungsrundschau 1979, S. 353.
- (29) Die Kreisumlage wird als Steuer oder Steueranteil (so Suren, Über das Auskreisungsproblem, 1955, S. 48; Welter, Die Kreisumlage, Kommunalpolitische Blätter 1962, S. 167; w. Nachw. bei Roters [Fnte. 21], Verwaltungsrundschau 1979, S. 353, dort Fnte. 6) als Beitrag oder als typische Umlage (so Bodestaff, Mehr- oder Minderbelastung [Fnte. 24], S. 16; Fürst Die Kreisumlage [Fnte. 24], S. 33), angesehen.
- (30) Berkenhoff, HBKWP (Fnte. 27), 1959, S. 357 (365); Denk, Der kommunale Finanzausgleich (Fnte. 24), 1978, S. 114; Fürst, Die Kreisumlage (Fnte. 24), 1969, S. 24 ff; Hacker, (Fnte. 24), Der Landkreis 1962, S. 7 (12); ders. (Fnte. 24), HBKWP, S. 346; Veelken, Die Mehr- oder Minderbelastung bei der Kreisumlage, Der Rechtsschutz der Gemeinden und die rechtliche Struktur der Kreisumlage im System des Abgabenrechts, DVBl. 1971, S. 208 (210); Wagener, Gemeindeverbandsrecht in NW, Köln u. a. 1967, zu § 45 LKrO (S. 309 ff). Nach den Veröffentlichungen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NW (Fachserie L II 8 – j/80) betrug der durchschnittliche Kreisumlagehebesatz im Jahre 1980 33,62 %. Das durchschnittliche Umlageaufkommen pro E. lag bei 257,03 DM. Der höchste Umlagehebesatz lag mit 38 % im Kreise Euskirchen. Die höchste Belastung pro E. mit Kreisumlage haben im Jahre 1980 die Städte und Gemeinden im Erftkreis mit 289,89 DM erfahren. Den niedrigsten Umlagehebesatz wies der Kreis Gütersloh mit 30 Punkten auf. Die geringste Belastung an Kreisumlage pro Kopf der Bevölkerung ergab sich im Ennepe-Ruhr-Kreis mit 228,27 DM. Vgl. zu weiteren Einzelheiten Mitt. NW StuGB v. 20. 1. 1981, 2/1981, S. 44.
- (31) So BVerfG, B. v. 21. 5. 1968 – 2 BvL 2/61 – BVerfGE 23, S. 353 (367) (Hess. Vorbelastungsregelung); OVG Münster, Urt. v. 27. 3. 1979 – XV A 340/78 – A. U., S. 23; Berkenhoff, HBKWP Bd. 3 (Fnte. 27), 1959, S. 357 (359 ff); Dehe, Steigende Verantwortung – Unzureichende Finanzgrundlage. Zur finanziellen Lage der Landkreise, DÖV 1975, S. 194 (195); Friauf/Wendt, Rechtsfragen der Kreisumlage (Fnte. 23), S. 38; Meichsner, Kreisfinanzen 1981, Der Landkreis 1980, S. 99, 103 ff; Tiedeken, Die Stellung der Kreise im kommunalen Finanzsystem und der finanziellen Beziehungen zwischen den Kreisen und den Gemeinden, Der Landkreis 1980, S. 393 (396).
- (32) Vgl. dazu Roters, Verwaltungsrundschau 1979, S. 353 (355); Berkenhoff, HBKWP (Fnte. 27), 1959, S. 357 (372 f).
- (33) Hierdurch unterscheidet sie sich vom Beitrag.
- (34) Kosten-/Nutzen-Prinzip, Interessen- oder Genußtheorie, vgl. dazu BVerfG, B. v. 21. 5. 1968 – 2 BvL 2/61 – BVerfGE 23, S. 353 (367): „Angesichts der historischen Entwicklung kann nicht anerkannt werden, daß – wie die Klägerin im Ausgangsverfahren vorträgt – die Höhe der Kreisumlage zumindest auch nach der Leistung des Kreises für die einzelnen Gemeinden und dem Nutzen, den die Gemeinden aus den Kreiseinrichtungen bezieht, bestimmt sein müsse. Der Grundsatz der „Äquivalenz“, der noch in § 13 PreußKrO 1872 zum Ausdruck kam, ist überholt. Die Kreisumlage ist zu einem wesentlichen Element des Finanzausgleichs zwischen gleichermaßen und mit gleichwertigen Selbstverwaltungsaufgaben betrauten Körperschaften geworden.“ BVerwG (Fnte. 24), BVerwGE 10, S. 224; OVG Münster, Urt. v. 27. 3. 1979 – XV A 340/78 – A. U., S. 25; Berkenhoff, HBKWP (Fnte. 27), 1959, S. 357 (373); Bodestaff, Die Mehr- oder Minderbelastung (Fnte. 24), 1962, S. 17; Fürst, Die Kreisumlage (Fnte. 24), 1969, S. 26; Hacker, Die Mehr- oder Minderbelastung bei der Kreisumlage, DÖV 1953, S. 741; Kottenberg, Die Mehr- oder Minderbelastung bei der Kreisumlage, DÖV 1954, S. 423; Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 2, 2. Aufl., Köln u. a. 1976, S. 38; Veelken, (Fnte. 30), DVBl. 1971, S. 208 (210); Wagener, Die Städte im Landkreis (Fnte. 23), 1955, S. 256 f.

- (35) So BVerfG (Fnte. 34), BVerfGE 23, S. 353 (367); BVerwG (Fnte. 24), BVerwGE 10, S. 224 (227): „Schließlich unterhalten die größeren kreisangehörigen Städte oft Anstalten (Schulen, Krankenhäuser, Heime aller Art), die für die Gesamtheit der kleineren kreisangehörigen Gemeinden nur der Kreis selbst unterhalten kann. Diese Kreisanstalten werden von den Einwohnern der größeren Kreisstädte nur in geringerem Maße benutzt. Gleichwohl müssen die größeren Kreisstädte in Gestalt der Kreisumlage zur Deckung des Fehlbetrags der Kreisanstalten in gleicher Weise wie die übrigen Gemeinden beitragen, sofern ihnen nicht ein Nachlaß auf die Kreisumlage (Minderbelastung) gewährt wird. Eine solche Minderbelastung streben daher die größeren kreisangehörigen Städte mindestens in allen Fällen an, in denen sie Anstalten unterhalten, die den vom Kreis unterhaltenen Anstalten gleichartig sind. Hierbei übersehen die größeren Kreisstädte vielfach, daß den besonderen Belastungen auch besondere Vorteile gegenüberstehen. So ist z. B. das Kreisstraßennetz in aller Regel so angelegt, daß es die größeren kreisangehörigen Städte, insbesondere die Stadt des Sitzes der Kreisverwaltung, zu Verkehrsmittelpunkten und damit auch zu wirtschaftlichen Mittelpunkten des Kreisgebiets macht. Vor allem aber übersehen die größeren Kreisstädte – was für die rechtliche Betrachtung entscheidend ist –, daß die Landkreise in allen deutschen Ländern auch mit der Aufgabe des Lastenausgleichs zwischen den kreisangehörigen Gemeinden betraut sind. Das bedeutet, daß mit Wissen und Willen des Gesetzgebers die leistungsfähigen kreisangehörigen Gemeinden – und das sind in erster Linie die größeren Kreisstädte – für die leistungsschwachen Gemeinden eintreten sollen ... Die Dinge liegen hier ähnlich wie bei der Bundesrepublik selbst, in der gem. Art. 107 Abs. 2 GG ein angemessener finanzieller Ausgleich zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern sicherzustellen ist.“
- (36) Heute ist die Mehr- oder Minderbelastung nur noch in Hessen und Nordrhein-Westfalen, die Mehrbelastung nur noch in Bayern vorgesehen (§ 53 Abs. 3 Hess. LKO; §§ 37 Abs. 4 u. 47 Abs. 2 Hess. FAG; § 28 Abs. 4 Nds. FAG; Art. 20 Bay. FAG). Ausgeschlossen ist das System der Mehr- oder Minderbelastung ausdrücklich in Baden-Württemberg (§ 35 Abs. 1. S. 1 Ba.-Wü. FAG), Rheinland-Pfalz (§ 22 Abs. 2 Rh.-Pf. FAG) und im Saarland (§ 20 Abs. 2 S. 3 Saarl. FAG). Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben die Vorschriften über die Mehr- oder Minderbelastung gestrichen. Die Bestimmungen sind in Nordrhein-Westfalen (§ 45 Abs. 3 KreisO) und Hessen (§ 53 Abs. 3 LKO) als Soll-Vorschrift, in Bayern (Art. 20 Bay. FAG) als Kann-Vorschrift gefaßt. vgl. R o t e r s , Verwaltungsgrundschaue 1979, S. 353 (354).
- (37) „(I) Die Kreisumlage nach § 45 KreisO wird in Hundertsätzen der Umlagegrundlagen (§ 12 Abs. 2) festgesetzt (II). Werden die Hundertsätze, die der Kreis von den Steuerkraftzahlen der einzelnen Steuern und den Schlüsselzuweisungen als Kreisumlage erhebt (Umlagesätze) verschieden festgesetzt, so darf der höchste Umlagesatz den niedrigsten in der Regel um nicht mehr als ein Drittel übersteigen.“
- (38) Der herkömmliche Hauptfall ist der, daß das Bemessungselement der Gewerbesteuerkraftzahl mit einem höheren Hundertsatz belegt wird als die übrigen Bemessungselemente der Kreisumlage, vgl. dazu B e r k e n h o f f , HBKWP (Fnte. 27), 1959, S. 357 (370); vgl. zur Verfassungsmäßigkeit einer größeren Heranziehung finanzkräftigerer Gemeinden BVerfG (Fnte. 34), BVerfGE 23, S. 353 (Hess. Vorbelastungsregelung).
- (39) Darauf hat der Landkreistag NW in seiner Stellungnahme zum GFG-Entwurf v. 21. 1. 1981 hingewiesen, EILDienst LKT NW 1981, Nr. 3 S. 47 (51).
- (40) Vgl. dazu BVerwG (Fnte. 24), BVerwGE 10, S. 224; OVG Münster, Urt. v. 27. 3. 1979 – XV A 340/78 – m. Bespr. R o t e r s , Verwaltungsgrundschaue 1979, S. 353 B e r k e n h o f f , HBKWP (Fnte. 27), 1959, S. 357 (371); B o d e n s t a f f , Die Mehr- oder Minderbelastung, (Fnte. 24), 1962, S. 108 ff; F r i a u f / W e n d t , Kreisumlage (Fnte. 24), 1980; F ü r s t , Die Kreisumlage (Fnte. 24), 1969, S. 27; H a c k e r (Fnte. 34), DÖV 1953, S. 741; K o t t e n b e r g , (Fnte. 34), DÖV 1954, S. 423; L e i d i n g e r (Fnte. 7), Der Landkreis S. 29 (34); N o t h n i c k , Rechtsgutachten zum Problem der Mehr- oder Minderbelastung, Anlage zu: EILDienst LKT NW 1956, Nr. 8, S. 6, Nr. 176; R e h n (Fnte. 7), StuGR 1981, S. 35 (38); S c h m i d t / J o r t z i g , Kreisumlagesätze (Fnte. 18), 1977; S e e l e , Professorengespräch 1979 des DLKT, Der Landkreis 1980, S. 143 (149 f); S t ä h l e r , (Fnte. 7), StuGR 1980, S. 413 (416); V e e l k e n (Fnte. 30), S. 208; W a g e n e r , Die Städte im Landkreis (Fnte. 23), 1955, S. 257; ders., Gutachten über die Mehr- oder Minderbelastung einzelner Kreisteile bei der Kreisumlage in NW, erstattet im Auftrage des Deutschen Städtebundes, Dezember 1953; ders., Gemeindeverbandsrecht (Fnte. 30), Anm. II zu § 45 LKRÖ (S. 311 f); W e b e r , Die Gemeinden im Landkreis, Düsseldorf 1954, S. 21.
- (41) So OVG Münster, Urt. v. 27. 3. 1979 – XV A 340/78 – A. U., S. 22 m. Hinweis auf B e r k e n h o f f , HBKWP (Fnte. 27), 1959, S. 357 (371); B o d e n s t a f f , Mehr- oder Minderbelastung (Fnte. 24), 1962, S. 68; M e y e r - K ö n i g , Zur Ausgleichsfunktion der Landkreise, Die Selbstverwaltung 1952, S. 293 (295); K o t t e n b e r g (Fnte. 34), DÖV 1954, S. 423 (425).
- (42) H a c k e r (Fnte. 34), DÖV 1953, S. 741 (743).
- (43) So OVG Münster, Urt. v. 27. 3. 1979 (Fnte. 21), A. U., S. 24: „Dabei darf nicht übersehen werden, daß der Kreis durch die Einführung einer Sonderbelastung seine Funktion als Lastenausgleichsverband durchbricht und daß die Einführung einer – gegebenenfalls zur Vermeidung von Willkür gebotenen – größeren Zahl von Sonderbelastungen einen erheblichen Teil der allgemeinen einheitlichen Kreisumlage ablösen würde. Insbesondere befreit eine, wie hier von der Klägerin beanspruchte, Minderbelastung eine einzelne kreisangehörige Gemeinde in gewisser Höhe von der Umlage und schmälert dadurch die Kreiseinnahmen aus der Umlage, ohne dafür andere Einnahmen zu bringen. Sie verändert die Höhe der Umlage, differenziert sie und bedeutet mittelbar eine Erhöhung der Umlage für die anderen kreisangehörigen Gemeinden.“
- (44) Schon nach § 10 I 1 Kreis- und Provinzialabgabengesetz v. 23. 4. 1906 (GS S. 159) (KruPAG) konnte der Kreistag eine ausschließliche Belastung oder eine nach Art und Umfang näher zu bestimmende Mehr- oder Minderbelastung einzelner Kreisteile beschließen, wenn Veranstaltungen des Kreises diesen Kreisteilen ausschließlich oder in besonders hervorragendem oder geringem Maße zustatten kamen. Diese Differenzierungsmöglichkeit erhielt durch die Verordnung über die einstweilige Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs v. 30. 10. 1944 (RGBl. S. 282) reichseinheitliche Geltung. Die Kann-Vorschrift ist durch § 20 Abs. 5 FAG 1952 (GV NW S. 135) in eine Soll-Vorschrift umgewandelt worden, vgl. auch § 20 V FAG 1970 (GV NW S. 201).
- (45) So BVerwG (Fnte. 24), BVerwGE 10, S. 224 (228).
- (46) Nach B o d e n s t a f f (Mehr- oder Minderbelastung [Fnte. 24], 1962, S. 97) haben im Jahre 1962 nur sechs Kreise in NW einer Mehr- oder Minderbelastung in ihren Haushaltssatzungen Rechnung getragen; vgl. auch F ü r s t , Die Kreisumlage (Fnte. 24), 1969, S. 27; H a c k e r (Fnte. 34), DÖV 1953, S. 741; V e e l k e n (Fnte. 30), DBVl. 1971, S. 208; W i e n a n d , Die Finanzfragen der Landkreise, in: Kommunale Finanzen, Stuttgart 1960, S. 91 (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 8).
- (47) So B e r k e n h o f f , HBKWP (Fnte. 27), 1959, S. 357 (373).
- (48) BVerwG (Fnte. 24), BVerwGE 10, S. 224 (228).
- (49) Vgl. dazu R o t e r s , Verwaltungsgrundschaue 1979, S. 353 (355).
- (50) F ü r s t , Die Kreisumlage (Fnte. 24), 1969, S. 28; H a c k e r , (Fnte. 34), DÖV 1953, S. 741, der die Mehr- oder Minderbelastung bei der Kreisumlage als einen Fremdkörper im Kreisfinanzierungssystem bezeichnet.
- (51) BVerwG (Fnte. 24), BVerwGE 10, S. 224 (228).
- (52) BVerfG, B. v. 21. 5. 1968 – 2 BvL 2/61 – BVerfGE 23, S. 353 (366 ff); VerfGH NW, Urt. v. 7. 7. 1956 – VGH 5/55 – OVGE 11, S. 149 (152 f); Urt. v. 23. 3. 1964 – VGH 9/62 – OVGE 19, S. 297; StGH Ba.-Wü., Urt. v. 15. 6. 1974 – GR 1/74 – DÖV 1975, S. 58 (61); Urt. v. 14. 2. 1975 – GR 11/74 – DÖV 1975, S. 385 (391); Bay. VerfGH, B. v. 3. 6. 1959 – Vf 1,24 – VII 52 – DÖV 1959, S. 701; OVG Münster, Urt. v. 27. 3. 1979 – V A 340/78 – m. Bespr. R o t e r s , Verwaltungsgrundschaue 1979, S. 353; F r i a u f / W e n d t , Kreisumlage (Fnte. 23), 1980, S. 10; S c h m i d t / J o r t z i g , Kreisumlagesätze (Fnte. 18), 1977, S. 31 m. umfangr. w. Nachw. in Fnte. 65; W e b e r , Staats- und Selbstverwaltung (Fnte. 17), 1967, S. 38; w. Nachw. bei S t ü e r , Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung (Fnte. 6), 1980, S. 167f (Fnte. 93).
- (53) So BVerwG (Fnte. 24), BVerwGE 10, S. 224; OVG Münster, Urt. v. 27. 3. 1979 – XV A 340/78 – A. U., S. 18 f.
- (54) BVerwG (Fnte. 24), BVerwGE 10, S. 224; OVG Lüneburg, Urt. v. 5. 9. 1957 – IOVG A 49/55 – OVGE 12, S. 378 = DÖV 1958, S.

- 60 (zum „Bedarf“ nach § 24 Nds. FAG); OVG Münster (Fnte. 21), a. a. O.
- (55) B e r k e n h o f f, HBKWP (Fnte. 27), 1959, S. 357 (363).
- (56) F r i a u f / W e n d t, Kreisumlage (Fnte. 23), 1980, S. 14 ff, 24 ff.
- (57) BVerwG (Fnte. 24), BVerwGE 10, S. 224; OVG Münster (Fnte. 21), a. a. O.
- (58) BVerwG (Fnte. 24), BVerwGE 10, S. 224; OVG Münster (Fnte. 21), a. a. O.; W a g e n e r, Gemeindeverbandsrecht (Fnte. 30), Anm. II zu § 45 LKrO (S. 311 f).
- (59) BVerwG (Fnte. 24), BVerwGE 10, S. 224 (227). Das OVG Münster hat deshalb – auch nach Änderung des § 45 III KreisO in eine Soll-Vorschrift – die Mehr- oder Minderbelastungsregelung nur als „Empfehlung“ des Gesetzgebers eingestuft, an die der Kreistag wegen der ihm verfassungsrechtlich eingeräumten kommunalpolitischen Gestaltungsfreiheit nicht gebunden sei, so OVG Münster (Fnte. 21) a. a. O. unter Aufgabe der älteren Rechtsprechung, vgl. dazu OVG Münster, Urt. v. 26. 3. 1958 – III A 6/58 – DÖV 1958, S. 745; Urt. v. 17. 5. 1961 – III A 811/60 – EILDienst LKT NW 1961, S. 177 (178).
- (60) Vgl. dazu die Nachw. in Fnte. 36.
- (61) „Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“

- (62) Vgl. zu den verschiedenen Auffassungen der institutionell garantierten Gemeindeverbände W i e s e, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 2, Frankfurt a.M. 1972, S. 17; ferner S t ü e r, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung (Fnte. 6), 1980, S. 95 m. w. Nachw.
- (63) S t e r n, Zur Problematik eines Regionalkreises im Großraum Hannover, 1971, S. 15; ders., Der Kreis, Hrsg. Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise, Bd. 1, Köln und Berlin 1972, S. 172; ders., Bonner Kommentar, (Loseblatt) 13. Lieferung, Hamburg 1964, Art. 28 GG Rdn. 166; vgl. auch S t e r n / P ü t t n e r, Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 9, Berlin/Frankfurt a. M. 1969; S t ü e r, Funktionalreform (Fnte. 6), 1980, S. 99.
- (64) Der Streit zwischen einzelnen kreisangehörigen Städten und dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales NW über die personelle Ausstattung beantragter kommunaler Jugendämter belegt dies.

Eildienst LKT NW NR. 10-11/81/65 – 2032-01 –

66 Rechtsprechungsübersicht

Gemeindeordnung

1. Eine vom Rat in der Geschäftsordnung getroffene Regelung, nach der auf Antrag von einem Drittel der anwesenden Ratsmitglieder geheim abzustimmen ist, unterliegt keinen gemeindeverfassungsrechtlichen Bedenken.
2. Treffen zwei mit dem nach der Geschäftsordnung erforderlichen Stimmen-Quorum gestellte Anträge auf Durchführung einer namentlichen und einer geheimen Abstimmung zusammen, so hat der Antrag auf geheime Abstimmung grundsätzlich den Vorrang.

OVG NW, Urt. v. 5. 9. 1980 – 15 A 1684/79 –;
I. Instanz: VG Düsseldorf – 1 K 3235/78 –.

Richtiger Kl. im Rechtsstreit über die von der Kommunalaufsichtsbehörde verfügte Aufhebung des Beschlusses eines gemeindlichen Vertretungsorgans ist die Gemeinde, nicht das Vertretungsorgan (Aufgabe von OVG 19, 62 und OVG 28, 185).

OVG NW, Urt. v. 5. 9. 1980 – 15 A 686/78 –;
I. Instanz: VG Düsseldorf – 1 K 3425/76 –.

Verwaltungsgerichtsordnung

1. Zu den durch § 44 a Abs. 1 VwGO ausgeschlossenen Rechtsbehelfen gehören auch die Maßnahmen des einstweiligen Rechtsschutzes.
2. Hinsichtlich der Gewährung von Akteneinsicht in einem abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren bedarf § 44 a Abs. 1 VwGO keiner verfassungskonformen Auslegung.

OVG NW, Beschl. v. 13. 6. 1980 – 4 B 1862/79 –;
I. Instanz: VG Gelsenkirchen – 5 L 776/79 –.

1. Eine Sachentscheidung i. S. d. § 75 S. 1 VwGO liegt nicht vor, wenn der Ablehnungsbescheid wegen Formfehlers nichtig ist.

2. Zur Frage, unter welchen Voraussetzungen das Klagerecht gemäß § 75 VwGO nach Wegfall des § 76 VwGO verwirkt werden kann.

OVG NW, Urt. v. 19. 8. 1980 – 18 A 1987/79 –;
I. Instanz: VG Aachen – 4 K 947/78 –.

Kommunalabgabengesetz

1. Benutzungsgebühren können nur für eine solche Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung der Gemeinde erhoben werden, die dem Zweck der Einrichtung entspricht.
2. Zweck einer gemeindlichen Abwasseranlage ist die unschädliche Ableitung der Abwässer aus dem Bereich der zu entwässernden Grundstücke hinaus.
3. Zur Eignung eines offenen Wegeseitengrabens für die unschädliche Ableitung von Abwässern.

OVG NW, Urt. v. 21. 5. 1980 – 2 A 2094/77 – rechtskräftig;
I. Instanz: VG Köln – 9 K 580/77 –.

Jagdsteuermustersatzung

Ist Steuermaßstab bei verpachteten Jagden das vom Pächter zu entrichtende Entgelt (Pachtpreis ohne den etwa übernommenen Wildschadenersatz), so gehört zur Besteuerungsgrundlage eine zur Verhütung von Schälschäden und gleichzeitig als Abgeltung für entstehende Schälschäden an Waldbeständen des Verpächters zu zahlende Pauschalentschädigung nicht.

OVG NW, Urt. v. 24. 4. 1980 – 3 A 954/79 –;
I. Instanz: VG Arnshagen – 5 E 816/78 –.

Ausländergesetz

1. Sprechen gleichzeitig Belange der Bundesrepublik Deutschland für und gegen die weitere Anwesenheit eines Ausländers, so ist eine beantragte Aufenthaltserlaubnis nur dann wegen der Negativsperrung des § 2 I S. 2 AuslG zwingend zu versagen, wenn die gegen den weiteren Auf-