



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen W 4/52-1656

18. Juli 2014

## **Konnexitätsrelevanz der durch die Einführung der schulischen Inklusion verursachten Kosten**

### **A. Auftrag**

Die Fraktion der CDU hat sich mit Schreiben vom 15. Mai 2014 an den Präsidenten des Landtags gewandt und eine gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Änderung des Schulgesetzes, des Hochschulgesetzes und des Verwaltungshochschulgesetzes<sup>1</sup> erbeten. Gegenstand des Gutachtens soll die Frage sein, ob hinsichtlich Art. 1 des vorgenannten Änderungsgesetzes der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips eröffnet und die Landesregierung gehalten ist, eine Bestimmung über die Deckung der Kosten zu treffen und einen Ausgleich verbleibender Mehrkosten zu schaffen. Die Fraktion hat um eine Erörterung dieser Fragestellungen rechtzeitig vor der abschließenden Ausschuss- bzw. Plenarberatung gebeten.

### **B. Stellungnahme**

Die vorliegende Stellungnahme erörtert eingangs das verfassungsrechtliche Leitbild des Konnexitätsprinzips und stellt sodann den Regelungsgegenstand von Art. 1 des Landesgesetzes zur Änderung des Schulgesetzes, des Hochschulgesetzes und des Verwaltungshochschulgesetzes dar, soweit ihm für die kommunale Ebene Bedeutung zukommt. Unter Zugrundelegung dieser Ausführungen und unter Einbeziehung der Gesetzesbegründung wird der Gesetzentwurf schließlich auf seine Konnexitätsrelevanz hin untersucht.

#### **I. Der Verursachungsgedanke als Leitbild des strikten Konnexitätsprinzips nach Art. 49 Abs. 5 LV**

Gemäß Art. 49 Abs. 4 Landesverfassung (LV) können den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Er-

---

<sup>1</sup> Drs. 16/3342.

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.**

füllung nach Anweisung übertragen werden (sog. Auftragsangelegenheiten). Die Bestimmung gestattet ferner die Übertragung von Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung auf die Gemeinden und Gemeindeverbänden. Kommt es zu einer solchen Übertragung neuer öffentlicher Aufgaben durch das Land, so verlangt Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 und Satz 2 LV, dass gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen sind und der Ausgleich verbleibender Mehrbelastungen der Kommunen zu regeln ist.

Mit der im Jahr 2004 in die Verfassung eingeführten Konnexitätsvorschrift<sup>2</sup> wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber die Finanzbeziehungen zwischen der staatlichen und der nachfolgenden kommunalen Ebene im Falle der Aufgabendelegation unter das Verursacherprinzip stellen: Dem Land sollte, sofern es Auslöser einer kostenverursachenden Entscheidung ist, auch die Verantwortung für die finanziellen Folgewirkungen zugeordnet sein.<sup>3</sup> Bundes- oder gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, auf Grund deren die Kommunen unmittelbar zur Wahrnehmung neuer öffentlicher Aufgaben angehalten werden<sup>4</sup>, sollten angesichts dieses Verursachungsgedankens vom Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips ausgenommen bleiben. Etwas anderes sollte nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers dann gelten, wenn das Land bei der Umsetzung des höherrangigen Rechts durch Landesrecht über einen eigenen Gestaltungsspielraum verfügt.<sup>5</sup>

Ist der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips eröffnet, so hat das Land gleichzeitig mit der Aufgabenübertragung Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Über die Kostendeckung und die Aufgabenübertragung muss in einem „engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang“ entschieden werden.<sup>6</sup> Diese Anforderung ergibt sich aus der Warnfunktion des Konnexitätsprinzips. Der Landesgesetzgeber soll in seine Erwägungen, ob er überhaupt die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe an die Kommunen delegiert, bereits die finanziellen Auswirkungen mit einbeziehen müssen.<sup>7</sup> Sieht der Gesetzgeber keine Möglichkeiten, eine Kostendeckung z.B. mit Hilfe der Erschließung bzw. Erweiterung von Finanzquellen, des Verzichts auf bestehende Aufgaben oder der Absenkung von Standards herbei-

---

<sup>2</sup> GVBl. 2004, 321.

<sup>3</sup> Drs. 14/3016, S. 3 f. S. hierzu auch *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2014, Art. 49 Rn. 29.

<sup>4</sup> Einer Aufgabendelegation durch Bundesgesetz stehen seit der Föderalismusreform I Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) entgegen.

<sup>5</sup> Drs. 14/3016, S. 3; Zwischenbericht der Enquete-Kommission 14/1 "Kommunen", *Sicherung der kommunalen Finanzausstattung - Einführung des Konnexitätsprinzips*, Drs. 14/2739, S. 7.

<sup>6</sup> Drs. 14/3016, S. 3; Drs. 14/4675, S. 11. Siehe auch BVerfGE 103, 332, 362 ff.

<sup>7</sup> *Engelken*, *Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht*, 2. Auflage 2012, Rn. 77; *Lohse*, *Kommunale Aufgaben, Kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip*, 2006, S. 170.

zuführen<sup>8</sup>, soll – um des Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung willen<sup>9</sup> – die Aufgabenübertragung unterbleiben.<sup>10</sup>

Bestimmungen über die Deckung der Kosten setzen eine Prognoseeinschätzung des Gesetzgebers voraus. Er ist verfassungsrechtlich gehalten, die Kosten auf Grundlage allgemeiner Erfahrungswerte zu bestimmen, wobei Typisierungen und Pauschalierungen zulässig sind. Der Gesetzgeber muss sich dabei „in jedem Fall gründlich mit den tatsächlichen Grundlagen der Prognoseentscheidung befassen und von realistischen Annahmen ausgehen“.<sup>11</sup> Stellt sich nachträglich heraus, dass der Prognosespielraum fehlerhaft in Anspruch genommen wurde, kann der Gesetzgeber zur Vornahme von Nachbesserungen angehalten sein.<sup>12</sup>

Darüber hinaus trifft das Land gemäß Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV die Pflicht, einen finanziellen Ausgleich zu schaffen, sofern – trotz der Bestimmungen über die Deckung der Kosten – die Erfüllung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände führt. In der Vorschrift gelangt das sog. strikte Konnexitätsprinzip<sup>13</sup> zum Ausdruck, dass zugunsten der Gesamtheit der betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbänden einen „Vollkostenersatz sowohl der Zweckausgaben als auch der Verwaltungskosten“ für die gesamte Dauer der Aufgabenwahrnehmung gewährleistet.<sup>14</sup> Von Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV geht insofern ein Verschlechterungsverbot gegenüber dem Status Quo aus.<sup>15</sup> Weder dem Wortlaut des Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV noch der Gesetzesbegründung können entnommen werden, dass über den Mehrbelastungsausgleich – ebenso wie über die Bestimmungen über die Deckung der Kosten nach Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV – „gleichzeitig“ mit der Aufgabenübertragung entschieden werden muss. Die Wirksamkeit des Konnexitätsprinzips, insbesondere der zu gewährleistende Schutz finanzieller Handlungsspielräume der Kommunen, dürfte es gleichwohl erfordern, dass das Land über den Mehrbelastungsausgleich zeitnah, d.h. in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufgabe, entscheidet.<sup>16</sup> Der finanzielle Ausgleich der Mehrkosten, der unabhängig von der Finanzkraft der Gemeinden und Gemeinde-

<sup>8</sup> Siehe hierzu Drs. 14/3016, S. 3.

<sup>9</sup> Hierzu *Schliesky*, DÖV 2001, 714, 716 f.

<sup>10</sup> *Levermann*, Auswirkungen des strikten Konnexitätsprinzips auf das Verwaltungshandeln, dargestellt am Beispiel Brandenburg, 2006, S. 58 f.; *Schoch*, Der Landkreis 2003, 484, 485.

<sup>11</sup> Drs. 14/3016, S. 3.

<sup>12</sup> Drs. 14/3016, S. 3.

<sup>13</sup> *Levermann*, a.a.O., S. 59; *Stamm*, in: *Brocker/Droege/Jutzi* (Hrsg.), a.a.O., Art. 49 Rn. 27.

<sup>14</sup> Drs. 14/3016, S. 3.

<sup>15</sup> BbgVerfG, DÖV 2002, 522, 523; VerfGH NRW, NVwZ-RR 2010, 705, 708.

<sup>16</sup> Vgl. § 3 Abs. 2 KonnexAG; weitergehend *Engelken*, a.a.O., Rn. 58.

verbände Geltung beansprucht, tritt dann neben den allgemeinen und aufgabeninakkessorischen Finanzausgleich nach Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV.<sup>17</sup>

Die Konnexitätsregelungen nach Art. 49 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 LV gelangen nicht nur zur Anwendung, wenn den Kommunen neue öffentliche Aufgaben übertragen werden. Der Gewährleistungsbereich erstreckt sich auch auf die Fälle, in denen der Gesetzgeber besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben stellt (Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 LV) oder den Kommunen Finanzierungspflichten auferlegt (Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 LV).

Art. 49 Abs. 5 LV enthält in Satz 3 schließlich einen Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber, „das Nähere“ des Konnexitätsprinzips durch Gesetz zu regeln. Der Gesetzgeber hat insbesondere den Gewährleistungsgehalt des Art. 49 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 LV prozedural abzusichern und die Konsultation mit Vertretern der kommunalen Seite bei der Anwendung des Konnexitätsprinzips zu regeln.<sup>18</sup> Dem Auftrag ist der Landesgesetzgeber mit Verabschiedung des Konnexitätsausführungsgesetzes vom 2. März 2006 (KonnexAG)<sup>19</sup>, das die Durchführung von Kostenverursachungs- und Kostenfolgenabschätzungen zur Ermittlung der zu deckenden Kosten bzw. des zu schaffenden Ausgleichs einer Mehrbelastung (§ 2 und § 3 KonnexAG) vorsieht sowie Festlegungen zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände (§ 4 und § 5 KonnexAG) trifft, nachgekommen.

## **II. Wesentlicher Inhalt von Art. 1 des Gesetzentwurfs – Völkerrechtlicher Hintergrund und Relevanz für die Kommunen als Aufgabenträger**

### **1. Die Verpflichtung zur progressiven Einführung eines inklusiven Schulsystems nach Art. 24 Abs. 1 Behindertenrechtskonvention**

Art. 24 Abs. 1 des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention – BRK) gewährt allen Menschen mit Behinderungen ein Recht auf Bildung ohne Diskriminierung und auf der Grund-

<sup>17</sup> VerfGH NRW, NVwZ-RR 2010, 705, 707; BayVerfGH, BayVBl. 2007, 364, 365; ThürVerfGH, ThürVBl. 2005, 228, 233; Drs. 14/3016, S. 4; Müller/Meffert, Der Gemeindehaushalt 2006, 121, 125; Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), a.a.O., Art. 49 Rn. 31, 34. Hiervon zu unterscheiden ist, dass der nach Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV vorzunehmende Ausgleich einer Mehrbelastung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs unter Rückgriff auf die dortigen Verteilungsmechanismen erfolgen kann, wenn zuvor eine entsprechende finanzielle Aufbesserung stattgefunden hat (Drs. 14/4675, S. 12; krit. Jensen, LKRZ 2009, 81, 86).

<sup>18</sup> Drs. 14/3016, S. 4.

<sup>19</sup> Landesgesetz zur Ausführung des Art. 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Konnexitätsausführungsgesetz - KonnexAG -) vom 2. März 2006 (GVBl. S. 53), BS 2020-5.

lage der Chancengleichheit. Zur Verwirklichung dieses Rechts haben die Vertragsstaaten nach Absatz 2 u.a. sicherzustellen, dass Menschen nicht aufgrund von Behinderungen vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden (Buchst. a) und sie gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht haben (Buchst. b).

Art. 24 BRK wird nach allgemeinem Verständnis eine Verpflichtung der Vertragsstaaten entnommen, ein inklusives Beschulungskonzept vorzuhalten, das so vielen Menschen mit Behinderungen wie möglich einen gemeinsamen Unterricht mit Menschen ohne Behinderungen an allgemeinen Schulen ermöglicht.<sup>20</sup> Von der Bestimmung geht – in Abkehr von der bisherigen Gleichrangigkeit von Förderschule und allgemeiner Schule – eine Regelvermutung für ein System inklusiven Lernens aus.<sup>21</sup> Der Begriff integrativer Unterricht, der bei der deutschen Übersetzung der Vertragsbestimmung gewählt wurde, ist i.S. einer inklusiven Beschulung zu interpretieren und läuft mithin Gefahr fehlinterpretiert zu werden<sup>22</sup>, weil ein integratives und inklusives Schulkonzept nicht deckungsgleich sind.<sup>23</sup> „Während die Integration eine Anpassungsleistung vom behinderten Kind verlangt, bevor dieses in das allgemeine System (zurück-) integriert werden kann, nimmt die Inklusion nicht das Kind, sondern das System selbst in den Blick und fordert von ihm die Anpassungsleistung.“<sup>24</sup> Gemäß Art. 4 Abs. 2 BRK haben die Vertragsstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um eine inklusive Beschulung unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel nach und nach zu gewährleisten (sog. Progressionsvorbehalt).<sup>25</sup> Die Bestimmungen des Art. 24 Abs. 1 und Abs. 2 BRK gelten gemäß Art. 4 Abs. 5 BRK ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates und damit auch für die Länder und Gemeinden. Für die Bundesrepublik Deutschland sind die Vorgaben der BRK seit dem 26. März 2009 geltendes innerstaatliches Recht auf der Ebene eines Bundesgesetzes.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> *Winkler*, NWVBl. 2011, 409; *Eichholz*, FPR 2012, 228, 229.

<sup>21</sup> *Schwarz*, NWVBl. 2013, 81, 84 f. Vgl. auch *Winkler* (NWVBl. 2011, 409, 410 m.w.N.), der auf eine geforderte Inklusionsquote von 80 bis 90 v.H. verweist.

<sup>22</sup> *Grumbach/Bickenbach/Seckelmann (u.a.)*, in: Schulgesetz Rheinland-Pfalz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar, Vor §§ 9 bis 14 (Stand: Januar 2013), Anm. 3.3.2 (zitiert nach beck-online); siehe ferner VGH BW, VBIBW 2013, 386, 390 m.w.N.

<sup>23</sup> Zu den Unterschieden *Faber*, NWVBl. 2014, 8, 9; *Winkler*, NWVBl. 2011, 409 m.w.N.

<sup>24</sup> Sozialverband Deutschland e.V., UN-BRK umsetzen - Inklusive Bildung verwirklichen, 2009, S. 3 (abrufbar unter: [www.sovd.de](http://www.sovd.de)). Zu den Unterschieden siehe auch *Faber*, NWVBl. 2014, 8, 9; *Winkler*, NWVBl. 2011, 409 m.w.N.

<sup>25</sup> Der Progressionsvorbehalt, der nicht für sofort anwendbare Bestimmungen der BRK gilt, findet auf Art. 24 BRK Anwendung, weil entsprechende Rechtsansprüche auf eine inklusive Beschulung erst durch das Recht der Vertragsstaaten festgelegt werden müssen (siehe HessVGH, BeckRS 2010, 52225 m.w.N.).

<sup>26</sup> BGBl. 2008 II S. 1419; 2009 II S. 812. Hierzu VGH BW, VBIBW 2013, 386, 389 f.; Allg. zur Transformationswirkung des Vertragsgesetzes *Pieper*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), 2. Auflage 2013, Art. 59 Rn. 41 ff.

## 2. Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben in Art. 1 des Gesetzentwurfs

Art. 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs sieht Änderungen im Schulgesetz<sup>27</sup> (SchulG-E) vor. Diese dienen ausweislich der Gesetzesbegründung der Umsetzung des von Art. 24 BRK geforderten inklusiven Schulsystems.<sup>28</sup> Der bisherige integrative Ansatz des rheinland-pfälzischen Beschulungskonzepts (§ 1 Abs. 2 Satz 4 SchulG)<sup>29</sup> soll danach zugunsten eines „inklusive Schulsystems“ (§ 1 Abs. 2 Satz 4 SchulG-E) aufgegeben werden.

Gemäß § 3 Abs. 5 Satz 1 SchulG sollen bereits nach der gegenwärtigen Rechtslage behinderte Schülerinnen und Schüler das schulische Bildungs- und Erziehungsangebot grundsätzlich selbständig, barrierefrei i.S.d. § 2 Abs. 3 des Landesgesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und gemeinsam mit nicht behinderten Schülerinnen und Schülern nutzen können. Diese Vorgaben an das Beschulungskonzept stehen jedoch unter dem Vorbehalt, dass die sächlichen, räumlichen, personellen und organisatorischen Bedingungen geschaffen werden können. Mit dem vorliegenden Regelungsentwurf soll dieser Ressourcenvorbehalt aufgehoben (§ 3 Abs. 5 Satz 1 SchulG-E) und den Eltern von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf zugleich ein Wahlrecht nach Maßgabe der §§ 3 Abs. 5 Satz 2, 59 Abs. 4 SchulG-E zugestanden werden, ob der Unterricht an einer Förderschule oder im inklusiven Unterricht erfolgen soll. Die Entscheidungsprärogative der Eltern bezieht sich auf den Förderort, nicht jedoch auf eine konkrete Schule (vgl. auch § 59 Abs. 4 Satz 3 SchulG-E).

Ein weiterer Schwerpunkt des Regelungsentwurfs ist darin zu sehen, dass der gemeinsame Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen grundsätzlich zu einer allgemeinpädagogischen Aufgabe aller Schulen erklärt wird (§ 14 a Abs. 1 Satz 1 SchulG-E). Dieser erweiterte pädagogische Auftrag soll nach Satz 2 zunehmend von mehr Schulen übernommen werden (§ 14 a Abs. 1 Satz 2 SchulG-E). Satz 3 konkretisiert diese Vorgabe schließlich dahingehend, dass inklusiver Unterricht vorrangig an sog. Schwerpunktschulen, von denen landesweit bereits 262 existieren<sup>30</sup>, angeboten wird. Als Schwerpunktschulen sollen diejenigen Schulen gelten, die auf Dauer mit der Durchführung von inklusivem Unterricht beauftragt sind und diesen möglichst wohnortnah anbieten. Dies können Grundschulen, Realschulen plus, Gymnasien und Integrierte Gesamtschulen sowie in freier Trägerschaft befindliche Haupt- und

<sup>27</sup> Schulgesetz vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 359), BS 223-1.

<sup>28</sup> Drs. 16/3342, S. 1 f., 14 f.

<sup>29</sup> *Grumbach/Bickenbach/Seckelmann (u.a.)*, in: Schulgesetz Rheinland-Pfalz, a.a.O., § 1 (Stand: Januar 2013), Anm. 3.2 (zitiert nach beck-online).

<sup>30</sup> Drs. 16/3342, S. 16.

Realschulen sein (§ 14 a Abs. 4 SchulG-E). Schulen, die inklusiven Unterricht anbieten, sollen von Förderschulen, die zu Förder- und Beratungszentren weiterentwickelt wurden, unterstützt werden (§§ 14 a Abs. 2 Satz 5, 12 Abs. 2 SchulG-E).

Damit soll nach dem vorliegenden Regelungsentwurf der Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf entweder an Förderschulen (§ 10 Abs. 10 SchulG-E) oder im Rahmen eines inklusiven Beschulungskonzepts vorrangig an Schwerpunktschulen und nachrangig an anderen Regelschulen (§ 14 a Abs. 1 SchulG-E) stattfinden.

### **3. Mögliche Bedeutung der vorgesehenen Änderungen für die Kommunen als Aufgaben- und Kostenträger**

Art. 1 des Gesetzentwurfs betrifft die in § 76 SchulG genannten kommunalen Gebietskörperschaften vor allem als Schulträger, der für die „äußeren Schulangelegenheiten“<sup>31</sup> (§ 74 Abs. 3 SchulG) verantwortlich ist. Zu diesen zählt insbesondere der sächliche Aufwand, etwa die Bereitstellung, laufende Unterhaltung und Bewirtschaftung der Schulgebäude (§ 75 Abs. 2 Nr. 2 SchulG), deren Ausstattung (§ 75 Abs. 2 Nr. 3 SchulG), die Beschaffung und laufende Unterhaltung der Lehr- und Unterrichtsmittel (§ 75 Abs. 2 Nr. 4 SchulG) sowie des Sachbedarfs, der für sonderpädagogische Maßnahmen erforderlich ist (§ 75 Abs. 2 Nr. 8 SchulG). Ein inklusives Unterrichtsangebot stellt besondere Anforderungen an die Wahrnehmung dieser Aufgaben wie z.B. die Einrichtung von Rampen und Aufzügen, einen behindertengerechten Hygienebereich, raumakustische, visuelle und taktile Maßnahmen, die Ausstattung bzw. Erweiterung des Schulgebäudes mit Differenzierungs-, Bewegungs- und Rückzugsräumen oder die Bereitstellung besonderer Lehr- und Unterrichtsmittel.<sup>32</sup>

Der Gesetzentwurf könnte ferner die Schülerbeförderung tangieren, die ebenfalls eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe darstellt. Gemäß § 69 Abs. 1 Satz 1 SchulG obliegt den Landkreisen und kreisfreien Städten die Beförderung der Schülerinnen und Schüler zu den in ihrem Gebiet gelegenen Grund- und Förderschulen, wenn die Schülerinnen und Schüler ihren Wohnsitz in Rheinland-Pfalz haben und ihnen der Schulweg ohne Benutzung eines Verkehrs-

<sup>31</sup> OVG Rheinland-Pfalz, LKRZ 2011, 336, 337.

<sup>32</sup> Schwarz/Weishaupt/Schneider/Makles/Tarazona, Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken, Gutachten im Auftrag des Städtetages Nordrhein-Westfalen, des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen, 2013, S. 47 ff.; Faber/Eroglu, Inklusion in der Bildung, Sachstandsbericht zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Elementar- und Schulbereich in Deutschland, Deutscher Städtetag (Hrsg.), 2012, S. 21; Höfling/Engels, NWVBl. 2014, 1, 6 f.; Winkler, NWVBl. 2011, 409, 410.

mittels nicht zumutbar ist. Gemäß § 69 Abs. 1 Satz 2 SchulG-E soll das Gleiche gelten für die Beförderung zu der nächstgelegenen Realschule plus in der jeweiligen Schulform, zu der nächstgelegenen Sekundarstufe I der Integrierten Gesamtschulen, der Gymnasien, an denen die allgemeine Hochschulreife nach zwölf Jahren erworben wird, und der Gymnasien, an denen die allgemeine Hochschulreife nach 13 Jahren erworben wird, sowie von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu der nach § 59 Abs. 4 Satz 3 SchulG-E festgelegten Schule.<sup>33</sup> Die Landkreise und kreisfreien Städte erfüllen die Aufgabe der Schülerbeförderung grundsätzlich durch Übernahme der notwendigen Fahrkosten für öffentliche Verkehrsmittel und ggf. durch den Einsatz von Schulbussen und die Bereitstellung von Begleitpersonen (§ 69 Abs. 4 und Abs. 5 SchulG). Das in §§ 3 Abs. 5 Satz 2, 59 Abs. 4 Satz 2 SchulG-E eingeräumte Elternwahlrecht dürfte dazu führen, dass künftig mehr Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf eine allgemeine Schule (Schwerpunktschule) anstelle einer Förderschule besuchen wollen.<sup>34</sup> In ihrer Gesetzesbegründung geht die Landesregierung von der Notwendigkeit „evtl. neuer Beförderungslösungen“<sup>35</sup> aus, auch wenn die Anzahl der zu befördernden Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf gleich bleiben sollte. Diese dürfte für die Kommunen als Träger der Schülerbeförderung finanzielle Auswirkungen mit sich bringen, die entlastend oder belastend ausfallen können. Der zu prognostizierende Effekt dürfte u.a. davon abhängen, ob die Beförderungsdistanzen nach dem Wechsel auf eine Schwerpunktschule in der Summe kleiner oder größer geworden sind.

Schließlich könnte der Gesetzentwurf zumindest mittelbare Auswirkungen auf die Kommunen als Träger der örtlichen Sozial- und Jugendhilfe haben, der für die Personalkosten der sog. Integrationshelfer und sonstiger Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Achten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch aufzukommen hat.<sup>36</sup> In dieser Hinsicht könnte insbesondere zu bedenken sein, dass eine zunehmende inklusive Beschulung einen steigenden Bedarf nach nicht lehrendem Assistenzpersonal (vgl. § 25 Abs. 8 Satz 4 SchulG-E) mit sich bringt.

### III. Folgerungen für die Geltung des Konnexitätsprinzips

---

<sup>33</sup> Weitere Beförderungsfälle der Kommunen sieht § 69 Abs. 8 SchulG vor.

<sup>34</sup> Ebenso Drs. 16/3342, S. 16.

<sup>35</sup> Drs. 16/3342, S. 16.

<sup>36</sup> Hierzu *Höfling/Engels*, NWVBl. 2014, 1, 6; *Schwarz*, NWVBl. 2013, 81, 86.



Im Folgenden soll untersucht werden, ob der Gesetzentwurf unter den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips fällt und das Land verpflichtet ist, Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen und den finanziellen Ausgleich einer Mehrbelastung zu schaffen.

## 1. Eröffnung des Anwendungsbereichs des Konnexitätsprinzips

### a) Schulische Inklusion als neu übertragene Aufgabe i.S.d. Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 LV?

Fraglich ist, ob die in Art. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene inklusive Beschulung eine Aufgabe darstellt, die den Kommunen i.S.d. Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 LV neu übertragen wird. In ihrer Gesetzesbegründung führt die Landesregierung aus, dass der Gesetzentwurf der „Weiterentwicklung der Inklusion“ sowie des „Ausbaus inklusiven Unterrichts“ diene und auf die Kommunen daher keine neue öffentliche Aufgabe zukäme.<sup>37</sup> Hingegen ist an anderer Stelle von der „Schaffung eines inklusiven Schulsystems“ die Rede.<sup>38</sup>

Dafür, dass sich die Kommunen gegenwärtig noch nicht mit den Aufgaben eines gesetzlich verankerten inklusiven Schulsystems konfrontiert sehen, könnte u.a. die in § 109 a Satz 1 SchulG-E vorgesehene Experimentierklausel sprechen, in der von der „Zielvorstellung eines inklusiven Schulsystems“ die Rede ist. Ferner ist zu bedenken, dass dem gegenwärtigen SchulG der Begriff der Inklusion fremd ist; dieser soll vielmehr erstmals mit Verabschiedung des Gesetzentwurfs in das SchulG Einzug halten.<sup>39</sup> Der Gesetzgeber, dem allein die Entscheidung über das Schulsystem vorbehalten bleibt, geht zwar nach dem heutigen § 3 Abs. 5 Satz 1 SchulG bereits von der Möglichkeit gemeinsamen Unterrichts von behinderten und nicht behinderten Schülerinnen und Schüler aus. Einer solchen Beschulung legt er jedoch einen integrativen Ansatz zugrunde (§ 1 Abs. 2 Satz 4 SchulG), der aus den vorgenannten Gründen mit einer inklusiven Beschulung nicht gleichgesetzt werden kann.<sup>40</sup> Auch vor diesem Hintergrund geht ein Teil der Rechtslehre davon aus, dass den Kommunen mit der Einführung der schulischen Inklusion eine neue Aufgabe i.S.d. Konnexitätstatbestands übertragen wird.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Drs. 16/3342, S. 15.

<sup>38</sup> Drs. 16/3342, S. 14.

<sup>39</sup> Drs. 16/3342, S. 14.

<sup>40</sup> Vgl. S. 5, *Faber*, NWVBl. 2014, 8, 14.

<sup>41</sup> *Höfling/Engels*, NWVBl. 2014, 1, 5; *Trips*, NdsVBl. 2013, 297, 301.

Gegen die vorgenannte Sichtweise ist einzuwenden, dass dem Konnexitätsprinzip ein Aufgabenbegriff zugrundegelegt wird, der die in Art. 49 LV vorherrschende Systematik außer Acht lassen dürfte. Der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips erfasst ausweislich des Art. 49 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 4 LV „staatliche Aufgaben“ und „Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung“.<sup>42</sup> Aus den vorgenannten rechtlichen Gründen sehen sich die Kommunen zwar erstmals mit den Aufgaben schulischer Inklusion konfrontiert; hierbei handelt es sich jedoch um keine Aufgabe i.S.d. des insoweit engeren Terminus in Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV. Maßgeblich dürften vielmehr die von der schulischen Inklusion betroffenen Pflichtaufgaben sein, die den Kommunen z.B. als Schulträger bereits obliegen. Die schulische Inklusion als solche stellt daher für die Kommunen keine neu übertragene öffentliche Aufgabe i.S.d. Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 LV dar.

#### **b) Besondere Anforderungen an bestehende Aufgaben i.S.d. Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 LV**

Mit der Einführung eines inklusiven Schulsystems könnten jedoch besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben verbunden sein (Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 LV). Dies ist der Fall, wenn eine über das gegenwärtige Maß hinausgehende Anforderung an die bestehende Aufgabe gestellt wird; die besondere Anforderung kann sowohl qualitativer als auch quantitativer Art sein.<sup>43</sup>

Die Ausführungen der Landesregierung zu der von ihr vorgenommenen Konnexitätsprüfung dürften so zu interpretieren sein, dass der vorliegende Gesetzentwurf keine besonderen Anforderungen an die Erfüllung bestehender kommunaler Aufgaben stellt. So wird ausgeführt, dass der Gesetzentwurf „keine inhaltlichen Aufgabenänderungen“ vorsehe. Die Änderungen bezögen sich vielmehr auf die „Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung“. Ferner wird darauf hingewiesen, dass sich eine zunehmende Inanspruchnahme gemeinsamen Unterrichts schon lange abzeichne. Schließlich wird als weiterer Aspekt auch die Ausübung des Elternwahlrechts angeführt, von dem die Wahrnehmung bestehender Aufgaben im Schulbereich abhinge.<sup>44</sup>

Auch wenn an den gegenwärtig 262 Schwerpunktschulen bereits ein gemeinsamer Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen stattfindet, ist darauf hinzuwei-

<sup>42</sup> Drs. 14/4675, S. 8; ThürVerfGH, ThürVBl. 2005, 228, 230.

<sup>43</sup> Meffert/Müller, KonnexAG Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2008, § 1 Anm. 1.1 und 1.2.

<sup>44</sup> Drs. 16/3342, S. 16.

sen, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf erstmals ein inklusives Schulsystem eingeführt werden soll, das sich auch konzeptionell vom bisherigen integrativen Ansatz unterscheidet.<sup>45</sup> Eine inklusive Beschulung setzt eigene Qualitätsstandards voraus, so etwa die Einrichtung besonderer baulicher Einrichtungen oder die Anschaffung spezieller Lernmittel.<sup>46</sup> Die von § 3 Abs. 5 Satz 1 SchulG geforderte Barrierefreiheit, die Grundvoraussetzung für ein gemeinsames Lernen ist, soll nach der vorgesehenen Neuregelung nicht länger unter dem Vorbehalt stehen, dass die erforderlichen Bedingungen geschaffen werden können. Der Gesetzesbegründung kann nicht entnommen werden, dass diese qualitativen Anforderungen bereits vollumfänglich an den Schwerpunktschulen erfüllt sind und die Einführung der schulischen Inklusion mithin allein pädagogische Anforderungen mit sich bringt, die ausschließlich das Land als Aufgabenträger betreffen, der für den „inneren Schulbetrieb“ zuständig ist (§ 74 Abs. 1 SchulG). Schließlich dürfte der vorliegende Gesetzentwurf auch den Ausbau des Schwerpunktschulnetzes bedingen („ca. 40 zusätzliche Schwerpunktschulen“<sup>47</sup>) und mithin zu einer quantitativen Erweiterung bestehender Aufgaben der kommunalen Schulträger führen.

Nicht erheblich dürfte es schließlich sein, dass der Gesetzentwurf selbst keine präzisen Standards für eine inklusive Beschulung festlegt. Mit der verfassungsrechtlichen Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips dürfte es nur schwer zu vereinbaren sein, dass sich der Gesetzgeber seiner verfassungsrechtlichen Bindungen aus Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 LV durch eine „Standardabstinenz“ entziehen kann, wenn sich die Kommunen bereits aus der Natur der Sache mit gesteigerten Anforderungen konfrontiert sehen.<sup>48</sup> Zu bedenken ist auch, dass das SchulG bereits die Zuständigkeit der Kommunen für bestimmte schulische Aufgaben regelt, deren Inhalt sich mit Einführung der Inklusion aktualisiert (§§ 74 Abs. 3, 75 Abs. 2 SchulG). Hierfür dürfte auch § 3 Abs. 5 Satz 1 SchulG-E sprechen, wonach entgegen der gegenwärtigen Rechtslage die barrierefreie und gemeinsame Nutzung des schulischen Bildungs- und Erziehungsangebots nicht länger davon abhängen soll, dass die sächlichen, räumlichen, personellen und organisatorischen Bedingungen geschaffen werden können. Auch ohne eine ausdrückliche Standardregelung dürften von dem vorliegenden Gesetzentwurf, der erstmals einen Rechtsanspruch auf eine inklusive Beschulung einräumen will, nicht lediglich „faktische Auswirkungen“<sup>49</sup>, welche die Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung betreffen, ausgehen.

---

<sup>45</sup> Vgl. S. 5.

<sup>46</sup> Winkler, NWVBl. 2011, 409, 410.

<sup>47</sup> Drs. 16/3342, S. 16.

<sup>48</sup> Faber, NWVBl. 2014, 8, 14. Vgl. Schwarz, NWVBl. 2013, 81, 85.

<sup>49</sup> So allerdings Schwarz, NWVBl. 2013, 81, 86.

Angesichts des vorgesehenen Rechtsanspruchs auf eine inklusive Beschulung dürfte schließlich auch die Ausübung des Elternwahlrechts nicht als ein „Verursachungsbeitrag Dritter“ angesehen werden können, der gewissermaßen „außerhalb des Gesetzentwurfs“ steht und damit losgelöst vom Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips zu beurteilen wäre.<sup>50</sup>

Die gesteigerten Anforderungen an das Schulsystem könnten nicht allein die mit der Schulträgerschaft verbundenen Aufgaben, sondern auch die Schülerbeförderung betreffen. Insofern erscheint die Annahme der Landesregierung, dass „evtl. neue Beförderungslösungen“ notwendig werden, plausibel, auch wenn in der Summe die Zahl der Beförderungsfälle gleich bleiben sollte.<sup>51</sup> Ferner könnte der Gesetzentwurf bewirken, dass über das bestehende Maß hinausgehende Anforderungen auch an die Eingliederungshilfe gestellt werden, selbst wenn sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf nicht ändert.<sup>52</sup>

### **c) Das Verursacherprinzip – Ausschluss von landesfremden Verursachungsbeiträgen**

Angesichts des Verursacherprinzips, das dem Konnexitätsprinzip zugrunde liegt, erhebt sich die Frage, ob und ggf. inwieweit der vorliegende Regelungsentwurf, mit dem die Vorgaben des Art. 24 BRK umgesetzt werden sollen, unter den Anwendungsbereich des Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV gefasst werden kann. Denn die vorgenannten Aufgabenänderungen unterfallen nur insoweit dem Konnexitätsprinzip, wie sie dem Land als eigener Verursachungsbeitrag zugeordnet werden können.

#### **aa) Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips bei der Umsetzung von Art. 24 BRK**

Wenn aufgrund europa- oder bundesrechtlicher Regelungen eine Aufgabe oder Finanzierungspflicht unmittelbar den Gemeinden oder Gemeindeverbänden übertragen wird, findet gemäß § 1 Abs. 2 KonnexAG das Konnexitätsprinzip nur insoweit Anwendung, als dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum bleibt und dieser genutzt wird. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll § 1 Abs. 2 KonnexAG unter dieser Voraussetzung nicht nur auf die Fälle einer Aufgabenübertragung, sondern auch dann Anwendung finden, wenn „Inhalt

<sup>50</sup> *Faber*, NWVBl. 2014, 8, 14; *Höfling/Engels*, NWVBl. 2014, 1, 5.

<sup>51</sup> Drs. 16/3342, S. 16.

<sup>52</sup> Allg. eine konnexitätsrelevante Aufgabenerweiterung bejahend *Höfling/Engels*, NWVBl. 2014, 1, 5; *Winkler*, NWVBl. 2011, 409, 410 u. 412; a.A. *Schwarz*, NWVBl. 2013, 81, 85 ff.

und Umfang der gemeindlichen Aufgabe unmittelbar durch Bundes- oder Europarecht bestimmt werden“.<sup>53</sup> Diese erweiterte Auslegung des § 1 Abs. 2 KonnexAG dürfte unter systematischen Gesichtspunkten stimmig sein, weil das Verursacherprinzip auch in den Fällen des Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 LV Geltung beansprucht.

§ 1 Abs. 2 KonnexAG setzt seinem Wortlaut nach eine europa- oder bundesrechtliche Regelung voraus. Fraglich könnte daher sein, ob die Norm überhaupt im Hinblick auf Art. 24 BRK, der dem Völkerrecht angehört, Anwendung findet. Zu bedenken ist jedoch, dass auf Grund des zur BRK erlassenen Zustimmungsgesetzes (Art. 59 Abs. 2 GG) ein „umfassender Anwendungsbefehl für die gesamte deutsche Rechtsordnung“ ausgeht, der als bundesrechtliche Regelung zu qualifizieren ist.<sup>54</sup>

Abzulehnen dürfte es jedoch sein, dass von Art. 24 BRK unmittelbar der Inhalt und Umfang einer gemeindlichen Aufgabe bestimmt wird und dem Land kein Gestaltungsspielraum bleibt. Von Art. 24 BRK geht eine Verpflichtung „dem Grunde nach“ aus, ein inklusives Schulsystem einzurichten.<sup>55</sup> Unmittelbare Vorgaben, die dem Landesgesetzgeber einen inhaltlichen Ausgestaltungsspielraum verwehren, enthält Art. 24 BRK hingegen nicht. Die Vorschrift verfügt über ein hohes Abstraktionsniveau und ist insofern nicht unmittelbar vollziehbar<sup>56</sup>, so dass das Land bei der Umsetzung zwar über kein Entschließungs-, jedoch über ein Auswahlermessen verfügt.<sup>57</sup> So wäre der Landesgesetzgeber ohne weiteres berechtigt, das bisherige Teilsystem der Förderschulen zugunsten einer ausschließlich inklusiven Beschulung „auslaufen“ zu lassen. Er könnte sich, wie vorgesehen, aber auch für eine „Parallelität der Systeme“ entscheiden, wobei er die Regelvermutung zugunsten einer inklusiven Beschulung zu beachten hat.<sup>58</sup> Für einen Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers spricht schließlich auch Art. 4 Abs. 2 BRK, der die Länder zu einer Umsetzung der Vorgaben unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel nach und nach berechtigt.<sup>59</sup>

Der Ausgestaltungsspielraum erstreckt sich jedenfalls auf die Aufgaben im Rahmen der Schulträgerschaft und der Schülerbeförderung, für die das Land originäre Regelungskompetenzen

<sup>53</sup> Drs. 14/4675, S. 9.

<sup>54</sup> Höfling/Engels, NWVBl. 2014, 1, 4 m.w.N.; VGH BW, VBIBW 2013, 386, 389 f.

<sup>55</sup> Schwarz, NWVBl. 2013, 81, 84; HessVGH, NVwZ-RR 2010, 602, 603 f.; BeckRS 2010, 52225 m.w.N.

<sup>56</sup> VGH BW, VBIBW 2013, 386, 390; HessVGH, HessVGH, NVwZ-RR 2010, 602, 604; HessVGH, BeckRS 2010, 52225; Winkler, NWVBl. 2011, 409; Höfling/Engels, NWVBl. 2014, 1, 4; a.A. Riedel/Arend, NVwZ 2010, 1346, 1347 ff.

<sup>57</sup> Faber/Eroglu, Inklusion in der Bildung, a.a.O., S. 22; Schwarz, NWVBl. 2013, 81, 84.

<sup>58</sup> Schwarz, NWVBl. 2013, 81, 84 f.

<sup>59</sup> Vgl. auch HessVGH, HessVGH, NVwZ-RR 2010, 602, 604; HessVGH, BeckRS 2010, 52225 m.w.N.

besitzt und deren Inhalt von dem vorliegenden Regelungsentwurf abhängen. Diesbezügliche, über das bestehende Maß hinausgehende Anforderungen dürften daher dem Land i.S.d. Verursacherprinzips zuzurechnen sein.

## **bb) Ausschluss des Konnexitätsprinzips in Bezug auf die Leistungen der Eingliederungshilfe**

Fraglich ist jedoch, ob dieser Zurechnungszusammenhang auch hinsichtlich der Aufgaben, die den Kommunen als Träger der örtlichen Sozial- und Jugendhilfe nach dem Achten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch obliegen, anzunehmen ist. Selbst wenn die im Gesetzentwurf vorgesehene inklusive Beschulung einen steigenden Bedarf nach nicht lehrendem Assistenzpersonal mit sich bringt, so dürfte nicht zu verkennen sein, dass sich die vorgesehenen Änderungen auf einen außerschulischen Regelungsbereich auswirken, der vollständig durch die einschlägigen sozialgesetzlichen Bestimmungen des Bundes determiniert ist. Das Land verfügt in diesem Bereich über keine eigenen (abweichenden) Gestaltungsmöglichkeiten.<sup>60</sup> Hierin dürfte ein entscheidender Unterschied zu den mit der Schulträgerschaft und der Schülerbeförderung verbundenen Aufgaben, die durch den Regelungsentwurf ebenfalls tangiert werden, gesehen werden können. Die Auswirkungen auf eine andere kompetenzielle Regelungsebene dürften für einen konnexitätsrelevanten Zurechnungszusammenhang unzureichend sein. Etwaige Änderungen im Bereich der Eingliederungshilfe („Integrationshelfer“), die im Zusammenhang mit dem Regelungsentwurf stehen, dürfte das Land daher nicht als eigene Entscheidung i.S.d. Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV zu verantworten haben.<sup>61</sup> Der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips dürfte damit auf den Aufgabenbereich der Schulträgerschaft und Schülerbeförderung beschränkt bleiben.

## **2. Rechtsfolgen des Konnexitätsprinzips: Kostendeckung und Mehrbelastungsausgleich**

Soweit der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips auf Grund besonderer Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben eröffnet ist, ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich gehalten, Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen (Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV). Verbleibt bei den Gemeinden oder Gemeindeverbänden trotz dieser Regelung eine Mehrbelastung, so ist diese finanziell auszugleichen (Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV). Das KonnexAG enthält mehrere „materiell verfassungsrechtliche Bestimmungen“, die diesen Gewährleistungshalt prozedural absichern.

<sup>60</sup> Schwarz, NWVBl. 2013, 81, 87.

<sup>61</sup> Schwarz, NWVBl. 2013, 81, 87; a.A. Höfling/Engels, NWVBl. 2014, 1, 6.

### **a) Bestimmungen über die Deckung der Kosten (Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV)**

§ 1 Abs. 1 Satz 1 und § 2 KonnexAG bestimmen, dass Regelungen über die Kostendeckung auf Grund einer Kostenfolgenabschätzung vorzunehmen sind. Sind bei der Änderung der Aufgabe europa- oder bundesrechtliche Vorgaben beachtlich, so findet ferner eine Kostenverursachungsabschätzung statt. Mit deren Hilfe ist der Kostenanteil, der gemäß des Verursacherprinzips auf das Land entfällt, zu prognostizieren (§ 2 Abs. 1 Satz 1 KonnexAG). Die Durchführung der Kostenverursachungs- und Kostenfolgenabschätzung obliegt bei Regelungsentwürfen der Landesregierung dem jeweils fachlich zuständigen Ministerium im Einvernehmen mit dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium (§ 4 Abs. 1 KonnexAG).

Bei der Prognose der bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit durch die Erfüllung der Aufgabe entstehenden durchschnittlichen und angemessenen Kosten (Kostenfolgenabschätzung i.e.S.) sind der mengenmäßige Umfang der zu erfüllenden Aufgabe und der je Mengeneinheit anfallende Aufwand zu schätzen; dabei kann auf Pauschalen sowie auf Erfahrungs- oder Vergleichswerte zurückgegriffen werden (§ 2 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG). Bei dieser Kostenfolgenabschätzung sind u.a. die künftig zu bewirkenden Leistungen an Dritte nach Höhe und Fallzahlen pauschal zu schätzen (§ 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 KonnexAG) und etwaige Investitionskosten zu berücksichtigen, soweit sie für die Erfüllung der Aufgabe unabweisbar notwendig sind und nicht in sonstiger Weise gefördert werden (§ 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 KonnexAG). Von den ermittelten Kosten sind Einnahmemöglichkeiten wie etwa die Erhebung von Entgelten in Abzug zu bringen (§ 2 Abs. 2 KonnexAG). Im Rahmen einer Kostenfolgenabschätzung i.w.S. sind sodann Bestimmungen über die Deckung der Kosten, die sich z.B. aus Ausgabeesparungen an anderer Stelle ergeben kann (§ 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KonnexAG), zu treffen, wobei Typisierungen und Pauschalisierungen zulässig sind (§ 2 Abs. 3 Satz 2 KonnexAG). Bei den vorgenannten Verfahrensschritten sind alle für eine gesicherte Prognose erheblichen Umstände zu erfassen und in ihren Auswirkungen gesondert zu bewerten (§ 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG). Die Berechnungsgrundlagen und Berechnungen sind aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu dokumentieren (§ 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG).<sup>62</sup> Die Gemeinden haben die notwendigen Auskünfte unentgeltlich zu erteilen, damit das Land eine Kostenverursachungs- und Kostenfolgenabschätzung vornehmen kann (§ 2 Abs. 7 KonnexAG).

<sup>62</sup> Zum Transparenzgebot VerfGH NRW, NVwZ-RR 2010, 705, 708; NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553, 554; *Müller/Meffert*, *Der Gemeindehaushalt* 2006, 121, 124.



In der Gesetzesbegründung wird der Wortlaut der den kommunalen Spitzenverbänden gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 KonnexAG zugeleiteten Kostenverursachungs- und Kostenfolgenabschätzung wiedergegeben.<sup>63</sup> Die Gesetzesbegründung dürfte aus nachstehenden Gründen keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür bieten, dass eine ordnungsgemäße Kostenverursachungs- und Kostenfolgenabschätzung vorgenommen wurde. Die dargestellte Analyse enthält zwar mehrere kostenrelevante Annahmen. Diese lassen jedoch keine Rückschlüsse auf entsprechende Berechnungen und Daten erkennen.

So mag es durchaus möglich sein, dass das vorliegende „Konzept zur Entwicklung der Inklusion mit Schwerpunkten“ auf eine Umsetzung des Art. 24 BRK hinausläuft, bei dem für die Kommunen geringere Kosten als bei einer Umsetzung inklusiven Unterrichts an allen Regelschulen entstehen.<sup>64</sup> Auch könnte es sein, dass etwaige (Mehr-)Kosten „primär auf die VN-BRK zurückzuführen“ sind.<sup>65</sup> Angaben, welcher ggf. tatsächlich geringe Kostenanteil i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 KonnexAG auf das Land entfällt, enthält der Gesetzentwurf jedoch nicht. Die an eine Kostenverursachungsabschätzung zu stellenden Anforderungen dürften mithin nicht erfüllt sein.

Auch in Bezug auf die vorzunehmende Kostenfolgenabschätzung i.e.S. beinhaltet die Gesetzesbegründung keine Anhaltspunkte, die eine Nachprüfbarkeit der vorgebrachten Erkenntnisse erlauben würden. Hinsichtlich der Aufgaben, die mit der Schulträgerschaft verbunden sind, dürfte u.a. eine Einschätzung erforderlich sein, ob und ggf. welche baulichen Änderungen an den bestehenden Schwerpunktschulen notwendig werden. Ferner dürfte bspw. die Frage Relevanz erlangen, in welchem Umfang eine Neubeschaffung spezieller Lehr- und Unterrichtsmittel erforderlich wird. Angesichts des Umstands, dass bereits entsprechende Berechnungen zur Umsetzung der Inklusion in Nordrhein-Westfalen vorliegen<sup>66</sup>, dürfte nicht davon auszugehen sein, dass derartige Kosten per se und in Gänze nicht zu prognostizieren sind. Dies dürfte auch die Annahme der Landesregierung, dass künftig „ca. 40 zusätzliche Schwerpunktschulen“ erforderlich werden<sup>67</sup>, belegen. Insofern dürfte die Landesregierung eine Vorstellung davon haben, welche ungefähren Wechselbewegungen von Förderschulen hin zu Schwerpunktschulen zu erwarten sind.

---

<sup>63</sup> Drs. 16/3342, S. 16 f.

<sup>64</sup> Drs. 16/3342, S. 16.

<sup>65</sup> Drs. 16/3342, S. 17 .

<sup>66</sup> Schwarz/Weishaupt/Schneider/Makles/Tarazona, Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken, a.a.O.

<sup>67</sup> Drs. 16/3342, S. 16.

Der Gesetzentwurf enthält auch keine Prognose, welche Kosten im Bereich der Schülerbeförderung auf Grund neuer Beförderungslösungen anfallen können. Erwähnung findet, dass kürzere Beförderungsdistanzen, die sich aus dem gegenüber den 138 Förderschulen engeren Netz der 262 Schwerpunktschulen ergeben, in der Summe sogar zu Kosteneinsparungen auf kommunaler Seite führen können. In der Gesetzesbegründung werden allerdings auch „evtl. zusätzliche Kosten“ für möglich gehalten.<sup>68</sup> Dem verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip dürfte die Direktive zu entnehmen sein, dass derartige kostenrelevante Berechnungen nach Maßgabe des KonnexAG vorzunehmen sind, soweit dies möglich ist<sup>69</sup>; Schwierigkeiten und Unsicherheiten, die jeder Prognose immanent sind und die eine Exkulpation erlaubten, würden andernfalls dazu führen, dass die „Warn- und Disziplinierungsfunktion“ des Konnexitätsprinzips pervertiert würde.<sup>70</sup> Sofern die Kosten nur teilweise eingeschätzt werden können, dürfte – der Effektivität des Konnexitätsprinzips willen – eine eingehende Begründung hierfür verfassungsrechtlich geboten sein. Etwaige Berechnungen wären in diesen Fällen zu gegebener Zeit nachzuholen. Der Gesetzgeber kann dann ggf. zu einer Nachbesserung i.S.d. Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV angehalten sein.<sup>71</sup>

## **b) Schaffung eines Mehrbelastungsausgleichs (Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV)**

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 KonnexAG ist im Rahmen des § 3 KonnexAG ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu leisten, soweit den betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit trotz der Bestimmungen über die Deckung der Kosten unabweisbare und wesentliche finanzielle Mehrbelastungen verbleiben. Das KonnexAG legt in § 1 Abs. 1 Satz 4 fest, dass eine wesentliche finanzielle Mehrbelastung im Regelfall erreicht ist, wenn die geschätzte jährliche Mehrbelastung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 0,25 EUR pro Einwohner liegt. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG ist die Mehrbelastung durch eine Kostenfolgenabschätzung i.w.S. nach § 2 Abs. 5 KonnexAG zu ermitteln. Ebenso wie bei der Ausgestaltung der Bestimmungen über die Deckung der Kosten sind bei der Ausgestaltung des Mehrbelastungsausgleichs unter Rückgriff auf allgemeine Erfahrungswerte Typisierungen und Pauschalierungen zulässig (§ 3 Abs. 1 Satz 3 KonnexAG).

<sup>68</sup> Drs. 16/3342, S. 16. Vgl. hierzu auch *Trips*, NdsVBl. 2013, 297, 302.

<sup>69</sup> BbgVerfG, DÖV 2002, 522, 524.

<sup>70</sup> *Faber*, NWVBl. 2014, 8, 14.

<sup>71</sup> Zu den Handlungspflichten, wenn Annahmen fehlerhaft getroffen wurden oder erhebliche abweichende Entwicklungen auftreten siehe §§ 2 Abs. 6, 3 Abs. 3 KonnexAG; *Jutzi*, in: Ley/Jutzi (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Rheinland-Pfalz, 4. Auflage 2005, Rn. 149.

In der Gesetzesbegründung wird an mehreren Stellen darauf hingewiesen, dass wesentliche Mehrbelastungen/-kosten der Kommunen im Rahmen der vorgesehenen Änderungen des SchulG nicht zu erwarten seien.<sup>72</sup> Entsprechend § 1 Abs. 1 Satz 3 KonnexAG geht die Landesregierung davon aus, dass ein finanzieller Ausgleich unterbleiben kann. Die jeweiligen Ausführungen dürften jedoch keine Rückschlüsse darauf geben, auf welchen Berechnungen und Daten sich diese Erkenntnisse zurückführen lassen. Insbesondere fehlen Ausführungen dazu, inwieweit die in § 1 Abs. 1 Satz 4 KonnexAG festgelegte Wesentlichkeitsschwelle (0,25 EUR pro Einwohner/Jahr) unterschritten wird. Auch insofern dürften den im KonnexAG näher ausgestalteten Anforderungen des Art. 49 Abs. 5 LV nicht ohne Weiteres Genüge getan worden sein.

#### **IV. Fazit**

Nach Einschätzung der vorliegenden gutachtlichen Stellungnahme dürfte Art. 1 des Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein Landesgesetz zur Änderung des Schulgesetzes, des Hochschulgesetzes und des Verwaltungshochschulgesetzes den Konnexitätstatbestand des Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 LV erfüllen, soweit sich der Regelungsgegenstand auf die Pflichtaufgaben auswirkt, die den Kommunen als Schulträger und Träger der Schülerbeförderung obliegen. Der Gesetzentwurf, mit dem das von Art. 24 BRK geforderte inklusive Schulsystem in Rheinland-Pfalz eingeführt werden soll, dürfte insofern „besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben“ stellen.

Mit der Umsetzung dieses Gesetzentwurfs dürften sich die Kommunen mit gesteigerten Anforderungen bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die „äußeren Schulangelegenheiten“ konfrontiert sehen. Beispielhaft kann die Einrichtung von Rampen und Aufzügen, eines behindertengerechten Hygienebereichs, raumakustischer, visueller und taktiler Maßnahmen, die Ausstattung bzw. Erweiterung des Schulgebäudes mit Differenzierungs-, Bewegungs- und Rückzugsräumen oder die Bereitstellung besonderer Lehr- und Unterrichtsmittel (etwa für sehbehinderte Schülerinnen und Schüler) genannt werden. Ferner ist nach Einschätzung der Landesregierung mit einer Erweiterung des Schwerpunktschulnetzes um ca. 40 Schulen zu rechnen. Hinsichtlich der mit der Schülerbeförderung verbundenen Aufgaben kann der Gesetzentwurf nach Ansicht der Landesregierung neue Beförderungslösungen erforderlich machen.

---

<sup>72</sup> Drs. 16/3342, S. 15, 16, 17.

Wegen des Verursacherprinzips, das dem verfassungsrechtlichen Konnexitätsstatbestand eigen ist, sieht sich der Gesetzentwurf nur insoweit den Direktiven des Art. 49 Abs. 5 LV ausgesetzt, als das Land auch die Verantwortung für eine kostenauslösende Entscheidung trägt. Angesichts des Umstands, dass Art. 24 BRK dem Gesetzgeber zwar kein Entschließungs-, jedoch ein Auswahlermessen bei der Einführung eines inklusiven Schulsystems belässt, steht der Verursachungsgedanke einer Anwendung des Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV auf den vorliegenden Gesetzentwurf nicht entgegen. Der verfassungsrechtlich geforderte Zurechnungszusammenhang dürfte auch nicht durch die Ausübung des in § 3 Abs. 5 Satz 2 SchulG-E vorgesehenen Wahlrechts der Eltern, ob der Unterricht an einer Förderschule oder im inklusiven Unterricht erfolgen soll, unterbrochen werden. Im Falle der gesetzgeberischen Einräumung eines solchen Rechts dürfte nicht von einem „Verursachungsbeitrag Dritter“ ausgegangen werden können.

Unerheblich dürfte es auch sein, dass der Gesetzentwurf selbst keine näheren Aufgabenstandards enthält. Denn mit Inkrafttreten des Regelungsgegenstandes aktualisieren sich die den Kommunen bereits obliegenden Aufgaben im Rahmen der Schulträgerschaft und der Schülerbeförderung. In dieser Hinsicht dürfte auch der Wegfall des Ressourcenvorbehalts, von dem eine barrierefreie und gemeinsame Nutzung des Bildungs- und Erziehungsangebots nicht länger abhängen soll, Bedeutung erlangen (§ 3 Abs. 5 Satz 1 SchulG-E). Mit der zu gewährleistenden Effektivität des Konnexitätsprinzips dürfte es nur schwer zu vereinbaren sein, wenn sich der Gesetzgeber seiner verfassungsrechtlichen Bindungen aus Art. 49 Abs. 5 LV durch eine „Standardabstinenz“ entziehen könnte, obgleich sich die Kommunen bereits aus der Natur der Sache mit gesteigerten Anforderungen an die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben konfrontiert sehen.

Sofern der Gesetzentwurf Auswirkungen auf die Aufgaben zeitigt, die den Kommunen als Träger der örtlichen Sozial- und Jugendhilfe im Rahmen der Eingliederungshilfe nach dem Achten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch obliegen (etwa ein zusätzlicher Bedarf an sog. „Integrationshelfern“), dürfte der Konnexitätsstatbestand vor dem Hintergrund des Verursacherprinzips nicht erfüllt sein. Die in Art. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Änderungen dürften sich auf einen außerschulischen Regelungsbereich auswirken, der vollständig durch die einschlägigen sozialgesetzlichen Bestimmungen des Bundes determiniert ist. Das Land verfügt insoweit über keine eigenen Gestaltungsmöglichkeiten. Hierin dürfte ein relevanter Unterschied zu den mit der Schulträgerschaft und der Schülerbeförderung verbundenen Aufgaben, die einem originären Regelungsbereich des Landes zugehörig sind, zu sehen sein.

Etwaige gesteigerte Anforderungen, die Leistungen der Eingliederungshilfe betreffen, dürften dem Land daher nicht in konnexitätsrelevanter Weise zuzurechnen sein.

Mit dem KonnexAG hat der Gesetzgeber den Gewährleistungsgehalt des Konnexitätsprinzips nach Maßgabe des Regelungsauftrags in Art. 49 Abs. 5 Satz 3 LV prozedural abgesichert. Er hat insofern ein Stück materielles Verfassungsrecht geschaffen. Die im KonnexAG vorgesehenen Instrumente der Kostenverursachungs- und Kostenfolgenabschätzung halten Verfahren bereit, die den Bestimmungen über die Deckung der Kosten (Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV) und der Schaffung eines Mehrbelastungsausgleichs (Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV) zugrunde zu legen sind. Hinreichende Rückschlüsse darauf, dass sich die zum Konnexitätsprinzip getroffenen Annahmen der Landesregierung, etwa zur Wesentlichkeit etwaiger Mehrbelastungen, auf die systematischen Vorgaben des KonnexAG zurückführen lassen, dürfte die vorliegende Gesetzesbegründung nicht erlauben. Sofern eine prognostische Einschätzung etwaiger kostenrelevanter Entwicklungen (z.B. im Hinblick auf die Kosten der Schülerbeförderung) gegenwärtig noch nicht möglich sein sollte, dürfte eine eingehende Begründung hierfür um der Effektivität des Konnexitätsprinzips willen verfassungsrechtlich geboten sein. Letztlich dürfte davon auszugehen sein, dass die Landesregierung, um Bestimmungen über die Deckung der Kosten treffen und einen finanziellen Ausgleich vorsehen zu können, so viel kostenrelevante Auswirkungen wie möglich in nachvollziehbarer Weise nach Maßgabe des KonnexAG zu prognostizieren hat.

Wissenschaftlicher Dienst