

Leitsätze:

1. Verpflichtet das Land Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben und trifft zeitgleich in einem gesonderten Gesetz eine Belastungsausgleichsregelung i.S.d. Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW, so geht die Beschwer eines etwaig unzureichenden finanziellen Ausgleichs von der Belastungsausgleichsregelung, nicht aber von der Aufgabenübertragungsnorm aus.
2. Das Gebot der gleichzeitigen Belastungsausgleichsregelung in Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW setzt eine enge rechtliche Verklammerung mit dem Aufgabenübertragungsakt voraus. Die Belastungsausgleichsregelung muss in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung getroffen werden. Dieser unmittelbare zeitliche Zusammenhang ist noch gewahrt, wenn die Aufgaben- und die Belastungsausgleichsregelung zeitgleich in Kraft treten.

VerfGH NRW, Urteil vom 10.1.2017 – VerfGH 8/15 –



V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F
F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N
I M N A M E N D E S V O L K E S
U R T E I L

Verkündet am: 10. Januar 2017
Schmid
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

VerfGH 8/15

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

1. der Gemeinde Augustdorf, vertreten durch den Bürgermeister, Pivitsheider Straße 16, 32832 Augustdorf,
2. der Stadt Bad Lippspringe, vertreten durch den Bürgermeister, Friedrich-Wilhelm-Weber-Platz 1, 33175 Bad Lippspringe,
3. der Gemeinde Bad Sassendorf, vertreten durch den Bürgermeister, Eichendorffstraße 1, 59505 Bad Sassendorf,
4. der Gemeinde Blankenheim, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 16, 53945 Blankenheim,
5. der Stadt Bornheim, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausstraße 2, 53332 Bornheim,
6. der Stadt Brakel, vertreten durch den Bürgermeister, Am Markt, 33034 Brakel,
7. der Stadt Breckerfeld - Hansestadt -, vertreten durch den Bürgermeister, Frankfurter Straße 38, 58339 Breckerfeld,
8. der Stadt Brilon, vertreten durch den Bürgermeister, Am Markt 1, 59929 Brilon,
9. der Stadt Bünde, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 13 + 15, 32257 Bünde,
10. der Stadt Coesfeld, vertreten durch den Bürgermeister, Markt 8, 48653 Coesfeld,
11. der Stadt Emsdetten, vertreten durch den Bürgermeister, Am Markt 1, 48282 Emsdetten,

12. der Stadt Erftstadt, vertreten durch den Bürgermeister, Holzdamm 10, 50374 Erftstadt,
13. der Stadt Erwitte, vertreten durch den Bürgermeister, Am Markt 13, 59597 Erwitte,
14. der Stadt Geldern, vertreten durch den Bürgermeister, Issumer Tor 36, 47608 Geldern,
15. der Stadt Geseke, vertreten durch den Bürgermeister, An der Abtei 1, 59590 Geseke,
16. der Stadt Grevenbroich, vertreten durch die Bürgermeisterin, Am Markt 1, 41515 Grevenbroich,
17. der Stadt Gronau, vertreten durch die Bürgermeisterin, Konrad-Adenauer-Straße 1, 48599 Gronau,
18. der Stadt Harsewinkel - Die Mähdrescherstadt -, vertreten durch die Bürgermeisterin, Münsterstraße 14, 33428 Harsewinkel,
19. der Stadt Hattingen, vertreten durch die Bürgermeisterin, Rathausplatz 1, 45525 Hattingen,
20. der Stadt Schloß Holte-Stukenbrock, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausstraße 2, 33758 Schloß Holte-Stukenbrock,
21. der Stadt Höxter, vertreten durch den Bürgermeister, Westerbachstraße 45, 37671 Höxter,
22. der Stadt Isselburg, vertreten durch den Bürgermeister, Minervastraße 12, 46419 Isselburg,
23. der Gemeinde Jüchen, vertreten durch den Bürgermeister, Am Rathaus 5, 41363 Jüchen,
24. der Stadt Kevelaer, vertreten durch den Bürgermeister, Hoogeweg 71, 47623 Kevelaer,
25. der Stadt Kleve, vertreten durch die Bürgermeisterin, Landwehr 4-6, 47533 Kleve,
26. der Gemeinde Langenberg, vertreten durch die Bürgermeisterin, Klutenbrinkstraße 5, 33449 Langenberg,
27. der Gemeinde Lindlar, vertreten durch den Bürgermeister, Borromäusstraße 1, 51789 Lindlar,
28. der Stadt Meschede - Kreis- und Hochschulstadt -, vertreten durch den Bürgermeister, Franz-Stahlmecke-Platz 2, 59872 Meschede,
29. der Stadt Moers, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 1, 47439 Moers,
30. der Gemeinde Morsbach, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 2, 51597 Morsbach,
31. der Gemeinde Nettersheim, vertreten durch den Bürgermeister, Krausstraße 2, 53947 Nettersheim,
32. der Stadt Oer-Erkenschwick, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 1, 45739 Oer-Erkenschwick,
33. der Stadt Olpe, vertreten durch den Bürgermeister, Franziskanerstraße 6, 57462 Olpe,
34. der Stadt Olsberg, vertreten durch den Bürgermeister, Bigger Platz 6, 59939 Olsberg,
35. der Stadt Paderborn, vertreten durch den Bürgermeister, Am Abdinghof 11, 33098 Paderborn,

36. der Stadt Radevormwald - Stadt auf der Höhe -, vertreten durch den Bürgermeister, Hohenfuhrstraße 13, 42477 Radevormwald,
37. der Stadt Rheda-Wiedenbrück, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 13, 33378 Rheda-Wiedenbrück,
38. der Stadt Rietberg, vertreten durch den Bürgermeister, Rügenstraße 31, 33397 Rietberg,
39. der Stadt Rüthen, vertreten durch den Bürgermeister, Hochstraße 14, 59602 Rüthen,
40. der Gemeinde Schalksmühle, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 1, 58579 Schalksmühle,
41. der Gemeinde Schermbeck, vertreten durch den Bürgermeister, Weseler Straße 2, 46514 Schermbeck,
42. der Stadt Schmallenberg, vertreten durch den Bürgermeister, Unterm Werth 1, 57392 Schmallenberg,
43. der Stadt Schwerte - Hansestadt an der Ruhr -, vertreten durch den Bürgermeister, Rathaus I, Rathausstraße 31, 58239 Schwerte,
44. der Gemeinde Simmerath, vertreten durch den Bürgermeister, Rathaus, 52152 Simmerath,
45. der Stadt Steinfurt, vertreten durch die Bürgermeisterin, Emsdettener Straße 40, 48565 Steinfurt,
46. der Gemeinde Steinhagen, vertreten durch den Bürgermeister, Am Pulverbach 25, 33803 Steinhagen,
47. der Stadt Unna, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 1, 59423 Unna,
48. der Stadt Vlotho, vertreten durch den Bürgermeister, Lange Straße 60, 32602 Vlotho,
49. der Stadt Voerde, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 20, 46562 Voerde,
50. der Gemeinde Wadersloh, vertreten durch den Bürgermeister, Liesborner Straße 5, 59329 Wadersloh,
51. der Stadt Wermelskirchen, vertreten durch den Bürgermeister, Telegrafstraße 29-33, 42929 Wermelskirchen,
52. der Stadt Willebadessen, vertreten durch den Bürgermeister, Abdinghofweg 1, 34439 Willebadessen,

Beschwerdeführerinnen,

Prozessbevollmächtigter zu 1. bis 52.:

das Erste Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 5. November 2013 (GV. NRW. S. 618) verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 13. Dezember 2016

durch die Verfassungsrichter

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Dr. B r a n d t s ,
Präsident des Oberlandesgerichts K a m p ,
Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,
Professor Dr. W i e l a n d ,
Professorin Dr. D a u n e r - L i e b ,
Richter am Bundesgerichtshof Dr. N e d d e n - B o e g e r und
Präsident des Verwaltungsgerichts Dr. H e u s c h

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird als unzulässig
verworfen.

G r ü n d e :

A.

- 1 Die beschwerdeführenden Städte und Gemeinden machen geltend, das Erste Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 5. November 2013 (GV.NRW. S. 618) verletze sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 78 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV NRW). Dieses Recht sei insbesondere in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmungen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW verletzt, weil die verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine Regelung des erforderlichen Belastungsausgleichs missachtet worden seien.

I.

- 2
 1. Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz soll der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 dienen. Nach Art. 24 des Übereinkommens gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen. Dabei stellen sie unter anderem sicher, dass Kinder nicht aufgrund einer Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden. Menschen mit Behinderungen sollen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben.
- 3
 2. Nach den bis zur Änderung durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz geltenden Bestimmungen des nordrhein-westfälischen Schulgesetzes (SchulG NRW a.F.) wurden Schülerinnen und Schüler, die wegen ihrer körperlichen, seelischen oder geistigen Behinderung oder wegen ihres erheblich beeinträchtigten Lernvermögens nicht am Unterricht einer allgemeinen Schule teilnehmen konnten, nach ihrem individuellen Bedarf sonderpädagogisch gefördert (vgl. § 19 Abs. 1 SchulG NRW a.F.). Förderorte waren die allgemeinen Schulen, Förderschulen,

Sonderpädagogische Förderklassen an allgemeinen Berufskollegs und Schulen für Kranke (§ 20 Abs. 1 SchulG NRW a.F.).

- 4 **3.** Mit dem am 5. November 2013 beschlossenen 9. Schulrechtsänderungsgesetz wurde demgegenüber bestimmt, dass Menschen mit und ohne Behinderung in der Schule in der Regel gemeinsam unterrichtet und erzogen werden (inklusive Bildung, § 2 Abs. 5 SchulG NRW n.F.). § 19 Abs. 1 SchulG NRW n.F. ordnet nunmehr an, dass Schülerinnen und Schüler, die auf Grund einer Behinderung oder wegen einer Lern- oder Entwicklungsstörung besondere Unterstützung benötigen, nach ihrem individuellen Bedarf sonderpädagogisch gefördert werden. Nach § 20 Abs. 2 und 3 SchulG NRW n.F. findet sonderpädagogische Förderung in der Regel in der allgemeinen Schule statt. Die Eltern können abweichend hiervon die Förderschule wählen. In der allgemeinen Schule wird der Unterricht als Gemeinsames Lernen für Schülerinnen und Schüler mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Klassenverband oder in der Lerngruppe erteilt. Das Gesetz trat zum 1. August 2014 in Kraft.
- 5 **4.** Die Vorschriften über die Kostentragung im Bereich des Schulwesens und der Sozial- und Jugendhilfe wurden durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz nicht geändert. Die Personalkosten für Lehrerinnen und Lehrer sowie das pädagogische und sozialpädagogische Personal gemäß § 58 SchulG NRW an öffentlichen Schulen, deren Träger das Land, eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband ist, trägt das Land (§ 92 Abs. 2 SchulG NRW). Nach § 92 Abs. 3 SchulG NRW trägt der Schulträger alle übrigen Personalkosten und die Sachkosten. Schulträger sind grundsätzlich die Gemeinden (§ 78 Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW). Die Landschaftsverbände sind Träger der Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Hören und Kommunikation, mit dem Förderschwerpunkt Sehen, mit dem Förderschwerpunkt Körperliche und motorische Entwicklung und in der Sekundarstufe I mit dem Förderschwerpunkt Sprache (§ 78 Abs. 3 Satz 1 SchulG NRW).
- 6 Die Kosten für die sogenannten Integrationshelfer oder Schulbegleiter für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35 Abs. 1 und 3 des Sozialgesetzbuches Achstes Buch (SGB VIII) i.V.m. § 54 Abs. 1 Satz 1 des Sozialge-

setzungsbuch Zwölftes Buch (SGB XII) i.V.m. § 12 Nr. 1 der Eingliederungshilfe-Verordnung (EinglHVO) tragen die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Jugendhilfe (§ 1a des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes [AG-KJHG]). Die oberste Landesjugendbehörde bestimmt auf Antrag Große und Mittlere kreisangehörige Städte durch Rechtsverordnung zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (§ 2 Abs. 1 Satz 1 AG-KJHG). Für körperlich und geistig behinderte Kinder und Jugendliche richtet sich der Anspruch nach § 53 i.V.m. § 54 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII i.V.m. § 12 Nr. 1 EinglHVO. Zuständig sind die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe (§ 97 Abs. 1 und 2 Satz 1 SGB XII, § 2 der Ausführungsverordnung zum Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch [SGB XII] – Sozialhilfe – des Landes Nordrhein-Westfalen [AV-SGB XII NRW] vom 16. Dezember 2004 bzw. nunmehr § 2a des Landesausführungsgesetzes zum Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch [SGB XII] – Sozialhilfe – für das Land Nordrhein-Westfalen [AG-SGB XII NRW] vom 16. Dezember 2004 in der Fassung des Ersten allgemeinen Gesetzes zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen vom 14. Juni 2016). Nach § 3 AG-SGB XII NRW können die Kreise als örtliche Träger kreisangehörige Gemeinden zur Durchführung der ihnen als Trägern der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben durch Satzung heranziehen.

- 7 **5.** Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens war die Frage einer Ausgleichspflicht des Landes gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW mehrfach Diskussionsgegenstand. In dem Gesetzentwurf vom 19. März 2013 (vgl. LT-Drs. 16/2432, S. 5 ff.) wurde ausgeführt, dass eine Ausgleichspflicht des Landes gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Sinne des Gesetzes zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG) nicht gegeben sei. Nordrhein-Westfalen habe bereits eine langjährige Tradition Gemeinsamen Lernens von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderungen. Die gesetzliche Regelung verbindlicher, den Vollzug prägender Anforderungen und Standards sei nicht vorgesehen. Eine solche Regelung sei jedoch die Voraussetzung für eine Aufgabenänderung im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes. Schließlich könnten dem Land Verursa-

chungsbeiträge Dritter nicht zugerechnet werden, zum Beispiel das Wahlverhalten der Eltern oder die Entscheidungen der Schulträger im Rahmen ihrer Schulentwicklungsplanung zur Einrichtung von Angeboten Gemeinsamen Lernens und zur Errichtung von Schwerpunktschulen. Selbst wenn die These zuträfe, dass Inklusion zu steigenden Soziallasten führe, wäre dies ebenfalls nicht konnexitätsrelevant, weil es sich bei den Regelungen des SGB VIII und des SGB XII um bundesgesetzliche, dem Land im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes nicht zuzurechnende Materien handle.

- 8 Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde auf Grundlage eines Änderungsvorschlags der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 15. Oktober 2013 (LT-Drs. 16/4217) die Vorschrift des Art. 4 § 3 9. Schulrechtsänderungsgesetz in den Gesetzestext aufgenommen. Sie enthält eine Verpflichtung des für Schule zuständigen Ministeriums, im Rahmen einer gesonderten, unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände zu erstellenden Untersuchung zu ermitteln, ob und gegebenenfalls welche finanziellen Auswirkungen für die Kommunen im Rahmen ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Veränderung des regionalen Schulangebots durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz entstehen (Abs. 1). Nach der Gesetzesbegründung sollte bei Vorliegen der Voraussetzungen der §§ 1 und 2 KonnexAG eine entsprechende Kostenausgleichsregelung durch Gesetz oder Rechtsverordnung erarbeitet und dem Landtag zur Zustimmung vor Inkrafttreten des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes vorgelegt werden.
- 9 **6.** Basierend auf Art. 4 § 3 9. Schulrechtsänderungsgesetz gab das Ministerium für Schule und Weiterbildung ein Gutachten zu den voraussichtlichen Kosten der Inklusion in Auftrag, das im Januar 2014 vorgelegt wurde (Klemm, Mögliche finanzielle Auswirkungen einer zunehmenden schulischen Inklusion in den Schuljahren 2014/15 bis 2016/17 – Analysen am Beispiel der Stadt Krefeld und des Kreises Minden-Lübbecke, Essen, Januar 2014). Es ermittelte – im Rahmen einer vorsichtigen Schätzung – für die Schaffung der schulischen Voraussetzungen der Inklusion ein Ausgabenvolumen I in Höhe von 76 Mio. Euro (5.100 Euro je Schülerin/Schüler) und für die schulische Inklusion unterstützende Maßnah-

men ein Ausgabenvolumen II von 37,5 Mio. Euro (2.500 Euro je Schülerin/Schüler).

- 10 **7.** Die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen des Landtags sowie die Kommunalen Spitzenverbände schlossen daraufhin eine Vereinbarung (LT-Drs. 16/5751). Ihre Grundlage war die Annahme, dass die Schulträgeraufgaben bei Anwendung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes der Konnexität gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW i.V.m. §§ 1, 2 KonnexAG unterfielen (Ziffer 2.1.). Um trotz der zum damaligen Zeitpunkt nicht abschließend klärbaren Datenlage im Detail eine sofortige Auszahlung von Mitteln sicherzustellen, stimmten die Kommunalen Spitzenverbände einer pauschalierten Zahlung an die Kommunen in Höhe von 25 Mio. Euro ab dem Schuljahr 2014/15 zu. Diese Summe sollte in den Folgejahren überprüft werden. Zudem erklärte die Landesseite ihre Bereitschaft, die Kommunen im Hinblick auf die Unterstützung der Schulen durch nicht-lehrendes Personal unbefristet durch eine Inklusionspauschale in Höhe von 10 Mio. Euro zu unterstützen. Diese sollte nicht der Finanzierung etwaiger Individualansprüche gegen den Träger der örtlichen Sozial- bzw. Jugendhilfe dienen. Die Landesseite verpflichtete sich, dem Landtag einen entsprechenden Gesetzentwurf kurzfristig vor dem Inkrafttreten des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes zuzuleiten.
- 11 **8.** Am 6. Mai 2014 brachten die Fraktion der SPD und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN daraufhin den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (im Folgenden: Inklusionsaufwendungsgesetz) ein, dessen Inhalt sich an der oben beschriebenen Vereinbarung orientierte (LT-Drs. 16/5751). Das Gesetz wurde am 9. Juli 2014 verabschiedet (GV. NRW S. 404). Es trat – ebenso wie das 9. Schulrechtsänderungsgesetz – am 1. August 2014 in Kraft.
- 12 Hiernach gewährt das Land für wesentliche Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger infolge des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes vom 5. November 2013 diesen ab dem Schuljahr 2014/15 einen finanziellen Ausgleich. Wesentliche Belastungen ergeben sich bei den Sachkosten der Schulträger im Sinne von § 94 Absatz 1 SchulG NRW. Der auszugleichende Aufwand

wird pauschaliert. Die jährliche Gesamthöhe beträgt 25 Mio. Euro (vgl. § 1 Inklusionsaufwendungsgesetz). Das Ministerium für Schule und Weiterbildung untersucht gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden in den Folgejahren auf der Grundlage kommunaler Angaben die Aufwendungen der Gemeinden und Kreise und berichtet dem Landtag darüber (vgl. § 1 Abs. 6 Inklusionsaufwendungsgesetz). Es überprüft den Belastungsausgleich gemäß § 4 Abs. 5 KonnexAG auf der Grundlage der von den Kommunalen Spitzenverbänden übermittelten Angaben und beteiligt sie daran. Es berichtet dem Landtag über das Ergebnis (vgl. § 1 Abs. 7 Inklusionsaufwendungsgesetz). Soweit sich aus den Untersuchungen nach § 1 Abs. 6 und 7 Inklusionsaufwendungsgesetz ein Bedarf zur Anpassung des finanziellen Ausgleichs ergibt, erfolgt diese zum nächsten Haushaltsjahr. Das für Schule zuständige Ministerium wird ermächtigt, den Betrag durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium festzulegen (vgl. § 1 Abs. 8 Inklusionsaufwendungsgesetz).

- 13 Zur Förderung weiterer kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion gewährt das Land den Gemeinden und Kreisen zudem ab dem Schuljahr 2014/15 eine jährliche Inklusionspauschale (§ 2 Abs. 1 Inklusionsaufwendungsgesetz). Die Inklusionspauschale dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht der Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB XII dienen (§ 2 Abs. 2 Inklusionsaufwendungsgesetz). Die jährliche Gesamthöhe beträgt gemäß § 2 Abs. 3 Inklusionsaufwendungsgesetz 10 Mio. Euro.

II.

- 14 1. Die Beschwerdeführerinnen, 52 kreisangehörige Städte und Gemeinden, haben am 29. Juli 2015 Verfassungsbeschwerde erhoben.

15 Sie beantragen,

festzustellen, dass das 9. Schulrechtsänderungsgesetz sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 78 Abs. 1 LV NRW, insbesondere in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmungen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW dadurch verletzt, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine Regelung des erforderlichen Belastungsausgleichs missachtet worden sind.

16 Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:

17 Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Sie richte sich gegen die einschlägigen Vorschriften des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes. Aufgrund der durch dieses Gesetz bewirkten Aufgabenänderung seien sie, die Beschwerdeführerinnen, in ihrem durch die Landesverfassung gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht verletzt worden. Der Landesgesetzgeber habe es nämlich versäumt, den von Verfassung wegen geforderten Belastungsausgleich nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW vorzunehmen. Soweit die Verfassungsbeschwerde das gänzliche Fehlen eines Mehrbelastungsausgleichs rüge, richte sie sich gegen ein sogenanntes unechtes Unterlassen des Gesetzgebers. Dieses bilde einen tauglichen Angriffsgegenstand der kommunalen Verfassungsbeschwerde. Zuletzt habe der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen im Urteil vom 9. Dezember 2014 – VerfGH 11/13 – entschieden, dass auch unterlassenes Landesrecht unter bestimmten Bedingungen vom Begriff des Landesrechts in § 52 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGHG NRW) umfasst werde.

18 Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW lägen vor. Den hieraus folgenden Pflichten sei der Landesgesetzgeber nicht gerecht geworden. Es sei keine Gleichzeitigkeit von Aufgabenübertragung und Kostendeckungsregelung gegeben. Dass das 9. Schulrechtsänderungsgesetz und das Inklusionsaufwendungsgesetz gleichzeitig in Kraft getreten seien, reiche hierfür angesichts der Schutz- und Warnfunktion

des Art. 78 Abs. 3 LV NRW nicht aus. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs müsse der Landesgesetzgeber bereits im Entwurfsstadium einer beabsichtigten Aufgabenübertragung die Notwendigkeit einer Kostenfolgeabschätzung berücksichtigen. Auch nach der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte anderer Bundesländer dürfe der Gesetzgeber die Frage der Aufgabenfinanzierung nicht ausklammern und späterer Entscheidung vorbehalten, er solle sich vielmehr als eine Grundlage seiner Entscheidung über die Übertragung einer Aufgabe auch die Frage ihrer Finanzierung vor Augen führen. Die Konkretisierung des begrenzten zeitlichen Spielraums, den das Tatbestandsmerkmal „gleichzeitig“ dem Landesgesetzgeber einräumen solle, könne nur unter Berücksichtigung der Warn- und Schutzfunktion der strikten Konnexitätsprinzipien erfolgen. Hinsichtlich des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes sei das Erfordernis eines engen zeitlichen Zusammenhangs nicht gewahrt. Dies gelte besonders deshalb, weil der Landesgesetzgeber die Konnexitätsrelevanz seiner Regelung zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens stets in Abrede gestellt habe. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die kommunalen Schulträger bereits mit der Verabschiedung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes zu weitreichenden Dispositionen verpflichtet gewesen seien.

- 19 Mit einem weiteren, am 21. März 2016 eingegangenen Schriftsatz tragen die Beschwerdeführerinnen ergänzend vor: Eine Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips bei unechtem Unterlassen des Gesetzgebers sei nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs gegen das Aufgabenübertragungsgesetz zu richten. Ein Ausgleichsgesetz, gegen das die Verfassungsbeschwerde gerichtet werden könne, liege nicht vor. Für die Belastungen infolge der veränderten Aufgabe „nicht-lehrendes Personal“ einschließlich der Integrationshilfe („Korb II“) sei explizit jede Konnexitätsrelevanz bestritten worden, so dass ein Belastungsausgleichsgesetz mit Blick auf diese Aufgabenänderung nicht existiere. Entsprechendes gelte auch für die durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz maßgeblich veränderten Aufgaben, die sich auf die Sachaufwandstragung („Korb I“) bezögen. Zwar hätten Landesregierung und Landtag bezogen auf diese Schulträgeraufgaben die Konnexitätsrelevanz zwischenzeitlich „anerkannt“. Doch sei die Belastungsaus-

gleichsregelung in § 1 Inklusionsaufwendungsgesetz entgegen Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW nicht „gleichzeitig“ erfolgt. Damit liege aber auch insoweit keine Mehrbelastungsausgleichsregelung vor. Zudem beruhe das Inklusionsaufwendungsgesetz nicht auf einer den Vorgaben des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW gerecht werdenden Kostenfolgeabschätzung. Der Landesgesetzgeber habe allein auf das eingeholte Gutachten und die Vereinbarung mit den Kommunalen Spitzenverbänden abgestellt, ohne eine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung vorzunehmen. Selbst im Fall des Vorliegens eines Belastungsausgleichsgesetzes müsse zudem Beschwerdegegenstand stets die Aufgabenübertragungsbestimmung sein, da anderenfalls die Gefahr bestünde, dass das Belastungsausgleichsgesetz für nichtig erkannt werde und die Kommunen die Aufgabe dann völlig ohne finanziellen Ausgleich wahrnehmen müssten.

- 20 2. Der Landtag hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig, jedenfalls für unbegründet. Er trägt im Wesentlichen vor: Die Beschwerdeführerinnen griffen das falsche Gesetz an. Die von ihnen geltend gemachte Rechtsverletzung könne allenfalls das Inklusionsaufwendungsgesetz bewirken, nicht hingegen das 9. Schulrechtsänderungsgesetz. Der von ihnen vorgetragene Verfassungsverstoß berühre die Wirksamkeit des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes nicht. Im Fall des gerügten unechten Unterlassens sei die Verfassungsbeschwerde gegen das Kostenausgleichsgesetz, nicht gegen die Aufgabenübertragungsnorm zu richten. Ob jenes den gesetzlichen Anforderungen genüge, sei hierbei irrelevant; entscheidend sei, dass es wirksam erlassen worden sei. Eine Umdeutung des Begehrens der Beschwerdeführerinnen komme nicht in Betracht.
- 21 Im Übrigen sei die Verfassungsbeschwerde jedenfalls unbegründet. Bereits die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW seien nicht erfüllt. Zudem sei es nicht zu beanstanden, dass das Land die Kostenfolgeabschätzung nicht vor der Verabschiedung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes am 16. Oktober 2013 vorgenommen habe. Im Hinblick auf die zeitliche Nähe sei ausreichend, dass das Inklusionsaufwendungsgesetz zeitgleich mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz in Kraft getreten sei.

- 22 **3.** Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für unzulässig, jedenfalls für unbegründet. Die Beschwerdeführerinnen machten nicht hinreichend substantiiert geltend, dass das 9. Schulrechtsänderungsgesetz konnexitätsrelevante finanzielle Belastungen auslöse. Darüber hinaus bestünden Zweifel, ob ein Rechtsschutzbedürfnis gegeben sei. Die kommunale Verfassungsbeschwerde sei angesichts der vorgesehenen Evaluierungs- und Anpassungspflichten nicht nötig, um die Interessen der Beschwerdeführerinnen zu wahren. Soweit ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt bejaht werden könne, sei das Land den Anforderungen auf Rechtsfolgenseite gerecht geworden. Das Erfordernis der Gleichzeitigkeit von Aufgabenübertragungs- bzw. Aufgabenveränderungsregelung sei gewahrt, denn der geforderte unmittelbare zeitliche Zusammenhang sei jedenfalls zu bejahen, wenn beide Regelungen zeitgleich in Kraft träten.

B.

- 23 Die Verfassungsbeschwerde hat keinen Erfolg.

I.

- 24 Mit ihrer Verfassungsbeschwerde richten sich die Beschwerdeführerinnen allein gegen das 9. Schulrechtsänderungsgesetz. Sie begehren die Feststellung, dass dieses sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 78 Abs. 1 LV NRW, insbesondere in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmungen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW verletzt. Ihr Begehren ist nicht dahingehend auszulegen, dass sie über den Wortlaut ihres Antrags in der Beschwerdeschrift hinaus auch das Inklusionsaufwendungsgesetz angreifen wollen. Die Beschwerdeführerinnen haben, nachdem von Seiten des Landtags Zweifel an ihrer Beschwerdebefugnis geäußert worden waren, in ihrem am 21. März 2016 eingegangenen Schriftsatz eindeutig am 9. Schulrechtsänderungsgesetz als alleinigem Beschwerdegegenstand festgehalten.

II.

- 25 Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig. Den Beschwerdeführerinnen fehlt die notwendige Beschwerdebefugnis.
- 26 Die Beschwerdebefugnis setzt voraus, dass die geltend gemachte Rechtsverletzung jedenfalls möglich erscheint (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 – 11/13 –, juris, Rn. 66). Nach dem eigenen Vorbringen der Beschwerdeführerinnen kommt eine Rechtsverletzung jedoch nur durch die Regelung des Belastungsausgleichs im Inklusionsaufwendungsgesetz, nicht aber durch die Aufgabenänderung im 9. Schulrechtsänderungsgesetz in Betracht.
- 27 1. Die Beschwerdeführerinnen sehen eine Verletzung ihrer Rechte darin, dass der Landesgesetzgeber es versäumt habe, den von Verfassungs wegen geforderten Belastungsausgleich gemäß Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW vorzunehmen. Die Regelungen zum Ausgleich der die Kommunen aufgrund des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes treffenden finanziellen Belastungen enthält das Inklusionsaufwendungsgesetz. Das 9. Schulrechtsänderungsgesetz enthält zur Frage des Belastungsausgleichs im Wesentlichen allein die Verpflichtung des für Schule zuständigen Ministeriums, durch eine gesonderte Untersuchung zu ermitteln, ob und gegebenenfalls welche finanziellen Auswirkungen für die Kommunen im Zusammenhang mit der Veränderung des regionalen Schulangebots entstehen (Art. 4 § 3 Abs. 1 9. Schulrechtsänderungsgesetz). Diese Verpflichtung und die materiellen Regelungen des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes, nach denen Menschen mit und ohne Behinderung in der Schule in der Regel gemeinsam unterrichtet werden, greifen die Beschwerdeführerinnen nicht an.
- 28 2. Da eine Belastungsausgleichsregelung in einem eigenen Gesetz vorliegt, können die Beschwerdeführerinnen ihre Verfassungsbeschwerde nicht unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zum unechten Unterlassen des Gesetzgebers allein gegen das Aufgabenübertragungs- bzw. -änderungsgesetz richten. In dem Urteil vom 12. Oktober 2010 (– 12/09 –, OVGE

53, 275) hat der Verfassungsgerichtshof mit Blick auf das Konnexitätsprinzip festgestellt, dass bei gänzlichem Fehlen einer Belastungsausgleichsregelung die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen die Aufgabenübertragungsnorm zu richten ist (Kategorie des unechten Unterlassens bzw. der unvollständigen Regelung eines Sachverhalts durch die Aufgabenübertragungsnorm). Entsprechend war damals, da eine Belastungsausgleichsregelung fehlte, die Verfassungsbeschwerde gegen die Aufgabenübertragungsnorm zu richten (vgl. VerfGH NRW, OVGE 53, 275, 280). Anders als in dem dieser Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt ist der Gesetzgeber im nun zu entscheidenden Fall hinsichtlich eines Belastungsausgleichs gerade tätig geworden, indem er das Inklusionsaufwendungsgesetz erlassen hat.

- 29 Die Beschwerdeführerinnen können hiergegen nicht einwenden, dass der im Inklusionsaufwendungsgesetz geregelte Ausgleich unzureichend sei. Dies hieße nämlich nicht, dass der Gesetzgeber einen verfassungsmäßigen Ausgleich unterlassen hat, sondern vielmehr, dass sein aktives Tun fehlerhaft war. Es läge gerade keine unvollständige Regelung eines Sachverhalts vor, sondern eine fehlerhafte. Anderenfalls müsste in einer verfassungswidrigen Regelung stets das Unterlassen einer verfassungsmäßigen Regelung gesehen werden. Dies widerspricht aber der den §§ 12 Nr. 8, 52 Abs. 1 VerfGHG NRW zugrundeliegenden Systematik.
- 30 3. Ob aus dieser Abgrenzung folgt, dass in allen Fällen, in denen eine Belastungsausgleichsregelung existiert, die Rüge des unzureichenden Belastungsausgleichs allein gegen diese Regelung zu richten ist, kann offen bleiben. Jedenfalls in den Fällen, in denen eine gleichzeitige Belastungsausgleichsregelung i. S. d. Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW vorliegt, geht die Beschwer eines etwaig unzureichenden finanziellen Ausgleichs von dieser, nicht aber von der Aufgabenübertragungs- oder -änderungsnorm aus. Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW bestimmt nämlich, dass das Land die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten kann, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Damit leidet jedenfalls in den

Fällen, in denen eine gleichzeitige Belastungsausgleichsregelung vorliegt, die Aufgabenübertragungsnorm im Hinblick auf den finanziellen Ausgleich nicht an einem Makel, der eine Beschwer der betroffenen Kommunen begründen könnte.

- 31 Hieran gemessen ist eine Beschwer der Beschwerdeführerinnen durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz zu verneinen. Das Inklusionsaufwendungsgesetz ist eine gleichzeitige Belastungsausgleichsregelung, denn es ist zeitgleich mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz in Kraft getreten.
- 32 a) Das Gebot der gleichzeitigen Kostenregelung in Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW setzt eine enge rechtliche Verklammerung von Aufgabenübertragungsakt und Kostendeckungsregelung voraus. Die Belastungsausgleichsregelung muss in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung getroffen werden (VerfGH NRW, OVGE 53, 275, 280). Eine Aufnahme in dasselbe Gesetz oder dieselbe Rechtsverordnung wie die Aufgabenübertragung ist aber nicht erforderlich (vgl. VerfGH NRW, OVGE 53, 275, 280; siehe auch LT-Drs. 13/5515, S. 21; § 4 Abs. 1 Satz 1 KonnexAG; so auch für das jeweilige Landesrecht Hess. StGH, Urteil vom 6. Juni 2012 – P.St. 2292 –, juris, Rn. 75; StGH Bad.-Württ., Urteil vom 5. Oktober 1998 – 4/97 –, juris, Rn. 40; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 3. Dezember 2004 – 4 S 2789/03 –, juris, Rn. 28; OVG Bln-Bbg, Urteil vom 3. Mai 2016 – OVG 12 A 1.13 –, juris, Rn. 28).
- 33 b) Der unmittelbare zeitliche Zusammenhang ist jedenfalls noch gewahrt, wenn die Aufgaben- und die Belastungsausgleichsregelung zeitgleich in Kraft treten.
- 34 Dies folgt aus Sinn und Zweck der Konnexitätsregelung. Mit der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips zwischen gesetzlicher Aufgabenübertragung oder -erweiterung und Regelung des Kostenausgleichs soll sichergestellt werden, dass die Kommunen zukünftig vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt werden (Schutzfunktion). Die Neuregelung soll zu mehr Transparenz und einer Schärfung des Kostenbewusstseins führen (Warnfunktion). Zu diesem Zweck sieht die Verfassung vor, dass das Land und die kommunalen Spitzenverbände

in einem gesetzlich geregelten Beteiligungsverfahren über die Aufgabenübertragung bzw. -veränderung und die Kostenabschätzung ins Gespräch kommen, und zwar mit dem erklärten Ziel, einen Kompromiss zu finden (VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 – 28/08 –, juris, Rn. 83; siehe auch LT-Drs. 13/5515, S. 20). Dementsprechend muss nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, auf die die Beschwerdeführerinnen verweisen, der Gesetzgeber grundsätzlich bereits im Entwurfsstadium einer beabsichtigten Aufgabenübertragung den durch das Konnexitätsausführungsgesetz gesetzten Rahmen beachten, soweit dieser die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festlegt und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände trifft (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 – 28/08 –, juris, Rn. 85). Im Regelfall werden deshalb die Aufgabenübertragung oder -änderung und der Belastungsausgleich in demselben Gesetz erfolgen.

- 35 Sowohl der Schutz- als auch der Warnfunktion des Art. 78 Abs. 3 LV NRW wird aber jedenfalls auch dann noch ausreichend entsprochen, wenn das Aufgabenübertragungsgesetz und die Belastungsausgleichsregelung zeitgleich in Kraft treten (so auch LVerfG LSA, Urteil vom 8. Juli 2003 – LVG 4/01 –, juris, Rn. 86; VG Magdeburg, Beschluss vom 14. November 2012 – 9 B 226/12 –, juris, Rn. 13).
- 36 Für die Schutzfunktion im Sinne von Art. 78 Abs. 3 LV NRW kommt es entscheidend darauf an, dass im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Aufgabenübertragung oder -änderung auch die Belastungsausgleichsregelung in Kraft ist, denn auf eine nachträgliche Erstattung können die Kommunen nicht verwiesen werden (vgl. zu letzterem StGH Bad.-Württ., Urteil vom 5. Oktober 1998 – 4/97 –, juris, Rn. 40). Eine Verletzung der Rechte der Kommunen durch eine fehlende oder nicht ausreichende Belastungsausgleichsregelung besteht daher von dem Zeitpunkt an, zu welchem die Aufgabenübertragung in Kraft treten soll (LVerfG LSA, Urteil vom 13. Juli 1999 – 20/97 –, NVwZ-RR 2000, 1, 3).
- 37 Auch der Warnfunktion der Konnexitätsregelung ist genüge getan, wenn der Gesetzgeber sich jedenfalls noch vor dem Inkrafttreten der Aufgabennorm mit

Bedenken gegen die Aufgabenübertragung und -änderung auseinandersetzen kann. Wie die Beschwerdeführerinnen zutreffend anführen, dient die Konnexitätsregelung auch dazu, dem Gesetzgeber die finanziellen Konsequenzen seiner Entscheidungen über die Übertragung von Aufgaben an die Kommunen oder deren Erweiterung umfassend vor Augen zu führen (siehe auch VerfGH Rh.-Pf., Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH N 65/14 –, juris, Rn. 80). Im Stadium zwischen dem Erlass der Aufgabenübertragungs- bzw. -änderungsregelung und ihrem Inkrafttreten ist es dem Gesetzgeber aber noch möglich, den Erlass einer Belastungsausgleichsregelung nachzuholen, um sicherzustellen, dass im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Aufgabenübertragungs- bzw. -änderungsnorm den Kommunen ausreichende Mittel zur Verfügung stehen und eine Rechtsverletzung nicht eintritt. Ebenso kann er mit Blick auf die Kostenbelastung Änderungen an der Aufgabennorm vornehmen oder diese sogar, wenn das Land zu einem finanziellen Ausgleich nicht bereit ist, wieder aufheben. Holt der Gesetzgeber bis zum Inkrafttreten des Aufgabenübertragungs- bzw. -änderungsgesetzes einen Belastungsausgleich nach, ist es nicht Sinn und Zweck von Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW, eine ansonsten fehlerfreie und ausreichende Belastungsausgleichsregelung mit dem Makel der Verfassungswidrigkeit zu versehen.

- 38 c) Auch der Einwand der Beschwerdeführerinnen, sie seien bereits vor dem Inkrafttreten des Schulrechtsänderungsgesetzes zu umfangreichen Dispositionen veranlasst gewesen, spricht nicht für eine andere Auslegung. Er führt insbesondere nicht zu der Annahme, dass das Konnexitätsprinzip einen engeren zeitlichen Zusammenhang als das gleichzeitige Inkrafttreten von Aufgaben- und Belastungsausgleichsnorm fordert. Auch bei gleichzeitigem Erlass von Aufgabenübertragungs- bzw. -änderungsnorm und Belastungsausgleichsregelung wäre nicht gewährleistet, dass im Vorfeld des Inkrafttretens der Aufgabennorm angefallene Kosten erfasst werden. Dies ist vielmehr eine Frage der materiellen Regelungen des Belastungsausgleichs. Soweit die Beschwerdeführerinnen mit diesem Einwand die Planungssicherheit der Kommunen ansprechen, hängt diese ebenfalls nicht maßgeblich davon ab, ob die Aufgabennorm und die Belastungsausgleichsregelung zum selben Zeitpunkt erlassen werden. Hätte etwa der Landesgesetz-

geber den Erlass des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes bis zum Erlass des Inklusionsaufwendungsgesetzes aufgeschoben, wäre die Planungssicherheit für die Kommunen jedenfalls nicht größer gewesen.

- 39 4. Auch die weiteren Erwägungen der Beschwerdeführerinnen begründen keine Beschwer durch das 9. Schulrechtsänderungsgesetz.
- 40 a) Die Beschwerdeführerinnen können nicht mit Erfolg geltend machen, für die Belastungen infolge der veränderten Aufgabe „nicht-lehrendes Personal“ einschließlich der Integrationshilfe („Korb II“) sei explizit jede Konnexitätsrelevanz bestritten worden, so dass ein Belastungsausgleichsgesetz mit Blick auf diese Aufgabenänderung nicht existiere. Das Inklusionsaufwendungsgesetz dient nach seinem § 1 Abs. 1 dem finanziellen Ausgleich wesentlicher Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger infolge des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes. Es gewährt zudem eine Inklusionspauschale zur Förderung weiterer kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (§ 2 Abs. 1 Inklusionsaufwendungsgesetz). Es dient damit ungeachtet der Frage, ob und in welchem Umfang der Gesetzgeber zu welchem Zeitpunkt bestimmte Kosten als konnexitätsrelevant „anerkannt“ hat, dem Ausgleich der Belastungen, die sich für die Kommunen aus dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz ergeben. Ob das Gesetz dabei alle Kosten im Ansatz und in der Höhe richtig erfasst hat, ist eine Frage seiner Verfassungsmäßigkeit. Läge insoweit ein Verstoß vor, wäre das Inklusionsaufwendungsgesetz verfassungswidrig; es wäre aber dennoch ein existierendes Belastungsausgleichsgesetz. Dasselbe gilt, soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, die Kostenfolgeabschätzung, auf der das Inklusionsaufwendungsgesetz beruhe, genüge nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil der Landesgesetzgeber keine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung vorgenommen habe.
- 41 b) Erfolglos bleibt auch der Einwand der Beschwerdeführerinnen, Beschwerdegegenstand müsse stets die Aufgabenübertragungsnorm sein, da anderenfalls die Gefahr bestünde, dass das Belastungsausgleichsgesetz für nichtig erkannt werde und die Kommunen die Aufgabe dann völlig ohne finanziellen Ausgleich

wahrnehmen müssten. Käme der Verfassungsgerichtshof zu der Überzeugung, dass der Belastungsausgleich mit der Landesverfassung unvereinbar ist, müsste er nicht die Nichtigkeit der betreffenden Norm, sondern könnte auch allein ihre Unvereinbarkeit mit der Verfassung feststellen (§ 52 Abs. 3 i.V.m. § 49 Satz 1 VerfGHG). Dies hätte zur Folge, dass der Gesetzgeber von Verfassungs wegen verpflichtet wäre, alsbald eine den Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW gerecht werdende Regelung zu treffen (VerfGH NRW, OVGE 53, 275, 289; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00 –, BVerfGE 103, 332, 365; OVG Bln-Bbg, Urteil vom 3. Mai 2016 – OVG 12 A 1.13 –, juris, Rn. 28; Huber/Wollenschläger, VerwArch 100 [2009], 305, 329; Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 11).

- 42 c) Entgegen der Argumentation der Beschwerdeführerinnen stützt auch die Entscheidung im Verfahren 11/13 (VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 – 11/13 –, juris) nicht die Wahl des Aufgabenübertragungsgesetzes als Anknüpfungspunkt der Verfassungsbeschwerde. Anders als hier war der Landesgesetzgeber seinerzeit nämlich überhaupt nicht tätig geworden. Er hatte weder eine Aufgabenübertragungsnorm noch eine Belastungsausgleichsregelung erlassen, die geltend gemachte Mehrbelastung war vielmehr von einer Bundesnorm ausgegangen. Angriffsgegenstand der Verfassungsbeschwerde war in diesem Fall daher auch ein echtes gesetzgeberisches Unterlassen, nicht – wie von den Beschwerdeführerinnen geltend gemacht – die Aufgabenübertragungs- bzw. -änderungsnorm.

Dr. Brandts

Kamp

Paulsen

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Heusch