Verwaltungsgericht Münster, 1 K 503/17

Datum:	23.04.2021
Gericht:	Verwaltungsgericht Münster
Spruchkörper:	1. Kammer
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	1 K 503/17
ECLI:	ECLI:DE:VGMS:2021:0423.1K503.17.00

Schlagworte:	Aufgabenänderungsgesetz; Aufgabenübertragungsgesetz; Ausgleichsgesetz; Ausgleichszahlungen; behinderte Menschen; Belastungsausgleich; Belastungsausgleichsgesetz; Bericht; Berufskolleg; durchschnittliche Aufwendungen; entsprechender Ausgleich; Evaluation; ex ante-Betrachtung; ex post; Festsetzung; Feststellungsklage; Gemeinden; Gemeindeverbände; Gemeinsames Lernen; Gesetzgebungsverfahren; inklusive Bildung; Inklusionspauschale; kommunal individuell; Kommunale Spitzenverbände; Kommunalverfassungsbeschwerde; Konnexität; Konnexitätsprinzip; Kostenfolgeabschätzung; nicht-lehrendes Personal; Pauschale; Prinzip der Gesamtdeckung; Prognose; Prognosespielraum; Prognoseunsicherheit; Recht auf Selbstverwaltung; Sachkosten; Schulen des gemeinsamen Lernens; schulische Inklusion; Schulträger; Schulträgerkosten; striktes Konnexitätsprinzip; Subsidiarität; Verfassungsmäßigkeit; verfassungswidrig zu niedrig; VerfGH NRW; Verteilschlüssel;
Normen:	Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom; 9. Juli 2014 (GV. NRW. S. 404); §§ 1 und 2
Leitsätze:	

Die auf Grundlage des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 9. Juli 2014 (InklFöG, GV. NRW. S. 404) i.V.m. der Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 19. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1160) durch Bescheide des Ministeriums für Schule und Weiterbildung NRW gewährten Ausgleichszahlungen für das Schuljahr 2016/2017 sind nicht verfassungswidrig zu niedrig bemessen worden

Eine Gemeinde kann mittels einer allgemeinen Feststellungsklage geltend machen, dass ein ihr gewährter finanzieller Ausgleich i.S.v. Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LVerf NRW verfassungswidrig zu niedrig ist.

Ein solches Feststellungsbegehren hat nur Erfolg, wenn die Gesamthöhe der als finanzieller Ausgleich i.S.v. Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LVerf NRW anzusehenden Leistungen des Landes hinter den bei der Gesamtheit der Gemeinden bei einer ex ante-Betrachtung der zu erwartenden Kosten unter Überschreitung des dem Gesetzgeber eingeräumten Prognosespielraums zurückgeblieben ist oder eine nach diesem Maßstab hinreichende Ausgleichssumme zu Lasten der jeweils klagenden Gemeinde anhand eines untauglichen Verteilschlüssels auf die einzelnen Kommunen verteilt worden ist. [In Bezug auf das Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 9. Juli 2014 (GV. NRW. S. 404) i.V.m. der Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 19. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1160) für das Schuljahr 2016/2017 und die Klägerin verneint.]

Rechtskraft: rechtskräftig

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils vollstreckaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand: 1

Die Klägerin begehrt die Feststellung, dass die ihr vom Beklagten vor dem Hintergrund der Umsetzung schulischer Inklusion gewährten Ausgleichszahlungen für das Schuljahr 2016/2017 verfassungswidrig zu niedrig bemessen worden sind. 2

Durch das Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz, fortan: SchulRÄndG) vom 5. November 2013 (GV. NRW. S. 618) wurden erstmals Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in das allgemeine Bildungssystem einbezogen (Inklusion): Menschen mit und ohne Behinderung sollen in der Schule in der Regel gemeinsam unterrichtet und erzogen werden (inklusive Bildung, § 2 Abs. 5 SchulG NRW). Eine auf Grund einer Behinderung oder wegen einer Lern- oder Entwicklungsstörung erforderliche sonderpädagogische Förderung findet in der Regel in der allgemeinen Schule statt (§ 20 Abs. 2 und 3 SchulG NRW). Dort wird der Unterricht als Gemeinsames Lernen für Schülerinnen und Schüler mit und ohne Bedarf an 3

sonderpädagogischer Unterstützung im Klassenverband oder in der Lerngruppe erteilt.

Bis zum Erlass des SchulRÄndG blieb zwischen dem Beklagten und den Kommunalen Spitzenverbänden umstritten, ob in der Umsetzung der Inklusion eine mit wesentlichen Belastungen für die Gemeinden und Gemeindeverbände verbundene und damit nach Maßgabe von Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW i.V.m. §§ 1, 2 Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) (kosten-)ausgleichspflichte Aufgabenübertragung oder -änderung liegt. Art. 4 § 3 Abs. 1 des SchulRÄndG sah deshalb vor, dass das für Schule zuständige Ministerium nach dem Erlass des SchulRÄndG im Rahmen einer gesonderten, unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände zu erstellenden Untersuchung ermittelt, ob und gegebenenfalls welche finanzielle Auswirkungen für die Kommunen im Rahmen ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Veränderung des regionalen Schulangebots durch dieses Gesetz entstehen. Bei Vorliegen der Voraussetzungen der §§ 1 und 2 KonnexAG sollte eine entsprechende Kostenausgleichsregelung durch Gesetz oder Rechtsverordnung erarbeitet und dem Landtag zur Zustimmung vor Inkrafttreten des SchulRÄndG am 1. August 2014 vorgelegt werden. Auf dieser Grundlage 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). Die Kostenschätzung in diesem Gutachten blieb deutlich hinter der in einem von den Kommunalen Spitzenverbänden vorgelegten Gutachten (Schwarz/Weishaupt et al., Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken, Wuppertal, Juli 2013) zurück. Gleichwohl kamen der Beklagte und die Kommunalen Spitzenverbände zu einer Vereinbarung (vgl. LT-Drs. 16/5751, S. 5 ff.). Sie legten ihr die Annahme zugrunde, dass lediglich die Schulträgeraufgaben bei Anwendung des SchulRÄndG der Konnexität gemäß Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW i.V.m. §§ 1, 2 KonnexAG unterfielen (LT-Drs. 16/5751, S. 6 Ziffer 2.1.). Um trotz der zum damaligen Zeitpunkt nicht im Detail abschließend klärbaren Datenlage 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. Ohne Anerkennung der Konnexitätsrelevanz der davon erfassten Kosten erklärte sich die Landesseite darüber hinaus bereit, die Kommunen bei den Kosten für die Unterstützung der Schulen durch nicht-lehrendes Personal unbefristet durch eine Inklusionspauschale in Höhe von 10 Mio. Euro zu unterstützen (LT-Drs. 16/5751, S. 6 Ziffer 2.2). 4

Zur Umsetzung dieser Vereinbarung erließ der Beklagte das Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (Inklusionsfördergesetz, fortan: InklFöG) vom 9. Juli 2014 (GV. NRW. S. 404), das zwischen dem in § 1 geregelten Belastungsausgleich und den in § 2 normierten weiteren Leistungen des Landes an die Gemeinden und Kreise unterscheidet. Über den Belastungsausgleich sollen die als konnexitätsrelevant erachteten und maßgeblich dem Bereich der Sachkosten (vgl. § 94 SchulG NRW) zuzurechnenden wesentlichen (Mehr-)Belastungen der Gemeinden und Kreise als Schulträger durch die Inklusion mittels einer pauschalierten Zahlung i.H.v. insgesamt 25 Mio. Euro pro Jahr ausgeglichen werden (§ 1 Abs. 1 und 2 InklFöG). Dabei fließt der Belastungsausgleich als allgemeine Pauschale ohne Zweckbindung nach dem Prinzip der Gesamtdeckung in den allgemeinen Haushalt einer Kommune (§ 1 Abs. 3 InklFöG, vgl. LT-Drs. 16/4321, S. 2). Die Verteilung der Mittel erfolgt im Wesentlichen auf Basis der Schülerzahl der allgemeinen Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe I in Trägerschaft der einzelnen Gemeinden und Kreise am 15. Oktober des jeweils vorletzten 5

Jahres (§ 1 Abs. 4 InklFöG). Weitere kommunale Aufwendungen für die schulische Inklusion fördert der Beklagte durch eine jährliche Inklusionspauschale i.H.v. insgesamt 10 Mio. Euro (§ 2 Abs. 1 InklFöG). Sie dient der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal (§ 2 Abs. 2 InklFöG) und wird zweckgebunden gewährt (vgl. LT-Drs. 16/4321, S. 2). Die Inklusionspauschale wird nach Maßgabe des § 2 Abs. 4 InklFöG auf die Kreise und kreisfreien Städte sowie die Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt verteilt. Zugleich erlegt das InklFöG dem für Schule zuständigen Ministerium Untersuchungs-, Überprüfungs- und Berichtspflichten auf, denen es unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände zum 1. Juni 2015 für das Schuljahr 2014/2015, zum 1. August 2016 für das Schuljahr 2015/2016 und zum 1. August 2017 für das Schuljahr 2016/2017 nachkommen muss(te) (§ 1 Abs. 6 und 7 und § 2 Abs. 6 InklFöG). Schließlich wird das für Schule zuständige Ministerium für den Fall eines Anpassungsbedarfs zu einer Neufestlegung der Höhe des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale mittels Rechtsverordnung ermächtigt (§ 1 Abs. 8 Satz 2 und § 2 Abs. 7 Satz 2 InklFöG).

Das SchulRÄndG und das InklFöG traten zeitgleich am 1. August 2014 in Kraft. 6

Um den ihm im InklFöG auferlegten Untersuchungs-, Überprüfungs- und Berichtspflichten aus § 1 Abs. 6 und 7 und § 2 Abs. 6 InklFöG überhaupt nachkommen zu können, beauftragte der Beklagte unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände die bereits im Vorfeld für je eine Seite mit der Sache befassten Gutachter gemeinsam mit den zunächst notwendigen wissenschaftlich-methodischen Vorarbeiten (Schwarz/Klemm, Methodisches Vorgehen und Erhebungsinstrumente für die Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion, Wuppertal/Essen, Dezember 2014, fortan: Methodengutachten -, vgl. LT-Drs. 16/2947, Anlage 1). Auf Grundlage eines Vorschlags der Gutachter wurde das methodische Vorgehen zur Untersuchung der kommunalen Aufwendungen für die schulische Inklusion vereinbart (vgl. LT-Drs. 16/2947, S. 3). Nach diesen Maßgaben führten die Gutachter zum jeweiligen Stichtag eine Evaluation durch, die die Grundlage der Berichte des Ministeriums für Schule und Weiterbildung an den Landtag und für die Entscheidung über eine etwaige Anpassung der Höhe von Belastungsausgleich und Inklusionspauschale bildete (vgl. LT-Drs. 16/2947, 16/4321 und 17/509; dem Bericht des Ministeriums war jeweils als Anlage der für den Berichtszeitraum einschlägige Evaluationsbericht der Gutachter beigefügt). 7

Zum Schuljahr 2016/2017 modifizierte der Gesetzgeber § 1 Abs. 4 InklFöG durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 8. Juli 2016 (GV. NRW. S. 558), um die zusätzlichen Aufwendungen der kommunalen Schulträger für die Einführung der Inklusion in den Berufskollegs zum Schuljahr 2016/2017 (vgl. Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 des SchulRÄndG) durch eine veränderte (Binnen-)Verteilung des Belastungsausgleichs zu berücksichtigen. § 1 Abs. 4 InklFöG n.F. sah nunmehr vor, von den Mitteln des Belastungsausgleichs i.H.v. 25 Mio. Euro einen Teilbetrag von 24 Mio. Euro wie bisher (§ 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 InklFöG n.F.) und einen Teilbetrag von 1 Mio. Euro als Pauschalbetrag i.H.v. 10.000 Euro pro Kreis und kreisfreier Stadt und im Übrigen auf Basis der Schülerzahlen der Berufskollegs (§ 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 InklFöG n.F.) zu verteilen. 8

Auf Basis des zweiten Berichts zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen (LT-Drs. 16/4321), der als Evaluationszeitraum vom Schuljahr 2015/2016 handelt, machte das Ministerium für Schule und Weiterbildung von der ihm in § 1 Abs. 8 Satz 2 und § 2 Abs. 7 Satz 2 InklFöG 9

eingeräumten Möglichkeit zur Anpassung der Höhe des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale erstmals und für das hier streitgegenständliche Schuljahr 2016/2017 Gebrauch. Durch die Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 19. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1160 -ÄnderungsVO-) erhöhte es die Gesamthöhe der Inklusionspauschale von 10 Mio. auf 20 Mio. Euro, während es die Gesamthöhe des Belastungsausgleichs von 25. Mio. auf 20 Mio. Euro reduzierte (§ 1 Abs. 1 ÄnderungsVO). Aus dieser Reduzierung folgte zugleich ein Änderungsbedarf hinsichtlich der neu eingeführten Binnenverteilung des Belastungsausgleichs nach § 1 Abs. 4 S. 1 Nrn. 1 und 2 InklFöG. Die notwendig gewordene Neuaufteilung des Gesamtbetrages von nur noch 20 Mio. Euro besorgte § 1 Abs. 2 ÄnderungsVO. Danach werden von den Mitteln für den Belastungsausgleich 19 Mio. Euro nach § 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 InklFöG n.F. und 1 Mio. Euro gemäß § 1 Absatz 4 S. 1 Nr. 2 InklFöG n.F. verteilt.

Mit Bescheiden vom 22. Dezember 2016 setzte der Beklagte für das Schuljahr 2016/2017 den Anteil der Klägerin am Belastungsausgleich auf 58.564,08 Euro und an der Inklusionspauschale auf 31.431,50 fest. (Nur) Die Festsetzung der Inklusionspauschale stand dabei unter der Auflage, bis zum 31. März 2018 rechtsverbindlich zu bestätigen, dass die Inklusionspauschale entsprechend § 2 Abs. 2 InklFöG verwendet wurde. Zur Begründung der Festsetzungen weist der Beklagte auf die geänderten gesetzlichen Grundlagen sowie – mit Blick auf den Belastungsausgleich – darauf hin, dass im Schuljahr 2014/2015 die Leistungen des Landes um 16,4 Mio. Euro und im Schuljahr 2015/2016 um 4,7 Mio. Euro höher lagen, als die landesweit abgeschätzten Aufwendungen der Schulträger. Den als Belastungsausgleich seit dem Schuljahr 2014/2015 zugewendeten Landesmitteln i.H.v. 50 Mio. Euro stünden damit kommunale Aufwendungen in Höhe von nur 28,9 Mio. Euro gegenüber. Die Gesamthöhe des Belastungsausgleichs für das Schuljahr 2016/2017 habe dieser Entwicklung angepasst werden müssen. 10

Die Klägerin hat am 26. Januar 2017 Klage erhoben. 11

Zur Begründung trägt sie vor: Ihre Klage sei als Feststellungsklage (vgl. § 43 VwGO) zulässig. Dem stehe insbesondere § 43 Abs. 2 VwGO nicht entgegen, weil sie ihr Begehren, eine höhere Ausgleichszahlung zu erhalten, nicht durch Gestaltungs- oder Leistungsklage erreichen könne. Mit der Anfechtungsklage könne sie lediglich die Überprüfung und Aufhebung der Festsetzungsbescheide erreichen, nicht aber die Anhebung der Ausgleichszahlung. Einer Verpflichtung des Beklagten stehe entgegen, dass er wegen der verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW nur aufgrund entsprechender gesetzlicher Regelungen durch Bescheid höhere Ausgleichszahlungen festsetzen könne. Weil es an solchen Regelungen gerade fehle, könne auch eine Leistungsklage von vornherein keinen Erfolg haben. Auf Basis des jetzigen InklFöG könne sie daher keine konkrete höhere Zahlung vom Beklagten verlangen und gerichtlich zugesprochen erhalten. Teile das Verwaltungsgericht jedoch ihre Einschätzung und halte die ihr für das Schuljahr 2016/2017 gewährten Ausgleichszahlungen für verfassungswidrig zu niedrig bemessen, müsse das Gericht die Entscheidung des VerfGH NRW über die Verfassungsmäßigkeit des InklFöG einholen, das die Höhe der Ausgleichszahlungen festlege. Hielte auch der VerfGH NRW im Vorlageverfahren die aufgrund der Regelungen des InklFöG zu leistenden Ausgleichszahlungen für verfassungswidrig zu niedrig und erklärte das Gesetz für verfassungswidrig, müsse der Gesetzgeber deren Höhe neu festsetzen. Der Zulässigkeit der Klage stehe schließlich auch nicht die Rechtskraft des Urteils des VerfGH NRW vom 10. Januar 2017 (8/15) entgegen, mit dem es die wegen einer Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung gegen das SchulRÄndG gerichteten Kommunalverfassungsbeschwerden von 52 Gemeinden in NRW als unzulässig verworfen habe. Das Urteil betreffe nämlich 12

lediglich die Verfassungsmäßigkeit des SchulRÄndG als Aufgabenübertragungs- bzw. -änderungsgesetz und damit nicht das hier allein streitgegenständliche InklFöG als Ausgleichsgesetz i.S.v. Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW. Dabei habe der VerfGH NRW - entgegen der Auffassung des Beklagten - auch keinerlei Aussagen darüber getroffen, ob das InklFöG verfassungsgemäß und insbesondere auf Grundlage einer ordnungsgemäßen Kostenfolgeabschätzung zustande gekommen sei.

Die Klage sei auch begründet, weil die ihr durch die Bescheide vom 22. Dezember 2016 für das Schuljahr 2016/2017 gewährten Ausgleichszahlungen verfassungswidrig zu niedrig bemessen seien. Das InklFöG verstoße wegen einer fehlerhaften Kostenfolgeabschätzung gegen Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW und sei daher keine taugliche Rechtsgrundlage für die Ausgleichszahlungen der Inklusionsmaßnahmen. Weil die im KonnexAG enthaltenen Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung nicht eingehalten worden seien, komme es als verfassungsmäßige Ausgleichsregelung i.S.v. Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LVerf NRW nicht in Betracht. Diesbezüglich seien verschiedene Verstöße gegen prozedurale Regelungen des KonnexAG im Gesetzgebungsverfahren sowohl des SchulRÄndG als auch des InklFöG zu rügen. Außerdem erweise sich das als Kostenfolgeabschätzung des Beklagten anzusehende Gutachten von Klemm aus dem Jahr 2014 als offensichtlich fehlerhaft. Es werde den Anforderungen des KonnexAG an eine Kostenfolgeabschätzung weder im Hinblick auf Vorgehen und Verfahren noch seinem Inhalt nach gerecht, etwa wenn es keine Untersuchung und Kostenschätzung für das ganze Land NRW, sondern lediglich eine Hochrechnung auf Basis nur zweier Gebietskörperschaften vornehme und dabei selbst bezogen auf die Referenzkommunen nicht nachvollziehbare und ohne Begründung gebliebene Annahmen zugrunde lege. Überdies habe der Gutachter, wie sich aus dem Gutachten selbst ergebe, gar keine Kostenfolgeabschätzung, sondern lediglich eine „Studie“ über „mögliche finanzielle Auswirkungen einer zunehmenden schulischen Inklusion“ erstellen und eine „vorsichtige Abschätzung“ abgeben wollen. Insgesamt erweise sich die Prognose des Beklagten daher als nach der Methode und im Ansatz offensichtlich fehlerhaft. Dies sei entgegen der Auffassung des Beklagten auch nicht deshalb irrelevant, weil die ursprüngliche Kostenfolgeabschätzung nur für das Schuljahr 2014/2015 maßgeblich gewesen und die Höhe der Leistungen danach entsprechend der Regelungen im InklFöG anhand der jährlichen Evaluationsberichte überprüft und bei Bedarf angepasst worden sei. Denn Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW i.V.m. § 3 KonnexAG verlange eine fehlerfreie Kostenfolgeabschätzung bereits bei Erlass des Ausgleichsgesetzes. Den diesbezüglichen Mangel könne die Anpassung der Leistungshöhe nach §§ 1 Abs. 8 und 2 Abs. 7 InklFöG nicht heilen. Solche Anpassungen sehe Art. 78 Abs. 3 S. 4 LVerf NRW nämlich allein für den Fall vor, dass nachträglich eine wesentliche Abweichung der tatsächlich anfallenden Kosten von einer (fehlerfreien) Kostenfolgeabschätzung festgestellt wird. Die Regelung eröffne jedoch nicht die Möglichkeit, ursprünglich fehlerhafte Kostenfolgeabschätzungen durch eine Anpassung der Leistungshöhe zu heilen. Schließlich zeige auch die kommunale Praxis, dass die Ausgleichszahlungen der Beklagten unzureichend gewesen seien. Den ihr im Jahr 2016 infolge inklusionsbedingter Maßnahmen entstandenen Kosten i.H.v. 175.671,13 Euro stünden Ausgleichszahlungen i.H.v. lediglich 89.995,58 Euro gegenüber. Sie räume auf die Kritik des Beklagten an der Ermittlung der bei ihr entstandenen Kosten ein, dass eine exakte und rechnerische Bestimmung des inklusionsbedingten Anteils der Schulträgerkosten nicht möglich sei. Dies könne von ihr aber auch nicht verlangt werden. Jedenfalls sei es gerechtfertigt, die Kosten nicht nur in Höhe des Anteils der Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf an der Schülerschaft für inklusionsbedingt zu halten. Denn der Inklusion sei immanent, dass auch die Schüler, die keinen Förderbedarf aufwiesen, an den Veränderungen des Schulsystems und der Schuleinrichtung partizipierten. Zugleich ließen sich die vom Beklagten angesprochenen Widersprüche – wie sie im Detail erläutert – 13

auflösen.

Sofern das Gericht darauf hingewiesen habe, dass es für die begehrte Feststellung notwendig sei, dass die für das Schuljahr 2016/2017 festgesetzte Gesamthöhe der Leistungen des Landes hinter den bei der Gesamtheit der Kommunen bei einer ex ante-Betrachtung der für dieses Schuljahr zu erwartenden Gesamtkosten unter Überschreitung des dem Gesetzgeber eingeräumten Prognosespielraums zurückgeblieben sei, zeige sich dies – wie bereits dargelegt – schon daran, dass die bei ihr tatsächlich angefallenen Kosten nicht von den Ausgleichszahlungen abgedeckt würden. Ergänzend sei darauf hinzuweisen, dass auch in den Folgejahren die bei ihr inklusionsbedingt tatsächlich angefallenen Kosten die Leistungen des Beklagten überstiegen hätten. Dieses Indiz sowie die Mängel der Kostenfolgeabschätzung von Klemm aus dem Jahr 2014 seien hinreichend, um zu belegen, dass der Beklagte die zu erwartenden Gesamtkosten unterschätzt habe. 14

Die Klägerin beantragt, 15

festzustellen, dass die ihr durch Bescheide des Ministeriums für Schule und Weiterbildung NRW vom 22. Dezember 2016 gewährte Ausgleichszahlung in Höhe von 58.564,08 Euro (Az. 221.2.02.02.01 Nr. 130268/16) und in Höhe von 31.431,50 Euro (Az. 221.2.02.02.01 Nr. 130266/16) für das Schuljahr 2016/17 verfassungswidrig zu niedrig bemessen worden ist. 16

Der Beklagte beantragt, 17

die Klage abzuweisen. 18

Er hält die Klage bereits für unzulässig. Die Klägerin wolle letztlich die Verfassungswidrigkeit des InklFöG feststellen lassen. Dies obliege jedoch allein dem VerfGH NRW und könne innerhalb einer Feststellungsklage allein als Vorfrage geltend gemacht werden. Darüber hinaus sei die Klage jedenfalls unbegründet. Sofern die Klägerin Verstöße gegen das KonnexAG rüge, lasse sie unberücksichtigt, dass es aufgrund von Art. 4 § 3 SchRÄndG zwar zu einer nachgelagerten und im KonnexAG (so) nicht vorgesehenen Kostenfolgeabschätzung gekommen sei. Gleichwohl weise das in Art. 4 § 3 SchulRÄndG geregelte Verfahren alle Merkmale eines Verfahrens nach dem KonnexAG auf. Dies habe der VerfGH NRW in seinem Urteil vom 10. Januar 2017 (8/15) für unbedenklich gehalten. Sofern die Klägerin die im Verfahren nach Art. 4 § 3 SchulRÄndG anhand eines Gutachtens von Klemm vorgenommene Kostenfolgeabschätzung für offensichtlich fehlerhaft halte, sei dies unzutreffend und jedenfalls irrelevant. Denn diese – ursprüngliche – Kostenfolgeabschätzung sei lediglich im Schuljahr 2014/2015 für die Höhe des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale maßgeblich gewesen. Danach sei die Höhe dieser Leistungen entsprechend der Regelungen im InklFöG anhand der jährlichen Evaluationsberichte überprüft und bei Bedarf angepasst worden. Im Ergebnis seien den Gemeinden und Kreisen in NRW in den drei Schuljahren 2014/2015 bis 2016/2017 insgesamt Zahlungen i.H.v. 70 Mio. Euro als Belastungsausgleich gezahlt worden. Diesen Zahlungen stünden einschlägige Ausgaben in Höhe von 51 Mio. Euro gegenüber. Als Inklusionspauschale sei in den zwei Schuljahren 2014/2015 und 2016/2017 ein Betrag i.H.v. 40 Mio. Euro an die Gemeinden und Kreise ausgezahlt worden, denen inklusionsbedingte Mehrausgaben von 50,5 Mio. Euro gegenüberstünden. Auch wenn ein Vergleich der Zuwendungen des Beklagten und der Mehrausgaben der Kommunen für das Schuljahr 2015/2016 den Gutachtern nicht möglich gewesen sei, weil die Kommunen die dazu erforderlichen Daten nicht beigebracht hätten, sei davon auszugehen, dass die Ausgleichszahlungen auskömmlich gewesen seien. Sofern die Klägerin zur Begründung ihrer Klage die ihr bewilligten Leistungen mit den bei ihr konkret angefallenen Kosten vergleiche, überzeuge dies nicht. Neben einzelnen bereits für sich kritisch zu betrachtenden 19

Kostenpositionen sei generell zu rügen, dass die von der Klägerin berücksichtigten Kosten weder belegt seien noch die Klägerin hinreichend dargetan habe, warum diese nach ihrer Auffassung überhaupt bzw. in der veranschlagten Höhe durch die Einführung der schulischen Inklusion verursacht worden seien. Hierbei falle auf, dass die Klägerin teilweise 15 bis 20 % der Kosten für inklusionsbedingt halte, obwohl für nur rund 4 % der Schülerschaft der Schulen in ihrer Trägerschaft ein sonderpädagogischer Förderbedarf bestehe. Überdies sei im Hinblick auf den Kostenanfall „im Jahr 2016“ nicht nachvollziehbar, ob die berücksichtigten Ausgaben schon dem streitgegenständlichen Schuljahr 2016/2017 oder noch dem Schuljahr 2015/2016 zuzuordnen seien.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie des von dem Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgangs Bezug genommen. 20

Entscheidungsgründe: 21

Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig (I.), aber unbegründet (II.). 22

I. Die Klage ist zulässig. 23

Sie ist als allgemeine Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO statthaft. Ihrer Zulässigkeit steht insbesondere § 43 Abs. 2 VwGO nicht entgegen, weil die Klägerin die letztlich begehrte Erhöhung der Ausgleichszahlungen nicht durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können. Insoweit weist die Klägerin zu Recht darauf hin, dass sie 24

- ähnlich wie nach stRspr. des BVerwG ihre Unteralimentation geltend machende Beamte, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 25. März 2010 – 2 C 52.08 –, juris Rn. 14 m.w.N.; vgl. auch OVG Saarland, Beschluss vom 27. November 2012 – 3 A 113/12 –, juris Rn. 38 ff. hinsichtlich eines Ausgleichsbetrags nach dem Kommunalfinanzausgleichs-gesetz - 25

ihr Klagebegehren anders als durch eine Feststellungsklage nicht verfolgen kann. Eine Anfechtungsklage könnte allenfalls zur Aufhebung der die Ausgleichszahlung festsetzenden Bescheide vom 22. Dezember 2016 führen, nicht aber zu einer weiteren Zahlung des Beklagten. Sie ist auch nicht ergänzend zur Vermeidung einer der begehrten Feststellung entgegenstehenden Bestandskraft der Bescheide vom 22. Dezember 2016 erforderlich. Denn mit diesen Bescheiden hat der Beklagte aus objektiviertem Empfängerhorizont lediglich Leistungen bewilligt, ohne zugleich abschlägig über die bewilligten Leistungen übersteigende Ansprüche zu entscheiden. Verpflichtungs- und Leistungsklage führen auch nicht weiter, weil es an einer aufgrund des durch Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LVerf NRW angeordneten Gesetzesvorbehalts notwendigen gesetzlichen Grundlage für über die bereits gewährten Zahlungen hinausgehende Ausgleichszahlungen fehlt. 26

Die Klägerin verfügt nach dem Vorgesagten auch über das nach § 43 Abs. 1 HS. 2 VwGO erforderliche berechtigte Interesse an der allein begehrten Feststellung, dass die mit den Bescheiden vom 22. Dezember 2016 gewährten Ausgleichszahlungen verfassungswidrig zu niedrig bemessen worden sind. 27

II. Die Klage ist unbegründet. 28

Es kann nicht festgestellt werden, dass die der Klägerin durch die Bescheide des Ministeriums für Schule und Weiterbildung NRW vom 22. Dezember 2016 gewährten 29

Ausgleichszahlungen in Höhe von 58.564,08 Euro und 31.431,50 Euro für das Schuljahr 2016/2017 verfassungswidrig zu niedrig bemessen worden sind.

1. Geht man – mit der Klägerin zu ihren Gunsten – davon aus, dass der Beklagte aufgrund des SchulRÄndG nach Art. 78 Abs. 3 Satz 1 sowohl für die von § 1 InklFöG erfassten Sachkosten als auch für die von § 2 InklFöG erfassten Personalkosten dem Grunde nach gem. § 78 Abs. 3 Satz 1 LVerf NRW ausgleichspflichtig ist 30

- vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 10. Januar 2017 – 8/15 –, juris Rn. 40, der mit der Wendung „Ob das Gesetz dabei alle Kosten im Ansatz und in der Höhe richtig erfasst hat, ist eine Frage seiner Verfassungsmäßigkeit.“ mit Blick auf den in diesem Absatz abgearbeiteten Vortrag der dortigen Beschwerdeführerinnen wohl offenlassen wollte, ob und ggf. in wie weit (auch) den von § 2 InklFöG erfassten Aufwendungen Konnexitätsrelevanz zukommt - 31

ist dies (nur) der Fall, wenn die tatsächlich an die Klägerin ausgekehrten Ausgleichszahlungen hinter dem durch Art. 78 Abs. 3 S. 2 und 4 LVerf NRW für diesen Fall angeordneten „entsprechenden Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen“ zurückbleiben. 32

In inhaltlicher Hinsicht hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber in NRW mit dem Erfordernis eines „entsprechenden“ finanziellen Ausgleichs bewusst für das sogenannte strikte Konnexitätsprinzip entschieden. 33

Vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 20; VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 – 19/08 –, juris Rn. 79. 34

Dessen (Verfassungs-)Gesetz gewordene Ausgestaltung verlangt einen an der Gesamtheit der Kommunen ausgerichteten finanzkraftunabhängigen Vollkostenausgleich, im Hinblick auf Wortlaut und Systematik 35

- vgl. Art. 78 Abs. 3 S. 2 a.E.: „Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen“ und Art. 78 Abs. 3 S. 3 LVerf NRW: „Der Aufwendungsersatz soll pauschaliert geleistet werden.“ – 36

aber gerade keinen kommunalindividuellen Vollkostenausgleich. Sie gibt vielmehr die Verteilung der Ausgleichszahlungen anhand eines Verteilschlüssels auf die einzelnen Kommunen in pauschalierter Form vor. 37

Vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 20 f.; VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 – 19/08 –, juris Rn. 82 a.E; LVerfG Brandenburg, Urteil vom 14. Februar 2002 – 17/01 –, juris Rn. 54 f.; vgl. allgemein zum strikten Konnexitätsprinzip Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Auflage 2012, Rn. 72 ff. m.w.N. 38

In zeitlicher Hinsicht verlangt Art. 78 Abs. 3 S. 1 LVerf NRW, dass die Belastungsausgleichsregelung gleichzeitig mit dem Aufgabenübertragungsakt erfolgt, d.h. beide Rechtsakte mindestens gleichzeitig in Kraft treten. 39

Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Januar 2017 – 8/15 –, juris Rn. 31 ff. 40

Die Belastungsausgleichsregelung muss deshalb notwendig auf Grundlage einer Prognose – Art. 78 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW spricht insoweit von einer Kostenfolgeabschätzung – ergehen, hinsichtlich derer der Gesetzgeber von Verfassungs wegen bestimmten Vorgaben unterliegt (Art. 78 Abs. 3 S. 2 und 5 LVerf NRW i.V.m. den Regelungen des KonnexAG). Über deren Einhaltung hinaus kann aber nicht mehr von ihm verlangt werden als eine auf vernünftigen 41

Erwägungen beruhende Schätzung, für die er über einen (verfassungs-)gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Prognosespielraum verfügt.

Vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 21 und 24; VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 – 19/08 –, juris Rn. 76 ff., insb. Rn. 82 zum Prüfungsmaßstab: *„Der Verfassungsgerichtshof kann Einschätzungen bzw. Prognosen des Gesetzgebers über die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind.“* 42

Die einmal in Form des Belastungsausgleichsgesetzes umgesetzte Prognoseentscheidung wird durch eine von der Prognose abweichende tatsächliche Kostenentwicklung weder nachträglich fehlerhaft noch führt eine solche Entwicklung zu einem Anspruch der Gemeinden auf rückwirkende Spitzabrechnung ihrer Ist-Kosten. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat in Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LVerf NRW insoweit allein eine Verpflichtung des Landes zur Anpassung des finanziellen Ausgleichs mit Wirkung für die Zukunft vorgesehen. 43

Vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 22 zu Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LVerf NRW. 44

2. Nach diesen Maßgaben erweisen sich die der Klägerin gewährten kommunalindividuellen Ausgleichszahlungen nicht als verfassungswidrig zu niedrig bemessen. 45

Es lässt sich weder feststellen, dass die im InklFöG i.V.m. der ÄnderungsVO für das Schuljahr 2016/2017 festgesetzte Gesamthöhe der Leistungen des Landes hinter den bei der Gesamtheit der Kommunen bei einer ex ante-Betrachtung der für dieses Schuljahr zu erwartenden Gesamtkosten unter Überschreitung des dem Gesetzgeber eingeräumten Prognosespielraums zurückgeblieben ist [dazu a)] noch ist eine nach diesem Maßstab hinreichende Ausgleichssumme zu Lasten der Klägerin anhand eines untauglichen Verteilschlüssels auf die einzelnen Kommunen verteilt worden [dazu b)]. 46

a) Die Klägerin hat – auch unter Berücksichtigung, dass die diesbezüglichen Angaben nicht originär ihrer Sphäre entstammen – nicht substantiiert darlegt und es ist auch sonst nicht ersichtlich, dass die vom Beklagten für das streitgegenständliche Schuljahr 2016/2017 gewährte Gesamthöhe der Ausgleichsleistungen hinter den bei der Gesamtheit der Kommunen bei einer ex ante-Betrachtung der für dieses Schuljahr zu erwartenden Gesamtkosten unter Überschreitung des dem Gesetzgeber eingeräumten Prognosespielraums zurückgeblieben ist. 47

aa) Sofern die Klägerin diesen Schluss deshalb ziehen will, weil sich ihrer Ansicht nach ex post herausgestellt hat, dass die ihr für das Schuljahr 2016/2017 und die Folgejahre bewilligten Ausgleichszahlungen zur Deckung der bei ihr kommunalindividuell angefallenen Kosten nicht hinreichend waren, verkennt sie sowohl den insoweit anzulegenden ex ante-Maßstab als auch die bei der Gesamtheit der Kommunen angefallenen Kosten als seinen Bezugspunkt. 48

Nichts anderes folgt aus etwaigen prozeduralen Fehlern im Gesetzgebungsverfahren zum InklFöG. Selbst wenn solche Verfahrensfehler im Rahmen einer Kommunalverfassungsbeschwerde möglicherweise zur Aufhebung des Gesetzes durch den VerfGH NRW führten, erlauben sie nicht die begehrte Feststellung, dass die Gesamthöhe der für das allein streitgegenständliche Schuljahr 2016/2017 im InklFöG i.V.m. § 1 ÄnderungsVO vorgesehenen Ausgleichsleistungen unter Überschreitung des gesetzgeberischen Prognosespielraums ex ante zu niedrig festgesetzt worden ist. Denn für den Erfolg oder Misserfolg der in Ansehung des klägerischen Begehrens letztlich als „Höhenstreit“ geführten 49

Feststellungsklage kommt es nicht auf die Vereinbarkeit des InklFöG mit der LVerf NRW im Allgemeinen, sondern allein darauf an, ob die tatsächlich gewährten Ausgleichszahlungen für das Schuljahr 2016/2017 „verfassungswidrig zu niedrig“ oder – und sei es auch nur im Ergebnis – hinreichend hoch bemessen worden sind. Hierauf haben die gerügten prozeduralen Mängel keinen Einfluss.

Schließlich ist es auch irrelevant, ob – wie die Klägerin meint – das Gesetzgebungsverfahren zum InklFöG wegen der Verwendung des Gutachtens von Klemm den inhaltlichen Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW und des KonnexG nicht genügt hat. Denn dass etwaige inhaltliche Fehler des lediglich im Vorfeld der Entstehung des InklFöG auf Grundlage von Art. 4 § 3 Abs. 1 SchulRÄndG im Jahr 2014 verwendeten Gutachtens von Klemm auf die Höhe der für das Schuljahr 2016/2017 in § 1 ÄnderungsVO festgesetzten Gesamthöhe der Ausgleichszahlungen durchgeschlagen sind, hat die Klägerin nicht dargelegt. Von vornherein gegen eine solche Annahme und dafür, von jedenfalls im Ergebnis nicht verfassungswidrig zu niedrig bemessenen Ausgleichszahlungen auszugehen, spricht vielmehr, dass und wie der Beklagte die Ermittlung der Höhe der Ausgleichszahlungen fast unmittelbar nach dem Inkrafttreten des InklFöG auf eine neue Grundlage gestellt hat. So betraute er im Einvernehmen mit den Kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung der ihm im InklFöG auferlegten Untersuchungs-, Überprüfungs- und Berichtspflichten die bereits zuvor für je eine Seite tätigen Gutachter gemeinsam mit der Erarbeitung des methodischen Vorgehens für die Evaluation des InklFöG. Auf Basis des dazu erstellten Gutachtens wurde das methodische Vorgehen zur Untersuchung der kommunalen Aufwendungen für die schulische Inklusion vereinbart. 50

Vgl. LT-Drs. 16/2947, S. 3. 51

Dabei kamen der Beklagte und die kommunalen Spitzenverbände überein, die zum Belastungsausgleich zugehörigen (Schulträger-)Kosten anhand von repräsentativen, ausgewählten Kommunen zu ermitteln und die Ergebnisse auf das Land hochzurechnen, während hinsichtlich der von der Inklusionspauschale erfassten (Personal-)Kosten auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände eine Vollerhebung vereinbart wurde. Allein unter Verwendung der so erarbeiteten methodischen Werkzeuge und erhobenen Daten berichteten die Gutachter in den Evaluationsberichten zu den Schuljahren 2014/2015, 2015/2016 und 2016/2017 rückblickend über die den Gemeinden und Kreisen im Evaluationszeitraum entstandenen Ist-Kosten und gaben auf dieser Grundlage einen begründeten Ausblick auf die ihrer Meinung nach zu erwartende Entwicklung, anhand derer über eine etwaige Änderung der Höhe der Ausgleichsbeträge für das jeweils nächste Schuljahr entschieden wurde. Dass die auf dieser Grundlage für das streitgegenständliche Schuljahr 2016/2017 erstmals durch § 1 ÄnderungsVO geänderte Gesamthöhe der Ausgleichszahlungen nach dem Vorgesagten von etwaigen Fehlern im Gutachten Klemm „infiziert“ gewesen sein und schon deshalb zu einer verfassungswidrig zu niedrigen Bemessung geführt haben soll, ist deswegen nicht nachvollziehbar. Und auch dass die von den Gutachtern Schwarz/Klemm gemeinsam entwickelte Methodik und – in der Folge – ihre Anwendung im Rahmen der Evaluationsberichte offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind 52

- vgl. zu diesem nochmals Maßstab VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 – 19/08 –, juris Rn. 82 -, 53

hat die Klägerin nicht nur nicht behauptet, sondern sich im Gegenteil in ihren eigenen Ausführungen sogar vereinzelt auf dieses Methodengutachten berufen. 54

55

bb) Auch sonst hat die Klägerin nichts Durchgreifendes für die Annahme vorgetragen, dass die Neufestsetzung der Gesamthöhe der Ausgleichsleistungen für das Schuljahr 2016/2017 im Ergebnis prognosefehlerhaft ist. Vielmehr liegen hinsichtlich der (Neu-)Festsetzung der Ausgleichsbeträge sowohl im Allgemeinen als auch – mit Blick auf das Schuljahr 2016/2017 – im Besonderen Umstände vor, die gegen diese Annahme sprechen.

(1) Ganz allgemein ist dem Gesetz- bzw. Verordnungsgeber bei der Beurteilung seiner Prognosen im Zusammenhang mit der schulischen Inklusion zugute zu halten, dass er auf keinerlei Erfahrungen und keine Untersuchungen über die Auswirkungen der Einführung der Inklusion auf die kommunalen Aufwendungen in anderen (Bundes-)Ländern zurückgreifen konnte, an denen er sich hätte orientieren können. Die Beurteilung der Plausibilität und Inklusionsrelevanz kommunaler Aufwendungen im Rahmen der Einführung der Inklusion stellte daher alle Beteiligten, insbesondere Gutachter, Beklagten, kommunale Spitzenverbände und auch die Klägerin 56

- die diese Schwierigkeiten im Schriftsatz vom 4. April 2019 (Bl. 133 GA) beklagt - 57

vor erhebliche Probleme und machte es erforderlich, geeignete Evaluationsmethoden zu entwickeln. Dabei war und ist die Methodik zur Evaluation des InklFöG selbst Gegenstand der Forschung und unterliegt einer fortlaufenden Prüfung und ggf. Anpassung. 58

Vgl. Schwarz/Klemm, Methodengutachten, S. 3 f.; Schwarz/Klemm/Kemper, Erster Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW, S. 2. 59

Selbst im zweiten Evaluationsbericht für das Schuljahr 2015/2016 – der Grundlage für die Prognose zur Festlegung der Höhe der Ausgleichszahlungen für das hier streitgegenständliche Schuljahr 2016/2017 war – konnte auf dieser methodischen Grundlage nur eine *„vorsichtige Beziehung zwischen den kommunalen Ausgaben für Schulträgeraufgaben im Kontext der schulischen Inklusion und den im InklFöG geregelten Auszahlungen des Landes an die kommunalen Schulträger hergestellt werden“* 60

- vgl. Schneider/Klemm/Kemper, Zweiter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW, S. 19 -, 61

blieb es also trotz wissenschaftlicher Begleitung bei großen Unsicherheiten über die Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die Inklusion in Vergangenheit und Zukunft. 62

(2) Über diese allgemeinen (Prognose-)Unsicherheiten hinaus war die für das hier allein streitgegenständliche Schuljahr 2016/2017 zu treffende Prognose mit weiteren erheblichen Unwägbarkeiten belastet, die dem Beklagten nicht entgegengehalten werden können. 63

Hinsichtlich des Belastungsausgleichs wurden den Gutachtern seitens des Beklagten und der Kommunen die für die Erhebung des Ist-Aufwandes im Schuljahr 2015/2016 erforderlichen konsistenten Daten zur Verfügung gestellt. 64

Vgl. Schneider/Klemm/Kemper, Zweiter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW, S. 13. 65

Danach sind die vom Belastungsausgleich erfassten inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben für Schulträgeraufgaben von insgesamt 8,6 Mio. Euro im Schuljahr 2014/2015 auf 20,3 Mio. Euro im Schuljahr 2015/2016 gestiegen. Diese Steigerung ist den Gutachtern zufolge zunächst der mit dem Erlass des InklFöG eingetretenen Planungs- und 66

Finanzierungssicherheit geschuldet. Da der Entwicklungsprozess hin zu einer inklusiven Schullandschaft in NRW noch nicht abgeschlossen sei, sei zwar auch mit einem weiteren Anstieg dieser Ausgaben zu rechnen. Dieser könne aber anhand der bisherigen Daten nicht verlässlich prognostiziert werden. In zeitlicher Hinsicht schlügen sich größere (Um-)Baumaßnahmen aufgrund der häufig mehrjährigen Planungs- und Vorlaufzeit erst spät in tatsächlichen Ausgaben nieder. Eine weitere Verzögerung oder gar ein Ausfall solcher Maßnahmen könne sich daraus ergeben, dass sie Eigenmittel erforderten, über die die betroffene Kommune nicht oder noch nicht verfügte. Zudem sei die aktuelle Kostenentwicklung im Kontext weiterer gesellschaftlicher Entwicklungen zu sehen. Durch den unerwarteten Anstieg der Fluchtmigration nach Deutschland seien die Möglichkeiten der Kommunen, inklusionsrelevante Investitionen zu tätigen, derzeit und voraussichtlich auch zukünftig maßgeblich beeinflusst. Die Kommunen hätten gemeldet, dass die Zuwanderung von Flüchtlingen erhebliche personelle Ressourcen gebunden habe, so dass die Anpassung der Schulgebäude sowie deren Ausstattung in den Hintergrund getreten seien. Darüber hinaus beeinflusse die Zuwanderung der zu einem nicht unerheblichen Teil jungen, schulpflichtigen Flüchtlinge die demographische Entwicklung der Kommunen und die damit verbundenen Umbauplanungen der Schulgebäude. Zudem zeige sich in den sehr unterschiedlich hohen Ausgaben der Kommunen, die teilweise deutlich unter und teilweise deutlich über den festgesetzten Ausgleichszahlungen lägen, dass der Stand der Inklusion regional sehr unterschiedlich sei. Schließlich gingen einige Kommunen andere Wege bei der Inklusion, indem sie ausgewählte inklusionsgerechte Schulen aufbauten und nicht den gemeinsamen Unterricht für alle Schulen. Dies könne die Kosten deutlich senken. Im Ergebnis sei nach alledem nicht absehbar, wie stark ein weiterer Anstieg der inklusionsbedingten Sach- und Investitionsausgaben ausfallen werde.

Vgl. Schneider/Klemm/Kemper, Zweiter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW, S. 23 f. 67

Den Belastungsausgleich bei dieser Gemengelage von 25 Mio. Euro auf 20 Mio. Euro zu reduzieren und dabei zugleich den Umstand zu berücksichtigen, dass den Gemeinden in den Schuljahren 2014/2015 und 2015/2016 insgesamt 50 Mio. Euro als Belastungsausgleich zur Verfügung gestellt wurden, von denen nach den Erhebungen der Gutachter insgesamt nur 28,9 Mio. Euro für inklusionsbedingte Sach- und Investitionsausgaben für Schulträgeraufgaben verwendet wurden 68

- vgl. Zweiter Bericht der Landesregierung über die Ergebnisse der Evaluierung für das Schuljahr 2015/2016, LT-Drs. 16/4321, S. 6 f.; vgl. auch die Begründung des streitgegenständlichen Bescheids vom 22. Dezember 2016 über die Festsetzung des Belastungsausgleichs -, 69

während Mittel i.H.v. 21,1 Mio. Euro über die Gesamtdeckung mit entlastender Wirkung in die kommunalen Haushalte geflossen sind, erweist sich deshalb nicht als prognosefehlerhaft. 70

Die Aufwendungen der Kommunen für unter die Inklusionspauschale fallende, im Zusammenhang mit der Inklusion anfallende Kosten für nicht-lehrendes Personal sollten auf Grundlage der Anzahl der Schüler erhoben werden, die im Evaluationszeitraum Leistungen der Integrationshilfe nach dem SGB VIII oder SGB XII erhielten. Denn bei diesen Kindern sei zu erwarten, dass auch Bedarf an weiteren Leistungen in Form von nicht-lehrendem Personal bestehe. 71

Vgl. Schneider/Klemm/Kemper, Zweiter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW, S. 6. 72

Allerdings stellten einige der beteiligten Kommunen den Gutachtern keine, andere Kommunen nicht alle erforderlichen Daten zur Inanspruchnahme von Integrationshilfe zur Verfügung, was die Repräsentativität der Evaluation stark beeinträchtigt hat, ohne dass die Richtung der Verzerrung klar gewesen wäre. 73

Vgl. Schneider/Klemm/Kemper, Zweiter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW, S. 26 f. 74

Es sei – so die Gutachter – deshalb nicht sichergestellt, dass auf Grundlage ihrer Erhebungen eine belastbare Hochrechnung der kommunalen Aufwendungen für nicht-lehrendes Personal erfolgen könne. Auch ohne Hochrechnung sei jedoch davon auszugehen, dass hier Mehrausgaben zu erwarten seien, die die Mittel der Inklusionspauschale überstiegen. Denn allein bei den untersuchten Kommunen hätten die Mehrausgaben 77,1 % oder 7,71 Mio. Euro der 10 Mio. Euro betragen, die in Form der Inklusionspauschale vom Land zur Verfügung gestellt würden. Dabei entfielen auf diese Kommunen nur 19,8 % aller Schüler mit diagnostiziertem Förderbedarf in NRW. 75

Vgl. Schneider/Klemm/Kemper, Zweiter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in NRW, S. 30 f. 76

Auf Basis dieser Einschätzungen der Gutachter wollten weder der Beklagte noch die Kommunalen Spitzenverbände eine lineare Hochrechnung der 7,71 Mio. Euro auf dann landesweit 38,55 Mio. Euro vornehmen. Im Hinblick auf die klar erkennbare Tendenz des Aufwuchses forderten die Kommunalen Spitzenverbände jedoch eine Erhöhung der Inklusionspauschale um zunächst jährlich 10 Mio. Euro auf 20 Mio. Euro. Dem ist der Verordnungsgeber nachgekommen. 77

Vgl. Zweiter Bericht der Landesregierung über die Ergebnisse der Evaluierung für das Schuljahr 2015/2016, LT-Drs. 16/4321, S. 7 f. 78

Dass diese Verdoppelung der Höhe der Inklusionspauschale unter Berücksichtigung der geschilderten Datenlage und bei einem Eingehen auf die Forderungen der Kommunalen Spitzenverbände prognosefehlerhaft gewesen sein soll, ist nicht erkennbar. 79

cc) Vor dem Hintergrund des Vorgesagten gab der im Schriftsatz der Klägerin vom 21. September 2020 (vgl. Bl. 170 GA) zur Frage des Zurückbleibens der den Kommunen insgesamt gewährten Ausgleichszahlungen hinter den bei ihnen ex ante zu erwartenden Gesamtkosten lediglich angekündigte Beweisantrag der Kammer keinen Anlass für weitere Ermittlungen von Amts wegen. 80

b) Dazu, dass die nach den obigen Ausführungen mit Blick auf die Gesamtheit der Kommunen verfassungsrechtlich hinreichende Ausgleichssumme zu Lasten der Klägerin anhand eines untauglichen Verteilschlüssels auf die einzelnen Kommunen verteilt worden ist und die Klägerin deshalb zugunsten einer oder mehrerer anderer Kommunen nicht den ihr verfassungsrechtlich zustehenden Teil der Gesamtsumme erhalten hat, hat die Klägerin nichts vorgetragen. Es sind auch sonst keine Umstände dafür erkennbar, dass der auf einer Vereinbarung des Beklagten mit den Kommunalen Spitzenverbänden beruhende Verteilschlüssel 81

- vgl. LT-Drs. 16/5751 S. 6 Ziffern 2.1 und 2.2 sowie S. 8 und 9 - 82

für seinen Zweck untauglich ist. 83

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO. 84

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE