

Gesicherte Kommunalfinanzen trotz Verschuldungs- und Finanzkrise

Professorengespräch 2014 des Deutschen Landkreistages am 25./26.3.2014 auf Schloss Waldthausen,
Landkreis Mainz-Bingen

Bearbeitet von
Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

1. Auflage 2014. Buch. 244 S. Hardcover
ISBN 978 3 415 05331 1
Format (B x L): 14 x 21 cm
Gewicht: 525 g

[Wirtschaft > Verwaltungspraxis > Kommunal- und Regionalverwaltung](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Zweiter Abschnitt

Föderaler aufgabenbezogener Belastungsausgleich

Angela Faber

Inklusion und Konnexität – Bericht über einen Verhandlungsprozess in Nordrhein-Westfalen

I. Art. 24 der VN-Behindertenrechtskonvention und das nordrhein-westfälische 9. Schulrechts- änderungsgesetz

Ein Meilenstein im Kampf der behinderten Menschen um größere Teilhabe ist die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN-BRK). Ihr Art. 24 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines inklusiven Bildungssystems auf allen Ebenen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat die VN-BRK folgendermaßen umgesetzt: der Bundestag hat im Dezember 2008 das „Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13.12.2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ beschlossen. Der Bundesrat hat zugestimmt. Die VN-BRK samt Fakultativprotokoll wurde anschließend ratifiziert und am 26.3.2009 für die Bundesrepublik völkerrechtlich verbindlich.¹

Vier Jahre später, am 16.10.2013 hat der Landtag Nordrhein-Westfalen das Erste Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz – 9. SchRÄG) verabschiedet. Das Gesetz soll erst am 1.8.2014 in Kraft treten, entfaltet aber nach den Übergangsvorschriften bereits Wirkung für das Ende 2013/Anfang 2014 laufende Aufnahmeverfahren an Grundschulen und weiterführenden Schulen zum Schuljahr 2014/2015.²

¹ Vgl. hierzu: *Faber/Roth*, Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die Schulgesetzgebung der Länder, DVBl. 2010, 1193 (1194).

² Zum 9. SchRÄG und insbesondere seiner Konnexitätsrelevanz vgl. *Höfling/Engels*, Schulische Inklusion und finanzverfassungsrechtliche Konnexität, NWVBl. 2014, 1 ff.

Die wichtigste Regelung des 9. SchRÄG ist, dass die sonderpädagogische Förderung in den allgemeinen Schulen zur Regel werden soll und entsprechende Rechtsansprüche eingeräumt werden. Gleichwohl sollen die Eltern weiterhin eine Förderschule für ihr Kind wählen können. Die neuen Rechtsansprüche finden erstmalig 2014/2015 für Schüler/innen in den Klassen 1 und 5, ab 2015/2016 aufwachsend für Schüler/innen der nächsthöheren Jahrgänge Anwendung. Einerseits wird mit der Konstituierung dieses „Elternwahlrechtes“ das Parallelsystem, bestehend aus allgemeinen und aus Förderschulen, auf dem Papier bis auf weiteres festgeschrieben. Andererseits führt die gleichzeitig erfolgte Änderung der Verordnung über die Mindestgrößen von Förderschulen im Sinne der Verhinderung zu kleiner Förderschulen mittelfristig zu vielen Schließungen von Förderschulstandorten insbesondere im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen aufgrund nicht ausreichender Schülerzahlen.

II. Konnexitätsrelevanz des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes

Der Verabschiedung des 9. SchRÄG ist eine intensive schulpolitische Debatte vorausgegangen. Dabei gab es aus breiten Kreisen massive Kritik an dem Gesetz. Hauptkritikpunkte waren und sind mangelnde Qualitätsstandards, das Fehlen von verbindlichen Vorgaben zum Ausbau der Inklusion an den nordrhein-westfälischen Schulen sowie die unzureichende Finanzierung der Inklusion. Es wird bezweifelt, dass die Neuregelung eine den Vorgaben der VN-Behindertenkonvention entsprechende Umsetzung der Inklusion an den Schulen darstelle.

Hauptstreitpunkt speziell zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung war von Anbeginn die Frage der Konnexitätsrelevanz der Umsetzung der Inklusion. In der jahrelang – bereits im Vorfeld der Gesetzgebung – ausgetragenen Auseinandersetzung vertraten beide Seiten diametral entgegengesetzte Standpunkte:

- Das Land bestritt die Konnexitätsrelevanz der Inklusion vor allem mit dem Argument, dass es sich dabei nicht um eine neue oder wesentlich veränderte Aufgabe handele und dass das 9. SchRÄG für die Kommunen keine konnexitätsrelevanten Vorgaben enthalte, die bei diesen zu relevanten Mehrausgaben führten. Gleichwohl und damit im Widerspruch zu dieser die Konnexität dem Grunde nach ablehnenden

sowie Faber, Die Umsetzung der Inklusion durch das Neunte Schulrechtsänderungsgesetz in Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2014, 8 ff.

Haltung hat die Landesregierung ein Konnexitätsverfahren nach dem Konnexitätsausführungsgesetz eingeleitet, das aber zu keinerlei einvernehmlichem Ergebnis führte.

- Die kommunalen Spitzenverbände hingegen vertraten, gestützt auf zwei eingeholte Gutachten zur rechtlichen Bewertung der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich (Prof. *Höfling*) sowie zu den möglichen kommunalen Folgekosten der Umsetzung der Inklusion (Prof. *Weishaupt*/Prof. *Schneider*/Dr. *Schwarz* u. a.), die Auffassung, dass es sich bei der Inklusion sowohl qualitativ wie auch quantitativ um eine neue oder mindestens erweiterte Aufgabe handele. Das Gutachten zu den Kostenauswirkungen der Inklusion weise nach, dass selbst bei konservativer Schätzung allein in den beiden Beispielkommunen (kreisfreie Stadt Essen, Kreis Borken) des Gutachtens von Prof. *Weishaupt*/Prof. *Schneider*/Dr. *Schwarz* u. a. die sog. Bagatellgrenze der Konnexität (4,5 Mio €) um ein Vielfaches überschritten sei. Daher sei der Konnexitätsfall gegeben, und es bestehe seitens des Landes eine Pflicht zum Ausgleich der Mehrkosten.

III. Zur Konnexitätsrelevanz im Einzelnen

Seit Langem haben die Kommunen darauf hingewiesen, dass durch die Umsetzung der Inklusion im Schulbereich Mehrkosten in den Bereichen Schülerfahrkosten, Beschaffung geeigneter Lehr- und Lernmittel, Bereitstellung medizinisch-therapeutischen Personals, Schulbegleiter oder „Inklusionshelfer“ nach dem SGB VIII und SGB XII und insbesondere auch für die Schaffung inklusionsgeeigneter Schulgebäude (zusätzliche Klassenräume, Differenzierungsräume, Rampen, Aufzüge, behindertengerechte Sanitärräume etc.) entstehen. Der Gesetzgeber hat aber die Konnexitätsrelevanz des 9. SchRÄG dem Grunde nach verneint.³ Für diese Rechtsauffassung werden vier Gründe angeführt:

- Das Land Nordrhein-Westfalen weise bereits eine langjährige Tradition Gemeinsamen Lernens von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung auf.

³ Anders das Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule in Niedersachsen v. 23.3.2012, Nds. GVBl. 2012, 34, das ausweislich seiner Begründung (LT-Drs. 16/4137 v. 26.10.2011, 10) davon ausgeht, dass Kosten der Umsetzung der schulischen Inklusion lediglich nicht erheblich i. S. v. Art. 57 Abs. 4 NV seien.

- Eine gesetzliche Regelung verbindlicher, den Vollzug prägender Anforderungen/Standards (etwa zur räumlichen Situation oder zu Assistenzpersonal) sei nicht vorgesehen.
- Schließlich könnten dem Land Verursachungsbeiträge Dritter nicht zugerechnet werden, z. B. das Wahlverhalten der Eltern oder die Entscheidungen der Schulträger im Rahmen ihrer Schulentwicklungsplanung, zur Einrichtung von Angeboten Gemeinsamen Lernens und zur Errichtung von Schwerpunktschulen.⁴
- Die Integrationshelfer, die mit ansteigendem inklusiven Unterricht an den allgemeinen Schulen stärker in Anspruch genommen werden, beruhen auf den bundesgesetzlichen Rechtsgrundlagen des SGB VIII und XII und seien deswegen von der landesverfassungsrechtlichen Konnexität nicht erfasst.

Zu diesen Argumenten ist Folgendes anzumerken:⁵

Auch wenn es in der Vergangenheit eine (gegenüber der getrennten Beschulung viel geringere) „integrative“ Beschulung behinderter Menschen in Nordrhein-Westfalen gegeben hat, so schreibt das 9. SchrÄG als „Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-BRK in den Schulen“ keine bereits in der Vergangenheit von den Schulen so wahrgenommene Aufgabe der Inklusion fort. Ansonsten hätte es der Umsetzung der VN-BRK durch ein Schulrechtsänderungsgesetz auch gar nicht bedurft. Vielmehr erhält es einen Paradigmenwechsel weg von einer – bisher als Ausnahme – nicht als Regelfall praktizierten – „Integration“ behinderter Schüler/innen hin zu einer als Regelfall zu handhabenden „Inklusion“. Auf diesen „Paradigmenwechsel“ wird ja auch in der Gesetzesbegründung selbst hingewiesen.⁶

In der Tat lässt das 9. SchrÄG fast jegliche Qualitätsstandards (Ausstattung der Schulen, Einrichtung multiprofessioneller Teams, Klassengrößen, Tandemunterricht, Verteilung der Schwerpunktschulen etc.) vermissen, was schon unter dem Gesichtspunkt einer hinreichenden Umsetzung der VN-BRK bedenklich ist. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass das Land bereits Ende 2011 das Raumprogramm für all-

4 Einleitung des Gesetzentwurfs, Drs. 16/2432 v. 21.3.2013, 5.

5 Vgl. grundsätzlich zu der Konnexitätsproblematik: *Höfling*, Rechtsgutachten „Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich“ von März 2012, veröffentlicht unter: <http://www.staedtetag-nrw.de/stnrw/inter/fachinformationen/bildung/065518/index.html>; *Höfling/Engels*, NWVBl. 2014, 1 ff.

6 So auch die Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung zu Art. 1 Nr. 1 (§ 2), zu Abs. 5, Sätze 1 und 2 auf S. 44 der Drs. 16/2432.

gemeinbildende Schulen und Förderschulen⁷ hat auslaufen lassen. Unter dem Gesichtspunkt der hinreichenden Umsetzung der VN-BRK dürfte diese Standardabstinez des Landes bedenklich sein. Auch stellt sich die Frage, ob bei einer derartig gravierenden Änderung des Schulsystems, die für die betroffenen Schüler/innen auch grundrechtsrelevant ist, der Gesetzgeber grundlegende Qualitätsstandards außer Acht lassen und insoweit sich in Unterlassen und Untätigkeit flüchten darf. Verfassungsrechtlich verpflichten das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip den Gesetzgeber, die wesentlichen – das sind insbesondere die für die Grundrechte der Schülerinnen und Schüler sowie deren Eltern wichtigen – Entscheidungen im Schulbereich selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen.⁸ Ungeachtet dieser bedenklichen Standardabstinez (die mit „Regelungswut“ in anderen Bereichen der Landesgesetzgebung kontrastiert), räumt das 9. SchRÄG – wie dargelegt – originäre Rechtsansprüche auf inklusive Beschulung ein, was zu einer für das Eingreifen des Konnexitätsprinzips ausreichenden Aufgabenveränderung bei den Kommunen führt.

„Verursachungsbeiträge Dritter“ dürften dann dem Land zurechenbar sein, wenn es diese „Verursachungsbeiträge“ in Form der Ausübung des gesetzlich eingeräumten Wahlrechts oder der Einrichtung von Angeboten des gemeinsamen Lernens durch den kommunalen Schulträger zweckveranlasst oder induziert hat. Auch wenn die Integrationshelfer auf der Grundlage von Rechtsansprüchen nach dem Sozialgesetzbuch zur Verfügung gestellt werden, ist die stärkere Inanspruchnahme auf das 9. SchRÄG zurückzuführen. In diesem Zusammenhang ist auch auf eine aktuelle Rechtsprechung hinzuweisen, wonach die strukturell- und organisationsrechtliche Funktion des Konnexitätsprinzips dieses auch bei optionalen Aufgabenwahrnehmungen durch die Kommunen greifen lässt.⁹

Die in der Einleitung des 9. SchRÄG aufgeführte Argumentation deutet vielmehr auf den Versuch einer Umgehung des verfassungsrechtlichen

7 Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemein bildende Schulen und Förderschulen RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung v. 19.10.1995 (GABl. NW. I, 229). Diese Grundsätze waren bis 31.12.2010 befristet und sind nach einer nochmaligen einjährigen Verlängerung Ende 2011 außer Kraft getreten. Sie sind durch die Arbeitshilfe „Materialien zum Schulbau“ (veröffentlicht in der Reihe „Der GanzTag in NRW – Beiträge zur Qualitätsentwicklung“, Heft 23/2012), ersetzt worden. Diese haben lediglich empfehlenden Charakter. Über die notwendigen Infrastrukturen und Rahmenbedingungen entscheidet der Schulträger in eigener Verantwortung. Richtschnur dabei sind die in § 79 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen enthaltenen allgemeinen Schulträgerverpflichtungen.

8 BVerfGE 41, 251 (259f.); 58, 257 (268ff.), 108, 282 (311f.); *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 54 m. w. N.

9 VerfGH Saarl., Beschl. v. 8.10.2013 – Lv16/12 – LKRZ 2013, 527.

Konnexitätsprinzips hin. Nicht konsequent im Rahmen dieses Argumentationsmusters hat die Landesregierung im Vorfeld des parlamentarischen Verfahrens die kommunalen Spitzenverbände zu einem Verfahren nach dem KonnexAG eingeladen. Diese haben sich den entsprechenden Gesprächsterminen unter Aufrechterhaltung der Verfahrensrüge nicht entzogen. Wenn aber das 9. SchRÄG zu einer nach Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung konnexitätsrelevanten Übertragung einer neuen Aufgabe bzw. mindestens einer wesentlichen Änderung einer bereits bestehenden Aufgabe und in der Folge zu einer wesentlichen, vom Land finanziell auszugleichenden Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Sinne des KonnexAG führt, dann hätte dem Gesetzentwurf oder dem Entwurf eines zusätzlichen Belastungsausgleichsgesetzes eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung beigelegt werden müssen (§ 6 Abs. 2 KonnexAG). Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen¹⁰ und einigen Stimmen in der Literatur verstößt das Gesetz daher gegen Art. 78 Abs. 3 der LV und die Regelungen des KonnexAG.¹¹

IV. Konnexität der Höhe nach

Das Land hat in der Vergangenheit nicht nur die Konnexitätsrelevanz dem Grunde nach bestritten, sondern auch vorgebracht, dass den Kommunen keine erheblichen Kosten bei der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich entstünden.¹² Ferner hat es sich darauf berufen, dass die verfügbaren Erkenntnisse derzeit eine hinreichend belastbare Aussage darüber, ob und ggf. inwieweit die Einführung der inklusiven Schulbildung zu einer im Sinne des KonnexAG relevanten, d. h. wesentlichen finanziellen Belastung der Kommunen führe, nicht zuließen. Die maßgeblichen Kosten seien nicht prognostizierbar, weil sie maßgeblich von den Entscheidungen des

¹⁰ Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände 16/777 v. 21.5.2013 Nordrhein-Westfalen zum Ersten Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 16/2432) und zur Änderung der Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke v. 21.5.2013 – Ausführliche Fassung – abgedruckt unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal>.

¹¹ Zu dieser Konnexitätsrelevanz dem Grunde nach siehe *Höfling*, Rechtsgutachten „Rechtsfragen zur Umsetzung der Inklusion im Schulbereich“ von März 2012, veröffentlicht unter: <http://www.staedtetag-nrw.de/stnrw/inter/fachinformationen/bildung/065518/index.html>; vgl. ferner *Höfling/Engels*, NWVBl. 2014, 1 ff.; a. A.: *Schwarz*, Inklusion als „neue“ Landesaufgabe, NWVBl. 2013, 81 ff.

¹² Zum Folgenden vgl.: *Faber*, NWVBl. 2014, 8 ff.

Schulträgers beim Ausbau von Angeboten Gemeinsamen Lernens und der Ausübung des elterlichen Wahlrechts abhingen.¹³

Es stellt sich die Frage, ob der Hinweis auf die Schwierigkeiten einer Prognose nicht gerade dazu führen muss, dass der Gesetzgeber sich vor Regelung eines Lebensbereiches, die möglicherweise zu kostenträchtigen Aufgaben für die Kommunen führt, besonders intensiv mit den möglichen Auswirkungen der Regelung befassen muss, bevor er diese erlässt. Genau diese „Warn- oder Disziplinierungsfunktion“ ist eine der wesentlichen Aufgaben des strikten Konnexitätsprinzips.¹⁴ Wenn die Schwierigkeiten, die jeder Prognose mehr oder weniger immanent sind, dazu führen dürften, dass der Gesetzgeber sich den Wirkungen des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips entziehen könnte, würde diese wesentliche Funktion verfehlt.¹⁵ Es würde im Zeitalter von knappen öffentlichen Haushalten und der Schuldenbremse ein Anreiz gesetzt, Lebensbereiche möglichst ergebnisoffen zu regeln, um damit die Prognose der Auswirkungen zu erschweren und sich den aus der Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung und dem KonnexAG resultierenden Verpflichtungen zu entziehen.

Der bisweilen geäußerte Vorwurf, auch die Kommunen hätten derartige Daten nicht vorgelegt, verkennt die verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung. Es ist nicht die Aufgabe der Kommunen, bei einem konnexitätsrelevanten Gesetz die verfassungsrechtlich dem Land obliegende Aufgabe zur Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung zu übernehmen (vgl. Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV; § 6 Abs. 1 KonnexAG). Seit Juli 2013 liegt ein seitens der kommunalen Spitzenverbände in Auftrag gegebenes Gutachten eines Konsortiums von Bildungs- und Finanzwissenschaftlern vor. Am Beispiel der Stadt Essen sowie des Kreises Borken samt seiner kreisangehörigen Städte und Gemeinden wird berechnet, welche finanziellen Be- und Entlastungen auf diese Kommunen zukämen, wenn das 9. SchRÄG und die geplante Verordnung über die Schulgrößen der Förderschulen in der vorgelegten Form umgesetzt werden. Zugrunde gelegt wurde die Annahme der Landesregierung selbst, wonach von einer Inklusionsquote von 70 %

13 Einleitung des Gesetzentwurfs, Drs. 16/2432 v. 21.3.2013, 7.

14 Aus der Amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs zur Einführung der strikten Konnexität in die Landesverfassung v. 6.10.2003, Drs. 13/4424, 11: „Da die Einführung der Konnexität zu einer Schärfung des Kostenbewusstseins führt, wird damit auch ein Beitrag dazu geleistet, die finanziellen Folgen einer Aufgabenübertragung stärker in das Kalkül des Gesetzgebers zu ziehen.“ Vgl. dazu auch statt vieler *Schink*, Wer bestellt, bezahlt – Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung NRW, NWVBl. 2005, 85 (87).

15 Vgl. *Höfling*, Stellungnahme 16/774 zum Gesetzentwurf, S. 11, (<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-774.pdf>) sowie im Rechtsgutachten, S. 74ff.: *Höfling/Engels*, NWVBl. 2014, 1 (7).

bei Lern- und Entwicklungsstörungen und von 50 % bei den übrigen Förderschwerpunkten im Jahr 2017 auszugehen ist.¹⁶ Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass in der Stadt Essen bis 2019/2020 mindestens 18 Mio. € Investitionskosten vor allem für Barrierefreiheit und zusätzliche Räume und danach jährlich rund 12 Mio. € laufende Kosten für die Inklusion zusätzlich aufgewendet werden müssen. In Borken sind allein für die Grundschulen Investitionen in Höhe von 3 Mio. € und jährlich laufende Kosten von 4 Mio. € anzusetzen. Bei einer pädagogisch sinnvollen Verkleinerung der Klassen steigen die Kosten für Essen auf über 40 Mio. € und für den Kreis Borken auf 10 Mio. € nach oben.¹⁷

V. Verfahrensvereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden

Nachdem die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens angekündigt hatten, dass im Falle einer unveränderten Verabschiedung des Gesetzes Mitgliedskommunen eine kommunale Verfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht erheben würden, hat es im Herbst 2013 seitens der regierungstragenden Landtagsfraktionen eine Initiative mit dem Ziel einer außergerichtlichen Einigung gegeben.

Quasi in der letzten Minute des Gesetzgebungsverfahrens wurde per Änderungsantrag der regierungstragenden Fraktionen eine Ergänzung des Entwurfes des 9. SchRÄG (Art. 4 neu) dergestalt vorgenommen, dass das Inkrafttreten des Gesetzes um ein Jahr verschoben wurde. Ferner wurde vorgesehen, dass das Schulministerium im Rahmen einer gesonderten, unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu erstellenden Untersuchung ermitteln solle, ob und gegebenenfalls welche finanziellen Auswirkungen für die Kommunen im Rahmen ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Veränderung des regionalen Schulangebotes entstünden.

¹⁶ Einleitung des Gesetzentwurfs, Drs. 16/2432 v. 21.3.2013, 3.

¹⁷ Auch die nordrhein-westfälische Landesregierung geht offenbar davon aus, dass im Zuge der Inklusion erhebliche Sachkosten auf die Schulträger zukommen. So wurden in den Landeshaushalt 2013 im Etat des Schulministeriums (Kapitel 05 450) „Investitionskosten bei den staatlichen Schulen im Zusammenhang mit der Inklusion“ von 100.000 € eingeplant. Vgl. auch die schriftliche Beantwortung der Frage 3 der FDP-Fraktion aus Anlass der Sitzung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung am 16.1.2013 (zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013) durch die stellv. Ministerpräsidentin und Schulministerin Löhrmann mit Schreiben v. 24.1.2013 (= Landtagsvorlage 16/578, 3).

Außerdem wurde die Landesregierung vorsorglich bereits durch das 9. SchRÄG ermächtigt, eine Kostenausgleichsregelung im Verordnungswege zu schaffen, sofern die Voraussetzungen der §§ 1, 2 KonnexAG vorlägen.

Flankierend wurde außerdem eine Vereinbarung zwischen der Landesregierung, den regierungstragenden Fraktionen und den kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossen. Darin verständigten sich die Beteiligten, in nachgelagerten Konsensgesprächen den Versuch einer einvernehmlichen abschließenden Klärung der Konnexitätsfrage zu unternehmen. Obwohl beide Seiten in dieser Verfahrensvereinbarung an ihren bisherigen Rechtsansichten zur Konnexitätsrelevanz des 9. SchRÄG festhielten, schloss diese Vereinbarung die Möglichkeit der formellen Anerkennung der Konnexität von Seiten des Landes ausdrücklich ein. Der Auftrag der zu bildenden Arbeitsgruppe wurde bis spätestens zum 31.1.2014 und damit zeitlich eng begrenzt. Damit sollte sichergestellt werden, dass eine zeitnahe Klärung der Frage erfolgte, ob eine Einigung über die Höhe der zu erwartenden Mehrkosten bei der Inklusion zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden erreicht werden kann oder nicht.¹⁸ Diese zeitliche Begrenzung ist auch in die Gesetzesbegründung für den vorgesehenen Art. 4 § 3 (neu) aufgenommen worden.

Für die kommunalen Spitzenverbände war dabei handlungsleitend, dass einerseits die kommunalen Rechte mit Blick auf eine mögliche gerichtliche Auseinandersetzung vor dem Landesverfassungsgericht gewahrt und die Option einer Klage der Mitgliedsstädte als *Ultima Ratio* aufrechterhalten werden sollte. Andererseits sollten alle gegebenen Möglichkeiten zu einer außergerichtlichen Einigung genutzt werden, weil eine gerichtliche Klärung einige Zeit in Anspruch nehmen würde und hinsichtlich ihres Ausgangs naturgemäß mit Unsicherheiten behaftet wäre. Auch im Falle eines Obsiegens der allein klageberechtigten Kommunen erhielten diese nicht unmittelbar die für die Umsetzung der Inklusion erforderlichen Mittel, sondern das Land müsste zunächst eine Kostenfolgeabschätzung nach den Maßstäben des KonnexAG erstellen.

¹⁸ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Mai 2014 in Nordrhein-Westfalen Kommunalwahlen anstehen und die Landesregierung bereits in anderen Bereichen seitens der Kommunen vor dem Verfassungsgerichtshof verklagt wurde.