

**Schriftliche Stellungnahme für die
Anhörung (Teil 2) des Ausschusses für Schule Weiterbildung
zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz (LT-Drs. 16/2432) i.V.m. den Drucksachen
16/1907 und 16/1956
am 6. Juni 2013**

*Universitätsprofessor Dr. iur. Wolfram Höfling, M. A., Universität zu Köln
Mitglied des Deutschen Ethikrats*

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE STELLUNGNAHME 16/774 Alle Abg
--

*Vorbemerkung: Die Umsetzung schulischer Inklusion (nicht nur) in Nordrhein-Westfalen wirft vielfältige (Rechts-)Fragen auf. Gegenstand der nachfolgenden kurzen Stellungnahme ist die **Konnexitätsrelevanz**.*

I. Von der Integration zur Inklusion: Paradigmen- und Systemwechsel

Seit vielen Jahren wird das lange Zeit vorherrschende medizinische Modell von Behinderung abgelöst durch eine menschenrechtliche Perspektive, die jeden Menschen als ein Subjekt mit einmaligen Eigenschaften, Interessen, Fähigkeiten und Lernbedürfnissen anerkennt. In diesem Prozeß markiert das Übereinkommen über Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) eine überaus bedeutsame Etappe und für das Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland eine nachhaltige Zäsur. Entstehungsgeschichtliche, grammatikalische, systematische und teleologische Überlegungen ergeben den eindeutigen Befund, daß die UN-BRK auf die Etablierung eines inklusiven Schulsystems mit einer Inklusionsquote von 80-90 % zielt.

Siehe näher *Ralf Poscher/Thomas Langer/Johannes Rux*, Gutachten zu den völkerrechtlichen und innerstaatlichen Verpflichtungen aus dem Recht auf Bildung nach Art. 24 des UN-Abkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und zur Vereinbarkeit des deutschen Schulrechts mit den Vorgaben des Übereinkommens, August 2008, S. 22 ff.

In der Zusammenschau des damit vorgegebenen quantitativen Veränderungsfaktors und der zugleich damit verbundenen qualitativen Neuausrichtung wird offenkundig, daß die Umsetzung der UN-BRK für die Bundesrepublik Deutschland und damit auch für die landesrechtlich geprägten Schulsysteme *nicht mehr und nicht weniger* bedeutet als die Notwendigkeit eines *Systemwechsels*.

Gerade wegen der hohen gesamtgesellschaftlichen Bedeutung und politischen Priorität der Realisierung eines schulischen Inklusionskonzepts bedürfen die in diesem Kontext aufgeworfenen Rechtsfragen der verlässlichen Beantwortung.

Siehe auch LT-Drs. 16/1907

Zu dieser Bemerkung besteht nicht zuletzt deshalb Anlaß, weil in der derzeitigen Diskussion gelegentlich ein irritierender subkutaner Vorwurf mitschwingt: Wer auf die offensichtlichen Herausforderungen verweist, die mit der Implementierung des Inklusionskonzepts auch in organisatorischer, prozeduraler und finanzieller Hinsicht verbunden sind, wird schnell als unsensibler Bedenkenträger (ab)qualifiziert.

Derartige Einwände disqualifizieren sich selbst. Selbstverständlich verweist auch die Finanzierungsdimension einer staatlichen Aufgabe auf eine zentrale Gelingensvoraussetzung. Die BRK-Allianz, die im Januar 2012 gegründete Allianz der deutschen Nichtregierungsorganisationen, die die Staatenberichtsprüfung für Deutschland zur UN-BRK begleitet, hat jüngst völlig zu Recht „*mit Sorge*“ auf „*aktuelle Bestrebungen (hingewiesen), notwendige Veränderungen für inklusive Schulbildung kostenneutral oder sogar kostensparend umzusetzen*“.

Siehe BRK-Allianz (Hrsg.), Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Gesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, 2013, S. 47

Und deshalb haben *Klaus Klemm/Ulf Preuss-Lausitz* in ihrem im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes NRW erstellten Gutachten schon vor

zwei Jahren betont, es müsse darauf verwiesen werden, „daß sich im Verlauf einer gesteigerten Inklusion die Konnexitätsfrage stellt. ...“.

Klaus Klemm/Ulf Preuss-Lausitz, Auf dem Weg zur schulischen Inklusion in NRW, 2011, S. 122 f.

Diese aus bildungswissenschaftlicher Perspektive aufgeworfene Frage ist im verfassungsrechtlichen Sinne positiv zu beantworten.

Dazu noch im folgenden sub II.

II. Zur Konnexitätsrelevanz des Gesetzes zur Umsetzung der UN-BRK in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)

1. Problemaufriß

Der vorstehend skizzierte Paradigmen- und Systemwechsel, der mit der Einführung eines inklusiven Schulunterrichts verbunden ist, *hat finanzverfassungsrechtliche Folgen*. Sie realisieren sich in der *Anwendung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips*.

Genau dies abzustreiten, bemüht sich die Landesregierung in der Begründung zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz.

Siehe LT-Drs. 16/2432, S. 4 ff.

Insbesondere wird darauf hingewiesen, es gebe bereits eine langjährige Tradition Gemeinsamen Lernens. „Bei dem Schritt von der Integration zur Inklusion geht es um eine pädagogische Veränderung des Unterrichts und eine zu verändernde innere Einstellung im Sinne einer Kultur des Behaltens, nicht aber um strukturelle Fragen“.

LT-Drs. 16/2432, S. 5

Diese Erwägungen verfehlen die verfassungsrechtlichen Vorgaben ebenso wie der explizite Verzicht auf vollzugsprägende Standards und der Verweis auf das elterliche Erziehungsrecht.

Siehe ebenda; zu diesen Aspekten näher im folgenden

2. Das strikte Konnexitätsprinzip des Art. 78 Abs. 3 LV NW – ein Überblick

Mit Art. 78 Abs. 3 LV NW enthält die nordrhein-westfälische Landesverfassung ein striktes Konnexitätsprinzip. Neben der Verpflichtung, die Übertragung von Aufgaben auf Gemeinden und Gemeindeverbände mit einer gleichzeitigen Bestimmung über die Deckung der Kosten zu verbinden, bestimmt die Vorschrift nämlich, daß durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller und pauschal zu leistender Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen geschaffen werden muß.

Das nordrhein-westfälische Konnexitätsprinzip beruht damit auf einem *dreigliedrigen Tatbestand*:

- Art. 78 Abs. 3 LV NW setzt zunächst voraus, daß Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden (*konnexitätsrelevante Verpflichtung*);
- die Aufgabenübertragung muß auf eine Entscheidung des Landesgesetzgebers oder –verordnungsgebers zurückgehen, also diesem ursächlich zugerechnet werden können. Zudem muß entweder eine neue Aufgabe übertragen oder eine bestehende Aufgabe geändert werden (*konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung*);
- dies muß schließlich zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften führen (*konnexitätsrelevante Belastung*).

Siehe VerfGH NW, DVBl. 2010, 1561 (1562); näher *Engels*, VerwArch 102 (2011), 285 ff.

Eine wesentliche Belastung ist allerdings bereits dann anzunehmen, wenn die Mehrkostenbelastung für die Gemeinden und Gemeindeverbände eine Bagatellschwelle überschreitet.

So schon die Einschätzung des verfassungsändernden Gesetzgebers; siehe LT-Drs. 13/5515, S. 21 und 23; ferner VerfGH NW, DVBl. 2010, 1561 (1562)

Sind die genannten Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, dann führt dies zu zwei Rechtsfolgen, die darüber hinaus mit formellen und prozeduralen Direktiven verbunden sind. Zum einen muß zwischen der Aufgabenübertragung und Kostendeckungsregelung eine zeitliche Parallelität bestehen („gleichzeitig“); zum anderen bedarf es der Schaffung eines finanziellen Ausgleichs für die Mehrbelastungen.

3. Schulische Inklusion in NRW als Konnexitätsrelevantes Thema

a) Schulische Inklusion als Konnexitätsrelevante Verpflichtung

aa) Völkerrechtlich „veranlaßte“ Aufgabenübertragung

Zunächst könnte ganz prinzipiell in Frage gestellt werden, daß Art. 78 Abs. 3 LV NW überhaupt Konstellationen wie die vorliegend zu beurteilende erfaßt, in der eine Aufgabenübertragung völkerrechtlich „veranlaßt“ ist. Die Verfassungsnorm knüpft nämlich an eine landesrechtliche Aufgabenübertragung/-erweiterung an. § 2 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG NW greift die damit thematisierte Problematik auf, wenn er bestimmt: „Wenn aufgrund europa- oder bundesrechtlicher Regelungen eine Aufgabe unmittelbar den Gemeinden oder Gemeindeverbänden übertragen wird, findet das Konnexitätsprinzip nur insoweit Anwendung, als dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum bleibt und dieser benutzt wird“.

Daß derartige Gestaltungsspielräume und Entscheidungsoptionen für den Landesgesetzgeber in Umsetzung der UN-BRK bestehen, ist zunächst nicht zu bestreiten. Die Implementation von Inklusion, wie Art. 24 UN-BRK sie verlangt, erweist sich für den Schulbereich als systemtransformierender Prozeß. Gestaltungsspielräume und Entscheidungsoptionen ergeben sich für den nordrhein-westfälischen Schulgesetzgeber dabei in organisationsstruktureller, instrumenteller und zeitlicher Hinsicht. Auch die Art und Weise der Berücksichtigung des elterlichen Erziehungsrechts im Blick auf

die Schullaufbahn der Kinder eröffnet derartige Gestaltungsmöglichkeiten. Schließlich ergeben sich behindertentypusspezifische Differenzierungsspielräume.

Näher dazu *Höfling*, Gutachten, S. 47 ff.

Vor diesem Hintergrund kann es dahinstehen, ob und inwieweit der „Gestaltungsspielraum-Gedanke“ des § 2 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG NW von verfassungsrechtlicher Bedeutung ist.

Folgt man nun der herrschenden Staatspraxis und völkerrechtlichen Literatur, dann liegt im Vertragsgesetz vom 21. Dezember 2008

siehe BGBl. II S. 1419

der innerstaatliche Rechtsanwendungsbefehl für den gesamten deutschen Rechtsraum (einschließlich der Länder). Gleichwohl aber bedarf es zur normativen Implementierung einer sich daran anschließenden landesrechtlichen Umsetzungsgesetzgebung. Diese aber erweist sich sodann als konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung aufgrund bundesrechtlicher Regelung.

bb) Zustimmungsvorbehalt des Schulträgers und Wahlrecht der Eltern als „konnexitätsschädliche“ Faktoren?

Nun macht der Gesetzentwurf der Landesregierung geltend, die Konnexitätsrelevanz schulischer Inklusion scheitere auch daran, daß „der Zustimmungsvorbehalt des Schulträgers bei der bedarfsgerechten Ausweitung von Angeboten des Gemeinsamen Lernens und seine Gestaltungsspielräume bei der Schulentwicklungsplanung (einschließlich der Einrichtung von Schwerpunktschulen) sowie das elterliche Wahlrecht“ ebenfalls „Einfluß auf die Aufgabenerfüllung“ hätten. „Durch diese Zuständigkeiten (würden) jedoch keine Aufgaben wahrgenommen, die dem Land als eigene Verursachungsbeiträge im Sinne des KonnexAG zugerechnet werden“ könnten.

LT-Drs. 16/2432, S. 6

Beide Argumente gehen indes fehl:

(1) Zunächst ist grundsätzlich zutreffend, daß bloße normativ konstituierte Handlungsoptionen, die den kommunalen Gebietskörperschaften eingeräumt werden, den Anwendungsbereich des Art. 78 Abs. 3 LV NW nicht eröffnen. Wer lediglich – so kann man argumentieren – freiwillig von einer kostenträchtigen Möglichkeit Gebrauch macht, wird dazu nicht durch den Landesgesetzgeber gezwungen. In der vorliegenden Konstellation greifen derartige Erwägungen aber nicht. Gemeinden und Gemeindeverbände besitzen im Blick auf die Umsetzung schulischer Inklusion keinerlei substantielle Handlungsmöglichkeiten. Die Bundesrepublik Deutschland ist völkerrechtlich zur Umsetzung der UN-BRK verpflichtet, und innerhalb der bundesstaatlichen Verfassungsordnung sind wiederum die Länder in ihrem Kompetenzbereich zu einer derartigen Implementierung verpflichtet.

Siehe nur *Hans D. Jarass*, in: *Jarass/Pieroth, GG-Komm.*, 12. Aufl. 2012, Art. 32 Rn. 10

Gerade weil aber die Länder von Verfassungs wegen den Schulsystemwechsel herbeiführen müssen, können und dürfen sie den Schulträgern substantielle Entscheidungskompetenzen nicht einräumen, die die Umsetzungspflicht gefährden oder zu unterlaufen drohen. Deshalb sind entsprechende Zustimmungsvorbehalte verfassungskonform dahingehend auszulegen, daß sie den Schulträgern allenfalls insoweit eine eingeschränkte „Vetoposition“ einräumen, wie die UN-BRK sie selbst mit ihrem Progressivitäts- und Ressourcenvorbehalt nach Art. 4 Abs. 2 BRK einräumt.

Näher hierzu *Höfling*, Gutachten, aaO, S. 58 ff.

(2) Auch der Hinweis auf das Elternrecht vermag das Vorliegen einer konnexitätsrelevanten Verpflichtung nicht auszuschließen. Schafft der Landesgesetzgeber entsprechende Wahlmöglichkeiten, kann er sich gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht darauf berufen, daß letztlich die Ausübung solcher Wahlmöglichkeiten ursächlich für Mehrbelastungen seien. Von derartigen Entscheidungen wird auch abhängen, in welchem Umfange trotz einer prinzipiellen Inklusionsausrichtung des Schulsystems parallele Förderschulen vorgehalten werden müssen und für welche Förderschwerpunkte dies zu realisieren ist.

Siehe auch *Faber/Roth*, DVBl. 2010, 1193 (1197 f.)

b) Schulische Inklusion als Aufgabenübertragung bzw. Aufgabenerweiterung

Die Einführung eines inklusiven Schulunterrichts führt auch zu einer konnexitätsrelevanten Aufgabenübertragung/Aufgabenerweiterung.

Nach Ingeltungsetzen der UN-BRK in der deutschen Rechtsordnung als Bundesrecht könnte die nunmehr erfolgende landesgesetzliche Aufgabenkonkretisierung bei Einführung eines inklusiven Schulsystems möglicherweise als eine neue Aufgabe qualifiziert werden.

Siehe auch den weit ausgreifenden Problemlösungsansatz des VerfGH NW, DVBl. 2010, 1561 (1563)

Näher aber dürfte die Qualifikation als Erweiterung einer bestehenden Aufgabe liegen:

Der VerfGH NW anerkennt sogar die Möglichkeit, daß sowohl eine neue Aufgabenübertragung als auch zusätzlich eine Aufgabenerweiterung vorliegt; siehe DVBl. 2010, 1561 (1564)

Die Trägerschaft für die öffentlichen Schulen zählt zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden. Deren Wahrnehmung wird nunmehr durch erhebliche Zusatzanforderungen erweitert – oder in der Formulierung des § 2 Abs. 4 KonnexAG NW: durch den Vollzug prägende besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung. Insoweit ist die Einschätzung der Landesregierung, es gehe allein „um eine pädagogische Veränderung des Unterrichts und eine zu verändernde innere Einstellung“,

LT-Drs. 16/2432, S. 5

verfassungsrechtlich irrelevant. Aus § 2 Abs. 4 Satz 2 KonnexAG NW läßt sich im Umkehrschluß nämlich entnehmen, daß selbst mengenmäßige Änderungen, die die Aufgabenwahrnehmung wesentlich berühren, als Aufgabenänderungen zu qualifizie-

ren sind. Daran kann aber bei einer vom Landesgesetzgeber – so die amtliche Begründung – „angenommenen Inklusionsquote von 70 % bei den Lern- und Entwicklungsstörungen und von 50 % bei den übrigen Förderschwerpunkten (zusammen etwa 65 %)“

LT-Drs. 16/2432, S. 3

ersichtlich kein Zweifel bestehen.

c) Schulische Inklusion als konnexitätsrelevante Belastung

Das dritte Tatbestandsmerkmal des Art. 78 Abs. 3 LV NW bezieht sich auf die wesentliche Belastung der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften. Es verweist auf eine *Bagatellschwelle*, unterhalb derer die Rechtsfolge eines Belastungsausgleichs nicht greift.

Siehe LT-Drs. 13/5515, S. 21 und 23

Das hat auch der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof nachdrücklich hervorgehoben.

Siehe VerfGH NW, DVBl. 2010, 1561 (1562)

Hinter dieser Konzeption steht die explizite Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers, mit der Schaffung eines strikten Konnexitätsprinzips die kommunalen Gebietskörperschaften „zukünftig vor Aufgabenübertragungen und –veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen“ zu schützen.

Siehe LT-Drs. 13/5515, S. 20

Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NW stellt nun entscheidend darauf ab, ob bei den „betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände(n)“ eine derartige bagatellschwellenüberschreitende Belastung durch die Aufgabenübertragung/-erweiterung eingetreten ist. Insoweit kommt es nicht darauf an, ob das 9. Schulrechtsänderungsgesetz möglich-

erweise bei einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften (mittelfristig) zu einer finanziellen Entlastung führt.

Siehe näher *Höfling*, Gutachten, aaO, S. 65 ff.

Die Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung scheint dies indes - unzutreffenderweise – anders zu sehen. Es heißt dort: „Sollte es durch die inklusive Beschulung zu wesentlichen Veränderungen bei den Lasten der Schulträger untereinander kommen, wäre zu prüfen, inwieweit diese im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs über das Gemeindefinanzierungsgesetz berücksichtigt werden können“.

LT-Drs. 16/2432, S. 7

Derartige Überlegungen gehen an der verfassungsrechtlichen Teleologie des Konnexitätsprinzips ganz prinzipiell vorbei. „Belastungs-Entlastungs-Saldierungen“ innerhalb der kommunalen „Familie“ sind für die Beantwortung der Frage nach der Konnexitätsrelevanz ihrerseits irrelevant. Entscheidend ist allein, ob die durch die Aufgabenerweiterung betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände mit Mehrkosten belastet werden, die die Bagatellschwelle überschreiten.

Daß derartige Bagatellschwellen für zahlreiche kommunale Schulträger mit der Einführung der inklusiven Beschulung überschritten werden, kann im Ergebnis – bei allen derzeit noch ungewissen Einzelheiten der Umsetzung, die der Gesetzentwurf geradezu zu seinem normativen Programm erhebt –

siehe LT-Drs. 16/2432, S. 6

nicht ernsthaft bestritten werden. Insoweit sei an dieser Stelle auf anderweitige Untersuchungen verwiesen.

Siehe ferner schon *Höfling*, Gutachten, aaO, S. 67 ff.

4. Prognoseunsicherheiten als Ausschlußgrund für die Annahme einer konnexitätsrelevanten Mehrbelastung?

In ihrer Begründung zum Gesetzentwurf des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes führt die Landesregierung schließlich ein weiteres Argument gegen die Konnexitätsrelevanz an: Derzeit ließen die verfügbaren Erkenntnisse „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 Gemeinden und Gemeindeverbände führt, nicht zu. Weder stehen dem Land entsprechende Daten zur Verfügung noch haben die Kommunalen Spitzenverbände solche vorgelegt. Eine tragfähige Datenlage läßt sich dazu gegenwärtig auch nicht herstellen. Die fraglichen Kosten sind nicht prognostizierbar, weil sie maßgeblich von den Entscheidungen des Schulträgers beim Ausbau von Angeboten Gemeinsamen Lernens und der Ausübung des elterlichen Wahlrechts abhängen“.

LT-Drs. 16/2432, S. 7

Eine derartige Argumentation offenbart indes ein *fundamentales Mißverständnis der Funktionen strikter Konnexitätsgebote*. Diese – und dies gilt ohne jeden Zweifel auch für Art. 78 Abs. 3 LV NW – sollen sicherstellen, daß die Kommunen vor Aufgabenübertragungen bzw. Aufgabenerweiterungen ohne entsprechenden Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt sind. Bezweckt ist der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung vor finanzieller Aushöhlung.

In diesem Sinne u. a. auch VerfGH NW, NVwZ-RR 2010, 705 (707 f.)

Diese Schutzfunktion zugunsten der kommunalen Gebietskörperschaften würde nun aber unterlaufen, könnte das Land eine Mehrbelastung mit der schlichten Behauptung von Unkenntnis oder Unsicherheit bestreiten. Zwar verlangt Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NW eine Kostenfolgeabschätzung erst dann, wenn (zuvor) eine konnexitätsrelevante Belastung festgestellt worden ist. Doch knüpft diese Regelung daran an, daß eine wesentliche Belastung nur dann verneint werden kann, „wenn eindeutig ist, daß eine Bagatellschwelle nicht überschritten ist“.

So LT-Drs. 13/5515, S. 21; darauf Bezug nehmend VerfGH NW, DVBl. 2010, 1561 (1562)

Daß aber – jedenfalls zunächst – die baulichen, organisatorischen und personellen Maßnahmen, die zur Implementierung von gemeinsamem Unterricht von den kommunalen Schulträgern ergriffen werden müssen, nicht nur einen Bagatellbereich betreffen, liegt auf der Hand.

Denkbare Prognoseunsicherheiten berühren dementsprechend die Feststellung der Erfüllung des Tatbestandsmerkmals „wesentliche Belastung“ nicht; sie indizieren lediglich eine besonders sorgsame Kostenfolgeabschätzung.

III. Schlußbemerkungen

Der weitreichende Konsens in der Bewertung eines inklusiven Bildungssystems als einer zentralen öffentlichen Aufgabe schließt Meinungsverschiedenheiten über den richtigen Weg und die dabei zu beachtenden rechtlichen Vorgaben nicht aus. Diese sind nicht Ausdruck mangelnder Sensibilität für die unbestreitbaren Herausforderungen, sondern selbstverständliche Elemente einer rationalen und transparenten Entscheidungsfindung. Dazu ist an erster Stelle der Landesgesetzgeber aufgerufen. Der Entwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Er zielt offenkundig darauf ab, ein Normprogramm zu präsentieren, das die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Konnexitätsprinzips in Art. 78 Abs. 3 LV NW unterlaufen soll. Im Ergebnis muß dieser Versuch aber scheitern. Die Umsetzung der Vorgaben des Art. 24 UN-BRK in das nordrhein-westfälische Schulrecht bewirkt zwangsläufig eine landesrechtlich verursachte konnexitätsrelevante Mehrbelastung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände und zwingt den Landesgesetzgeber zu einem Mehrbelastungsausgleich auf der Grundlage einer Kostenfolgeabschätzung. Mit der bloßen Behauptung unzureichender Erkenntnismöglichkeiten und mangelhafter Datengrundlage kann sich der Landesgesetzgeber den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht entziehen. Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof hat die Bedeutung der Verfahrensregelung der Kostenfolgeabschätzung für die Funktionsfähigkeit des strikten Konnexitätsprinzips nachdrücklich herausgestellt. Von Verfassungs wegen ist der Gesetzgeber auf eine sorgfältige und transparente Prognoseentscheidung verwiesen, was wiederum eine gründliche gesetzgeberische

Befassung mit den tatsächlichen Grundlagen der Prognoseentscheidung unter Ausschöpfung der zugänglichen Erkenntnisquellen voraussetzt.

Siehe etwa VerfGH Brandenburg, LKV 2002, 323 (325); Sächsischer Verfassungsgerichtshof, LKV 2001, 223 (225 ff.); eingehend *Engels*, VerwArch 102 (2011), 285 ff. mit zahlr. Nachw.

Dem kann sich der Gesetzgeber auch nicht dadurch entziehen, daß er bewußt auf operationale normative Maßstabsgrößen verzichtet.

Köln, den 21.5.2013

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wolfram Höfling', written in a cursive style.

Universitätsprofessor Dr. iur. Wolfram Höfling, M. A.