



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

19 A 2962/02
10 K 2035/01 Arnsberg

In dem Verwaltungsrechtsstreit

wegen Erstattung der Kosten für den Einsatz von Integrationshelfern in der
Grundschule

hat der 19. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 9. Juni 2004

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht K a m p m a n n ,

den Richter am Oberverwaltungsgericht G e l b e r g ,

den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. B ü l t e r ,

die ehrenamtliche Richterin H a g e n k ö t t e r, Hausfrau,

die ehrenamtliche Richterin J a h n, Hausfrau

auf die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Arnberg vom 12. Juni 2002

für Recht erkannt:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des Vollstreckungsbetrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in beizutreibender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d :

Der Kläger ist örtlicher Träger der Sozialhilfe. Die Beklagte ist Träger der Grundschule T. , die der am 16. Dezember 1989 geborene Schüler G. I. ab dem 10. August 1998 besuchte. Der Schüler leidet an einer psychischen Retardierung mit autistischer Symptomatik.

Die Mutter des Schülers beantragte unter dem 26. Februar 1997 und 9. Februar 1998 beim Schulamt für den N. Kreis die gemeinsame Unterrichtung ihres Sohnes mit nichtbehinderten Kindern in einer Grundschule. Die Beklagte lehnte unter dem 4. Juli 1997 ihre Zustimmung zur integrativen Beschulung mit der Begründung ab, sie sehe keine Möglichkeit, die in dem Verfahren auf Fest-

stellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs und die Entscheidung über den schulischen Förderort "geforderten Notwendigkeiten, insbesondere den Einsatz eines Zivildienstleistenden, sicherzustellen". Mit Bescheid vom 14. Juli 1997 stellte das Schulamt bei G. einen sonderpädagogischen Förderbedarf wegen geistiger Behinderung fest und bestimmte als schulischen Förderort eine Schule für Geistigbehinderte. Gegen den Bescheid erhob seine Mutter Widerspruch.

Nachdem die L. -S. -Stiftung der Beklagten 1998 eine Spende zugesagt hatte, um G. den Besuch der Grundschule zu ermöglichen, stimmte die Beklagte mit Schreiben vom 20. Mai 1998 unter dem "Vorbehalt", dass die Finanzierung einer Betreuungsperson während der gesamten Grundschulzeit gesichert sei und eine Betreuungsperson gefunden werde, der Aufnahme von G. in eine Grundschule der Beklagten zu. Zur Begründung führte die Beklagte aus: Es stünden finanzielle Mittel, die nicht städtische Haushaltsmittel seien, zur Finanzierung einer Betreuungsperson zur Verfügung. Ob die zugesagten Mittel auch während des 2. bis 4. Schuljahres zur Verfügung stünden, sei derzeit nicht absehbar. Mit Schreiben vom 25. Juni 1998 erteilte die Beklagte erneut ihre Zustimmung zur Aufnahme von G. in eine Grundschule, nachdem die Mutter ihm an diesem Tag mitgeteilt hatte, dass sie die Betreuung ihres Sohnes durch eine Betreuungsperson sicherstellen könne. Frau N. N. hatte sich bereit erklärt, im Rahmen eines sozialen Jahres G. während der Schulzeit zu betreuen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 7. Juli 1998 hob die Bezirksregierung B. den Bescheid des Schulamtes vom 14. Juli 1997 insoweit auf, als das Schulamt eine Schule für Geistigbehinderte als schulischen Förderort bestimmt hatte. Zur Begründung führte die Bezirksregierung aus: Die Beklagte habe ihre Zustimmung zum Besuch einer Grundschule erteilt. G. könne ab dem 10. August 1998 die Grundschule T. besuchen.

Ab dem 10. August 1998 nahm G. am Unterricht in der Grundschule T. teil. Seine Betreuung durch Frau N. und in dem Schuljahr 1999/2000 durch zwei Zivildienstleistende umfasste unter anderem Hilfen bei der Bewältigung des Unterrichtsstoffes und des schulischen Alltags. Frau N. und die Zi-

vildienstleistenden betreuten G. in Einzelstunden, im gemeinsamen Unterricht und in den Pausen. G. war unter anderem auf Hilfestellungen beim Umziehen für den Sportunterricht sowie beim Öffnen des Tornisters, der Butterbrotdose und der Trinkflasche angewiesen.

Der Schulamtsdirektor des Schulamtes teilte der Beklagten mündlich und mit Schreiben vom 1. Juli 1999 mit, dass für die Fortsetzung der Teilnahme von G. I. am gemeinsamen Unterricht in der Grundschule T. im Schuljahr 1999/2000 der Einsatz einer männlichen erwachsenen Betreuungskraft unerlässlich sei. Die Beklagte wies die Eltern von G. unter dem 9. Juli 1999 darauf hin, dass sie die erforderliche männliche Betreuungskraft nicht zur Verfügung stellen könne. Die Eltern teilten der Beklagten unter dem 15. Juli 1999 mit, sie seien darum bemüht, dass der Kläger aus Sozialhilfemitteln die Finanzierung einer männlichen Betreuungskraft übernehme. Entsprechende Anträge stellten die Eltern beim Kläger unter dem 21. Juni und 7. Juli 1999. Eine Entscheidung über diese Anträge erfolgte vor Beginn des Schuljahres 1999/2000 nicht. Mit Schreiben vom 17. August 1999 teilte die Beklagte dem Schulamt mit, dass sie nicht in der Lage sei, eine männliche erwachsene Betreuungsperson zur Verfügung zu stellen.

Der Kläger erteilte unter dem 16. September 1999 den Eltern von G. "ohne Anerkennung einer Rechtspflicht" die Zusage, die Kosten für eine männliche Betreuungsperson bis zum 28. Oktober 1999 bis zu einem Betrag in Höhe von 1.700 DM zu übernehmen. Die Begrenzung der Kostenzusage beruhte auf die Zusage der Beklagten, den Eltern von G. aus der Spende der L. -S. - Stiftung einen Betrag in Höhe von 500 DM monatlich zu zahlen. Ab dem 22. September 1999 betreuten Zivildienstleistende des Caritasverbandes M. den Schüler während des Besuchs der Grundschule. Den "Auftrag" hierzu hatten die Eltern von G. erteilt. Mit Bescheid vom 3. Juli 2000 bewilligte der Kläger G. Eingliederungshilfe für das Schuljahr 1999/2000.

Mit Schreiben vom 13. August 1999 und 21. März 2000 machte der Kläger gegenüber der Beklagten Kostenerstattungsansprüche wegen der von ihm getrage-

nen Eingliederungshilfe geltend. Die Beklagte lehnte eine Erstattung unter dem 7. April 2000 ab. Mit Schreiben vom 31. August 2000 forderte der Kläger die Beklagte auf, die in der Zeit vom 22. September 1999 bis 30. Juni 2000 aufgewandten Sozialhilfemittel in Höhe von insgesamt 8.806,25 DM zu erstatten. Die Beklagte kam dieser Aufforderung nicht nach.

Der Kläger hat am 15. Mai 2001 Klage erhoben und vorgetragen: Er sei als Sozialhilfeträger nicht verpflichtet, die Kosten für die Betreuung von G. zu tragen. Die Kosten seien aufgrund der Zustimmung der Beklagten zum Besuch der Grundschule T. entstanden. Die Beklagte müsse bei Erteilung der Zustimmung entscheiden, ob sie auch die Personalkosten für die individuelle Betreuung eines Schülers mit sonderpädagogischem Förderbedarf trage. Die Kosten für diese Betreuung seien Schulkosten, weil G. ohne eine Betreuungsperson nicht in der Lage sei, am Unterricht der Grundschule teilzunehmen. Derartige Schulkosten seien von der Beklagten als Schulträger zu zahlen. Sie erhalte nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz Bedarfszuweisungen wegen des erhöhten Aufwands im Zusammenhang mit der gemeinsamen Unterrichtung behinderter und nichtbehinderter Schüler. Das Gemeindefinanzierungsgesetz bringe insoweit zum Ausdruck, dass der Schulträger verpflichtet sei, die personellen Mehraufwendungen bei einer integrativen Beschulung zu tragen.

Der Kläger hat beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, die von ihm an den Schüler G. I. für die Zeit vom 22. September 1999 bis zum 30. Juni 2000 gezahlte Eingliederungshilfe in Höhe von 4.502,00 € zu erstatten und ab Rechtshängigkeit Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basissatz nach § 1 des Diskontsatz-Überleitungsgesetzes vom 9. Juni 1998 zu zahlen.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat geltend gemacht: Bei den Kosten für die Betreuung von G. handle es sich schon nicht um Schulkosten. Die Zivildienstleistenden hätten einen allgemeinen Lebensbedarf des Schülers abgedeckt. G. sei generell auf die Hilfe anderer angewiesen. Die Zivildienstleistenden seien auch nicht Bedienstete des Schulträgers. Sie seien von den Eltern des Schülers beauftragt und bezahlt worden. Sie habe sich zwar an den Personalkosten mit einem monatlichen Betrag von 500 DM beteiligt, aber wiederholt betont, dass es sich um eine freiwillige Zahlung handle, die auch erst aufgrund einer Spende möglich geworden sei. Die Freiwilligkeit der von ihr an den Schüler jeweils gezahlten Beträge sowie die auf Eigeninitiative geleistete Hilfe bei der Suche nach einer Betreuungsperson seien "allen mit der Sache befassten Personen von vornherein bekannt" gewesen. Sie habe deshalb auch mit der Zustimmung zur Aufnahme des Schülers in die Grundschule T. nicht zum Ausdruck gebracht, dass sie die Personalkosten für Zivildienstleistende aus städtischen Haushaltsmitteln übernehme. Das Gemeindefinanzierungsgesetz begründe entgegen der Auffassung des Klägers keine Kostentragungspflichten.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit dem angefochtenen Urteil abgewiesen, die Berufung zugelassen und im Wesentlichen ausgeführt: Der Kläger könne sich auf Rechte des Schülers G. I. und seiner Eltern schon deshalb nicht berufen, weil er keine Rechte auf sich übergeleitet habe. Aus eigenen Rechten habe der Kläger keinen Anspruch auf Kostenerstattung, weil er kein der Beklagten obliegendes Geschäft besorgt habe. Die Zivildienstleistenden seien keine Bediensteten der Beklagten, weil sie nicht von ihr, sondern von den Eltern des Schülers beauftragt worden seien. Die entstandenen Kosten seien zudem keine Schulkosten, weil die Zivildienstleistenden einen Bedarf des Schülers abgedeckt hätten, der unabhängig vom Schulbesuch bestehe. Das Gemeindefinanzierungsgesetz 1999 begründe nicht die Verpflichtung der Schulträger, die Personalkosten für die Zivildienstleistenden zu übernehmen. Eine dahingehende Verpflichtung der Beklagten ergebe sich auch nicht aus der von ihr erteilten Zustimmung zur integrativen Beschulung. Die Zustimmung sei nämlich unter dem Vorbehalt erteilt worden, dass die Beklagte die Kosten der Zivildienstleistenden nicht aus eigenen Mitteln trage.

Der Kläger hat am 17. Juli 2002 Berufung eingelegt. Zur Begründung wiederholt und vertieft er sein bisheriges Vorbringen. Ergänzend trägt er vor: Der Bedarf von G. sei schulrechtlicher Art und deshalb nicht aus Sozialhilfemitteln zu decken. Die zur gemeinsamen Unterrichtung erforderliche Zustimmung des Schulträgers sei bedingungsfeindlich. Er könne seine Zustimmung nicht davon abhängig machen, dass er keine zusätzlichen Personalkosten trage. Die Eltern des Schülers hätten die Zivildienstleistenden nur deshalb beauftragt, weil die Beklagte ihren Pflichten nicht nachgekommen sei. Sie müsse als Schulträger auch einen Teil des allgemeinen Lebensbedarfs der Schüler decken.

Der Kläger beantragt,

das angefochtene Urteil zu ändern und die Beklagte zu verurteilen, die von ihm an den Schüler G. I. für die Zeit vom 22. September 1999 bis zum 30. Juni 2000 gezahlte Eingliederungshilfe in Höhe von 4.502,00 € zu erstatten und Zinsen ab dem 15. Mai 2001 in Höhe von 5 Prozent über dem Basissatz zu zahlen.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie trägt vor: Sie habe stets zum Ausdruck gebracht, dass sie nicht bereit sei, die personellen Mehraufwendungen aus eigenen Mitteln zu tragen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Leistungsklage zu Recht abgewiesen.

Die allgemeine Leistungsklage ist unbegründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Erstattung der von ihm aus Sozialhilfemitteln getragenen Kosten für den Einsatz von Integrationshelfern im Rahmen der integrativen Beschulung des Schülers G. I. in der Grundschule T. . Damit besteht auch der vom Kläger geltend gemachte Zinsanspruch nicht.

Der Kläger kann sein Erstattungsbegehren auf etwaige Kostenerstattungsansprüche des Schülers und seiner Eltern schon deshalb nicht stützen, weil er dahingehende Ansprüche aus den zutreffenden Gründen des angefochtenen Urteils nicht auf sich gemäß § 90 BSHG übergeleitet hat.

Ob die sachlichen Voraussetzungen für einen dem Grunde nach bestehenden Erstattungsanspruch des Klägers aus eigenem Recht nach den Grundsätzen der Geschäftsführung ohne Auftrag erfüllt sind oder eine sonstige öffentlich-rechtliche Anspruchsgrundlage in Betracht kommt, kann dahinstehen. Dem Erstattungsbegehren steht jedenfalls der Einwand unzulässiger Rechtsausübung entgegen.

Nach dem auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) ist die Geltendmachung von Ansprüchen unzulässig, wenn sie missbräuchlich erscheint. Eine solche unzulässige Rechtsausübung liegt unter anderem dann vor, wenn die Voraussetzungen eines Anspruchs in (mindestens) objektiv rechtswidriger Weise begründet worden sind und der Anspruchsteller im Falle der Durchsetzung des geltend gemachten Anspruchs grundlos Rechtsvorteile erhalte.

Vgl. nur BVerwG, Urteil vom 23. November 1993 – 1 C 21.92 -, NJW 1994, 954 (955); BGH, Urteil vom 8. Juli 2003 – VI ZR 274/02 -, NJW 2003, 3193 (3196), und Beschluss vom 8. Juli 1952 - V BLw 100/51 -, LM § 242 (Cd) BGB Nr. 5,

Bl. 55 (56); Heinrichs, in: Palandt, Bürgerliches
Gesetzbuch, 63. Auflage, 2004, § 242, Rdn 43.

Das ist hier der Fall. Der Kläger stützt den geltend gemachten Erstattungsanspruch auf die dem Schulamt des N. Kreises zuzurechnende (§ 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) Entscheidung der Bezirksregierung B. als Widerspruchsbehörde, den Schüler G. I. in der Grundschule T. gemeinsam mit nichtbehinderten Schülern zu unterrichten. Diese Entscheidung über den sonderpädagogischen Förderort ist jedoch bezogen auf den hier maßgeblichen Zeitraum vom 22. September 1999 bis zum 30. Juni 2000 objektiv rechtswidrig (A.). Die Verlagerung der finanziellen Verantwortung für die rechtswidrige Entscheidung über den sonderpädagogischen Förderort im Falle der vom Kläger begehrten Kostenerstattung durch die Beklagte würde dem Kläger grundlos Rechtsvorteile verschaffen, obwohl er nach Treu und Glauben - jedenfalls im Verhältnis zur Beklagten - für die finanziellen Folgen der objektiv rechtswidrigen Entscheidung des Schulamtes aufzukommen hat (B.).

A. Die objektive Rechtswidrigkeit der Entscheidung des Schulamtes über den sonderpädagogischen Förderort folgt daraus, dass die Voraussetzungen gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 SchpflG NRW für eine gemeinsame Unterrichtung des Schülers G. I. in der Grundschule T. in der Zeit vom 22. September 1999 bis zum 30. Juni 2000 nicht (mehr) vorlagen. Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 SchpflG NRW kann in der Primarstufe mit Zustimmung des Schulträgers die sonderpädagogische Förderung auch in der Grundschule erfolgen, soweit die Grundschule hierfür über die erforderliche personelle und sächliche Ausstattung verfügt. Gemäß § 7 Abs. 4 Satz 2 SchpflG NRW ist vor der Entscheidung über den sonderpädagogischen Förderbedarf eines Schülers und den Förderort unter anderem die Zustimmung des Schulträgers einzuholen. Diese Voraussetzungen für eine integrative Beschulung des Schülers G. I. lagen nicht vor, weil die Grundschule T. nicht über die erforderliche personelle Ausstattung für die integrative Beschulung des Schülers verfügte (I.) und weil die Zustimmung der Beklagten als Schulträger unwirksam war (II.).

I. Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 SchpflG NRW erfordert die integrative Beschulung eines Schülers mit sonderpädagogischem Förderbedarf, dass die Grundschule über die erforderliche personelle und sächliche Ausstattung für die integrative Beschulung eines Kindes mit sonderpädagogischem Förderbedarf verfügt. Eine dahingehende Regelung enthält auch § 12 Abs. 2 Satz 1 VO-SF. Danach setzt die integrative Beschulung eines Schülers mit sonderpädagogischem Förderbedarf an einer allgemeinen Schule – unter anderem – voraus, dass an dieser Schule die erforderlichen personellen und sächlichen Voraussetzungen für eine sonderpädagogische Förderung gegeben sind. Die Grundschule verfügt aber nur dann über die für eine integrative Beschulung erforderliche personelle Ausstattung, wenn die Integrationshelfer entweder durch das Land Nordrhein-Westfalen als Lehrer im Sinne des § 3 Abs. 1 SchFG NRW oder durch den Schulträger (§ 10 SchVG NRW) als andere Bedienstete der Schule im Sinne des § 3 Abs. 2 SchFG NRW eingestellt worden sind (1.). Das war in Bezug auf die Integrationshelfer für G. I. nicht der Fall (2.). Die Beklagte als Schulträger war auch nicht verpflichtet, die Integrationshelfer als andere Bedienstete an der Grundschule T. einzustellen (3.).

1. Das Erfordernis einer Einstellung der Integrationshelfer durch das Land Nordrhein-Westfalen oder den Schulträger folgt aus dem systematischen Zusammenhang der Regelungen in § 7 Abs. 2 SchpflG NRW, § 12 Abs. 2 Satz 1 VO-SF mit § 1 Abs. 1 Satz 1 sowie §§ 2 und 3 SchFG NRW. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 SchFG NRW werden die Schulkosten (Personal- und Sachausgaben) nach Maßgabe des Schulfinanzgesetzes aufgebracht. Die Personalausgaben für Lehrer an öffentlichen Schulen, deren Träger das Land, eine Gemeinde oder Gemeindeverband ist, trägt das Land (§ 3 Abs. 1 SchFG NRW). Der Träger einer öffentlichen Schule trägt die Sachausgaben (§ 2 SchFG NRW) und die Personalausgaben für die nicht als Lehrer im Schuldienst tätigen Beamten und anderen Bediensteten an den Schulen (§ 3 Abs. 2 SchFG NRW). Nach diesen Vorschriften gehören die Kosten für den Einsatz von Integrationshelfern in Grundschulen – und auch in weiterführenden allgemeinen Schulen (§ 7 Abs. 3 SchpflG NRW) – zu den Schulkosten im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 SchFG NRW (a.). Bei Schulkosten im Sinne dieser Vorschrift besteht eine ausschließliche Kostenträgerschaft des Lan-

des Nordrhein-Westfalen oder der Schulträger öffentlicher Schulen; diese ausschließliche Kostenträgerschaft des Landes oder der Schulträger lässt eine Kostenträgerschaft durch Dritte, insbesondere private Dritte, nicht zu (b.).

a. Der Begriff Schulkosten ist gesetzlich nicht näher definiert. Aus der Formulierung in § 1 Abs. 1 Satz 1 SchFG NRW "Schulkosten der öffentlichen Schulen" ergibt sich jedoch, dass Bezugspunkt für die Auslegung des Begriffs Schulkosten nicht das Schulwesen insgesamt, sondern die öffentliche Schule als Anstalt ist. Auf der Grundlage dieser Prämisse werden unter Schulkosten herkömmlicherweise solche Kosten verstanden, die zur Errichtung und Unterhaltung der Schule einschließlich der Gewährleistung des Schulbetriebes aufgewandt werden oder aufzuwenden sind.

Amtliche Begründung zum Entwurf des Schulfinanzgesetzes, LT-Drs. NRW 3/276, S. 10; VG Minden, Urteil vom 18. März 1998
- 3 K 4762/97 -, NWVBI 1998, 452 (453);
Meyerhoff/Pünder/Schäfer, Schulverwaltungs-
gesetz und Schulfinanzgesetz Nordrhein-Westfalen,
2. Auflage, 1968, Anm. II 1 und 2 (S. 257 f.),
m. w. N.

Einer weitergehenden inhaltlichen Umschreibung des Begriffs Schulkosten bedarf es im vorliegenden Verfahren nicht. Die Kosten für den Einsatz der Integrationshelfer von G. I. sind, wenn die Zivildienstleistenden durch das Land Nordrhein-Westfalen oder durch die Beklagte eingestellt worden wären, jedenfalls deshalb Schulkosten im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 SchFG NRW, weil die Kosten zur Gewährleistung des Schulbetriebes aufgewandt worden sind. Personalausgaben sind zumindest dann zur Gewährleistung des Schulbetriebs aufgewandt worden oder aufzuwenden, wenn der Einsatz der betreffenden Person in der Schule erforderlich war, damit die Schule ihren Erziehungs- und Bildungsauftrag (§ 1 Abs. 1 SchOG NRW) überhaupt erfüllen kann. Das ist unter anderem dann der Fall, wenn der Schulbesuch eines Schülers – oder auch mehrerer Schüler – ohne den Einsatz der betreffenden Person unmöglich ist.

Danach sind die Personalausgaben für den Einsatz der Integrationshelfer des Schülers G. I. Schulkosten im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 SchFG NRW. Der Einsatz der Integrationshelfer war erforderlich, damit der durch den Bescheid des Schulamtes des N. Kreises vom 14. Juli 1997 festgestellte sonderpädagogische Förderbedarf in der Grundschule T. gedeckt werden konnte. Nach den vorliegenden Entwicklungsberichten über die Unterrichtung von G. in der Grundschule T. war er auch in der Zeit vom 22. September 1999 bis zum 30. Juni 2000 auf umfängliche Hilfestellungen bei der Bewältigung des Unterrichtsstoffes und des schulischen Alltags angewiesen. Er ist durch die Zivildienstleistenden in Einzelstunden, im gemeinsamen Unterricht und in den Pausen betreut worden. Eine Lehrerin oder ein Lehrer allein hätte diese Hilfen nicht durchgehend sicherstellen können. Hierüber besteht auch zwischen den Beteiligten kein Streit.

Der Zuordnung der Personalausgaben für die Integrationshelfer zu den Schulkosten im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 SchFG NRW steht nicht entgegen, dass "die Kosten für eine Einzelbetreuung eines Schülers über das gewöhnliche Maß der pädagogisch-pflegerischen Betreuung erheblich hinausgehen".

So Antwort der Landesregierung vom 11. Januar 2000 auf die Kleine Anfrage 1502, LT-Drs. 12/4588, S. 3; Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 10. März 1998 an das Schulamt für den Oberbergischen Kreis, abgedruckt in Mitteilungen des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes 1998, S. 98, Nr. 168; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 5. November 1992 - 2 K 233/90 -, Urteilsabdruck S. 9.

Das "gewöhnliche Maß der pädagogisch-pflegerischen Betreuung" ist in dieser Allgemeinheit kein zur Auslegung des Begriffs Schulkosten geeignetes Kriterium. Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 SchpflG NRW werden Schulpflichtige, die wegen körperlicher, seelischer oder geistiger Behinderung oder wegen erheblicher Beeinträchtigung des Lernvermögens im Unterricht einer Grundschule oder einer weiterführenden allgemeinen Schule nicht hinreichend gefördert werden können, ihrem

individuellen Förderbedarf entsprechend sonderpädagogisch gefördert. Angesichts dieses gesetzlichen Auftrags zur individuellen Förderung des Schülers und der vielfältigen sonderpädagogischen Förderbedarfe je nach Art und Umfang der individuellen Behinderung oder Beeinträchtigung des Schülers gibt es im Bereich der sonderpädagogischen Förderung kein allgemein gültiges "gewöhnliches Maß der pädagogisch-pflegerischen Betreuung".

Vgl. auch Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz zur Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung, LT-Drs. 11/7186, S. 9: "Es gibt keinen für alle behinderten Kinder einheitlich festlegbaren Umfang der Förderung".

Der Zuordnung der Personalausgaben für die Integrationshelfer zu den Schulkosten im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 SchFG NRW steht auch nicht entgegen, dass, wie das Verwaltungsgericht meint, die Kosten "im Zusammenhang mit der Deckung eines – vom Schulbesuch unabhängigen – allgemeinen Lebensbedarfs entstehen".

Ebenso VG Minden, Urteil vom 18. März 1998
- 3 K 4762/97 -, a. a. O.

Der "allgemeine Lebensbedarf" eines Schülers ist ebenfalls kein zur Auslegung des Begriffs Schulkosten geeignetes Kriterium. Die Schule ist aufgrund ihres Erziehungs- und Bildungsauftrags neben den Erziehungsberechtigten, die etwa ihre Kinder für den Schulbesuch ordnungsgemäß ausstatten müssen (§ 40 Abs. 2 ASchO NRW), verpflichtet, in der Schule einen "allgemeinen Lebensbedarf" der Schüler zu decken. Erziehung und Bildung durch die Schule sind nämlich Teil des "allgemeinen Lebensbedarfs" ihrer Schüler. Nach § 1 Abs. 3 SchOG NRW hat die Schule nicht nur die Aufgabe, die Jugend auf der Grundlage des abendländischen Kulturgutes und deutschen Bildungserbes in lebendiger Beziehung zu der wirtschaftlichen und sozialen Wirklichkeit sittlich, geistig und körperlich zu bilden, sondern auch der Jugend das für Leben und Arbeit erforderliche Wissen und Können zu vermitteln. Die Jugend soll fähig und bereit werden, sich im Dienste an der Gemeinschaft, in Familie und Beruf, in Volk und Staat zu bewäh-

ren (§ 1 Abs. 4 Satz 1 SchOG NRW). Unterricht und Gemeinschaftsleben in der Schule sind so zu gestalten, dass sie zu tätiger und verständnisvoller Teilnahme am öffentlichen Leben vorbereiten (§ 1 Abs. 4 Satz 3 SchOG NRW). Schon diese Ziele (vgl. ferner § 1 Abs. 2, 5 und 6 SchOG NRW), die für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in gleicher Weise wie für alle anderen Schüler gelten, verdeutlichen, dass die Unterscheidung zwischen einem vom Schulbesuch abhängigen und dem allgemeinen Lebensbedarf kein für die Bestimmung der Schulkosten geeigneter Anknüpfungspunkt ist.

b. Rechtsfolge der Zuordnung der Personalausgaben für den Einsatz von Integrationshelfern zu den Schulkosten im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 SchFG NRW ist, dass die Kosten vom Land Nordrhein-Westfalen oder dem Schulträger einer öffentlichen Schule getragen werden, indem die Integrationshelfer entweder durch das Land als Lehrer (§ 3 Abs. 1 SchFG NRW) oder durch den Schulträger als nicht als Lehrer im Schuldienst tätige andere Bedienstete (§ 3 Abs. 2 SchFG NRW) eingestellt werden. Eine Kostenträgerschaft durch Dritte kennt das Schulfinanzgesetz im Bereich der Schulkosten nicht.

Ebenso VG Arnsberg, Urteil vom 18. Februar 1998 – 9 K 157/97 -, NWVBI 1999, 110 (110 f.); vgl. auch Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1502, LT-Drs. 12/4588, S. 4: "Die Aufnahme einer Schülerin oder eines Schülers in den gemeinsamen Unterricht darf nicht von der Erklärung der Eltern abhängig gemacht werden, die Kosten für eine Einzelbetreuung selbst zu tragen".

Der Einsatz von Integrationshelfern aufgrund eines Auftrags der Erziehungsberechtigten eines Schülers und eine Kostentragung der Erziehungsberechtigten ist deshalb mit den Vorgaben des Schulfinanzgesetzes nicht vereinbar.

Das bestätigt auch § 31 a SchVG NRW. Danach können Schulen für den Schulträger bei der Erfüllung ihrer Aufgaben durch Sach- und Geldzuwendungen Dritter unterstützt werden (§ 31 a Abs. 1 Satz 1 SchVG NRW). Sie dürfen außerdem zur Erfüllung ihrer Aufgaben für den Schulträger Zuwendungen von Dritten ent-

gegennehmen und auf deren Leistungen in geeigneter Weise hinweisen (Sponsoring), wenn diese Hinweise mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule vereinbar sind und die Werbewirkung deutlich hinter den schulischen Nutzen zurücktritt (§ 31 a Abs. 2 Satz 1 SchVG NRW). Diese Regelungen lassen das schulfinanzrechtliche Prinzip der ausschließlichen Kostenträgerschaft des Landes und der Schulträger öffentlicher Schulen unberührt. Für die vom Land Nordrhein-Westfalen zu tragenden Lehrerkosten gilt § 31 a SchVG NRW nicht. Die Vorschrift ermöglicht lediglich eine finanzielle Unterstützung der Schule, soweit sie Aufgaben des Schulträgers erfüllt. Der Schulträger bleibt allerdings auch nach § 31 a SchVG NRW Verpflichteter der ihm durch die schulrechtlichen Vorschriften übertragenen Aufgaben. Das verdeutlicht insbesondere § 31 a Abs. 4 SchVG NRW. Danach entbinden Zuwendungen den Schulträger nicht von seinen Verpflichtungen gemäß § 30 SchVG NRW zur Bereitstellung und Unterhaltung der erforderlichen Schulanlagen, Gebäude, Einrichtungen und Lehrmittel sowie zur Einstellung des für die Schulverwaltung notwendigen Personals.

Die ausschließliche Kostenträgerschaft des Landes oder des Schulträgers in Bezug auf Personalkosten der Schule dient dem Zweck sicherzustellen, dass zur Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule nur solche Lehrer, Beamte und andere Bedienstete tätig sind, auf deren Auswahl und konkrete Tätigkeit das Land oder der Schulträger einen rechtlich hinreichend gesicherten Einfluss ausüben können. Die Auswahl der Integrationshelfer ist für die Unterrichtung eines Kindes mit sonderpädagogischem Förderbedarf von erheblicher Bedeutung, weil der Integrationshelfer in der Lage sein muss, den besonderen Bedürfnissen des Kindes im gemeinsamen Unterricht nachzukommen und das Kind in Abstimmung mit den Lehrern im Unterricht zu begleiten. Darüber hinaus muss insbesondere ein hinreichend rechtlich gesichertes Weisungsrecht des Lehrers gegenüber dem Integrationshelfer gewährleistet sein. Der Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule, der häufig ein sofortiges Handeln der Lehrer im Unterricht erfordert, wird gefährdet, wenn es dem Lehrer nur über Dritte - etwa den (privaten) Dienstvorgesetzten eines Zivildienstleistenden - möglich ist, dem Integrationshelfer verbindliche Weisungen zu erteilen.

2. Nach Maßgabe dieser Grundsätze verfügte die Grundschule T. in der hier maßgeblichen Zeit vom 22. September 1999 bis zum 30. Juni 2000 nicht über das erforderliche Personal für eine gemeinsame Unterrichtung des Schülers G. I. Die Integrationshelfer, die ihn während des Besuchs der Grundschule betreuten, waren weder Bedienstete des Landes noch der Beklagten. Nach den vorliegenden Unterlagen bestand auch nicht das erforderliche Weisungsrecht der Lehrer gegenüber den Integrationshelfern für G. Ein solches Weisungsrecht wird auch vom Kläger nicht geltend gemacht. Aus den vorliegenden Unterlagen ergibt sich weiter nicht, dass die Beklagte als Schulträger – anders als bei der Beschäftigung von Frau N. im Schuljahr 1998/99 - oder das Land Nordrhein-Westfalen ein (Mitwirkungs-) Recht bei der Auswahl der Integrationshelfer, die G. in der Zeit vom 22. September 1999 bis zum 30. Juni 2000 in der Grundschule betreuten, hatten. Nach dem Vortrag der Beklagten sind die Zivildienstleistenden des Caritasverbandes M. jeweils von den Eltern des Schülers "beauftragt" worden.

3. Die Beklagte war auch nicht verpflichtet, die personellen Voraussetzungen für eine integrative Beschulung des Schülers G. I. durch Begründung eines Dienstverhältnisses mit den Integrationshelfern zu schaffen.

a. Eine Verpflichtung der Beklagten zur Einstellung der Integrationshelfer als andere Bedienstete an der Grundschule T. und zur Tragung der Kosten ihres Einsatzes ergibt sich nicht aus dem Schulfinanzgesetz NRW oder aus sonstigen schulrechtlichen Vorschriften. Das Schulfinanzgesetz NRW verpflichtet den Schulträger weder in § 3 Abs. 2 noch in anderen Vorschriften, bestimmtes Personal einzustellen. Die Verpflichtungen des Schulträgers, Grundschulen zu errichten und fortzuführen (§ 10 Abs. 1 SchVG NRW) und für ausreichenden und würdigen Schulraum zu sorgen (§ 3 Abs. 1 SchOG NRW), begründen ebenso wenig wie seine Verpflichtung gemäß § 30 Abs. 1 SchVG NRW, die für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderlichen Schulanlagen, Gebäude, Einrichtungen und Lehrmittel bereitzustellen und ordnungsgemäß zu unterhalten sowie das für die Schulverwaltung notwendige Personal zur Verfügung zu stellen, eine Verpflichtung zur Schaffung der personellen Voraussetzungen für die integrative Be-

schulung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Die Integrationshelfer, die Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf während des Besuchs einer allgemeinen Schule betreuen, sind insbesondere keine Lehrmittel, zu denen allein die dem Lehrzweck der Schule dienenden Gegenstände gehören.

Meyerhoff/Pünder/Schäfer, a.a.O., § 30 SchVG,
Anm. II 2 a (S. 234).

Eine Pflicht zur Schaffung der Voraussetzungen für einen gemeinsamen Unterricht und Bereitstellung von Betreuungspersonal ergibt sich weiterhin nicht aus § 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 SchpflG NRW. Danach kann in der Primarstufe mit Zustimmung des Schulträgers die sonderpädagogische Förderung auch in der Grundschule erfolgen, soweit die Grundschule hierfür über die erforderliche personelle und sächliche Ausstattung verfügt. Mit der Formulierung "kann" in § 7 Abs. 2 Satz 1 SchpflG NRW hat der Gesetzgeber klargestellt, dass keine generelle Pflicht besteht, Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in allgemeinen Schulen sonderpädagogisch zu fördern.

Vgl. Begründung der Landesregierung zum Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung, LT-Drs. 11/7186, S. 2 und 8 f.; Antwort der Landesregierung vom 11. Januar 2000 auf die Kleine Anfrage 1502, a.a.O., S. 3.

Ob die vorbehaltlos erteilte Zustimmung des Schulträgers zur integrativen Beschulung (§ 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 SchpflG NRW) neben der Verpflichtung, etwaige zusätzliche Sachkosten zu tragen, auch die Verpflichtung umfasst, das dazu notwendige Personal einzustellen, bedarf hier keiner näheren Erörterung. Die Beklagte hat ihre Zustimmung (nur) unter der Voraussetzung erteilt, keine personellen Mehraufwendungen tragen zu müssen. Eine solche Zustimmung begründet schon deshalb keine Kostentragungspflichten des Schulträgers, weil sie, wie noch ausgeführt wird, mit diesem Inhalt unwirksam ist.

Eine Pflicht der Beklagten zur Schaffung der Voraussetzungen für eine integrative Beschulung lässt sich weiter nicht aus dem vom Kläger angeführten Ge-

meindefinanzierungsgesetz 1999 – GFG 1999 -, GV NRW 1998, S. 762, herleiten. Nach § 20 Abs. 2 Satz 1 GFG 1999 ist den Gemeinden zum Ausgleich besonderer Aufwendungen, die ihnen im Zusammenhang mit der integrativen Beschulung von Schülern und Schülerinnen an Regelschulen entstehen können, einmalig ein Betrag in Höhe von 2.500.000 DM zur Verfügung gestellt worden. Der Betrag ist pauschal nach der Anzahl der integrativ beschulten Schüler und Schülerinnen an Regelschulen nach der maßgeblichen Schulstatistik verteilt worden (§ 20 Abs. 2 Satz 2 GFG 1999). Die Regelungen in § 20 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GFG knüpfen jedoch nur daran an, dass den Gemeinden bei der integrativen Beschulung besondere Aufwendungen entstanden sind. Dagegen begründen sie keine Verpflichtung der Gemeinden zur Tragung solcher besonderen Aufwendungen. § 20 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GFG 1999 und auch die übrigen Vorschriften des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1999 setzen eine Kostenlast der Gemeinden aufgrund der Wahrnehmung ihrer eigenen und der ihnen übertragenen Aufgaben (§ 1 Abs. 1 und Abs. 2 GFG 1999) voraus, begründen aber weder solche Aufgaben noch Kostentragungspflichten der Gemeinden.

Die Beklagte war und ist schließlich nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen verpflichtet, die personellen Voraussetzungen für eine integrative Beschulung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu schaffen. Der Staat ist mit Rücksicht auf das Recht des Schülers, eine den Anlagen und Befähigungen möglichst weitgehend berücksichtigende Ausbildung zu erhalten (Art. 2 Abs. 1 GG), das Recht der Eltern, den Bildungsgang in der Schule für ihr Kind im Rahmen von dessen Eignung grundsätzlich frei zu wählen (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG), und das Verbot, Behinderte zu benachteiligen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG), sowie unter Berücksichtigung seines zumindest faktischen Monopols im Bereich der schulischen Erziehung und Bildung grundsätzlich gehalten, für behinderte Kinder und Jugendliche schulische Einrichtungen bereitzuhalten, die auch ihnen eine angemessene schulische Erziehung, Bildung und Ausbildung ermöglichen. Staatliche Maßnahmen zum Ausgleich einer Behinderung oder Beeinträchtigung stehen allerdings auch in Bezug auf die integrative Beschulung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf unter dem Vorbehalt des finanziell, personell, sachlich und organisatorisch Möglichen. Die Überweisung in eine

Sonderschule, die der Schüler besuchen muss, wenn eine integrative Beschulung nicht in Betracht kommt (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SchpflG NRW), stellt nur dann eine unzulässige Benachteiligung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 GG dar, wenn der Besuch der allgemeinen Schule durch einen vertretbaren Einsatz von sonderpädagogischer Förderung ermöglicht werden könnte.

BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1997 - 1 BvR 9/97 -, NJW 1998, 131 (132 f.); OVG NRW, Beschlüsse vom 13. Mai 2002 - 19 A 3100/01 -, 15. August 2000 - 19 B 989/00 -, und 28. September 1999 - 19 B 1467/99 -.

Das lässt sich in Bezug auf die Personalkosten für den Einsatz von Integrationshelfern bei der integrativen Beschulung des Schülers G. I. in der Grundschule T. nicht feststellen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts obliegt dem Gesetzgeber ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraum bei der Entscheidung über die Einführung über Möglichkeiten integrativer Beschulungen, weil er bei seinen Entscheidungen auch andere Gemeinschaftsbelange berücksichtigen und sich die Möglichkeit erhalten muss, die nur begrenzt verfügbaren öffentlichen Mittel für solche anderen Belange einzusetzen, wenn er dies für erforderlich hält.

BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1997 - 1 BvR 9/97 -, a. a. O., m. w. N.; OVG NRW, Beschluss vom 16. April 2003 – 19 B 403/03 -.

Ein solcher Einschätzungsspielraum obliegt auch der Beklagten als Schulträger bei ihrer Entscheidung über die Zustimmung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 SchpflG. Sie muss bei ihrer Entscheidung wie der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung über die Einführung von Möglichkeiten integrativer Beschulungen nicht nur die grundrechtlichen Schutzwirkungen zu Gunsten der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und ihrer Eltern, sondern auch andere Gemeinschaftsbelange berücksichtigen und abwägen. Die Beklagte hat eine Vielzahl von Selbstverwaltungsaufgaben (Art. 28 Abs. 2 GG) und die ihr durch Gesetz aufer-

legten Pflichtaufgaben (§ 3 Abs. 1 und Abs. 2 GO NRW) zu erfüllen. Ihre Haushaltswirtschaft ist so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW). Dies erfordert, die zahlreichen Aufgaben in Bezug zu einander zu setzen und abzuwägen. Die Beklagte muss hierbei angesichts der nur begrenzt zur Verfügung stehenden gemeindlichen Mittel Prioritäten setzen, die verschiedenen von ihr zu wahren Gemeinschaftsbelange koordinieren sowie unter Berücksichtigung des Erfordernisses des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW) die zahlreichen Aufgaben und die ihr hieraus entstehenden finanziellen Aufwendungen in eine umfassende haushaltswirtschaftliche Gesamtplanung einfügen.

Allerdings überschreitet die Beklagte ihren Einschätzungsspielraum, wenn ihre Ablehnung, die personellen Voraussetzungen für eine integrative Beschulung zu schaffen, unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Möglichkeiten den Gegebenheiten und Verhältnissen des Einzelfalls ersichtlich nicht gerecht wird, weil der Besuch einer Sonderschule anstelle einer integrativen Beschulung in einer allgemeinen Schule für die (Gesamt-) Entwicklung des jeweiligen Schülers offensichtlich nachteilig ist.

BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1997 - 1 BvR 9/97 -, a. a. O., und Urteil vom 6. Dezember 1972 – 1 BvR 230/70 und 95/71 -, BVerfGE 34, 165 (188 f.).

Das lässt sich in Bezug auf den Schüler G. I. nicht feststellen. Die Beteiligten machen nicht geltend, dass allein eine gemeinsame Unterrichtung an einer allgemeinen Schule gewährleistet, dass der Schüler eine angemessene Schulausbildung erhält. Dahingehende Gesichtspunkte lassen sich auch den im Verfahren über die Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs und die Entscheidung über den schulischen Förderort oder den sonstigen zum Verfahren beigezogenen Verwaltungsvorgängen nicht entnehmen.

b. Nicht entscheidungserheblich ist hiernach, ob die Integrationshelfer für G.

I. (teilweise) Aufgaben eines Lehrers erfüllten und deshalb auch das Land zu

deren Einstellung und infolgedessen zur Tragung der Personalausgaben nach § 3 Abs. 1 SchFG NRW verpflichtet war. Die unterschiedlichen Standpunkte zu dieser Frage und deren fallübergreifende Bedeutung, etwa in dem beim Verwaltungsgericht Münster anhängigen Verfahren 1 K 1123/04, veranlassen den Senat gleichwohl zu folgendem Hinweis:

Für den schulfinanzrechtlichen Begriff des Lehrers im Sinne des § 3 Abs. 1 SchFG NRW kommt es nicht auf die konkret ausgeübte Funktion im Unterricht, sondern allein auf die formelle Rechtsstellung als Lehrer im Beamten- oder Angestelltenverhältnis an. Eine derartige Rechtsstellung hatten die Integrationshelfer für G. I. nicht inne.

Der Begriff des Lehrers ist weder in § 3 Abs. 1 SchFG NRW noch in anderen Vorschriften des Schulfinanzgesetzes definiert. Er erschließt sich aus der Vorschrift des § 22 SchVG NRW. Sie bildet den inneren Grund dafür, dass das Land gemäß § 3 Abs. 1 SchFG NRW die Personalausgaben für Lehrer an öffentlichen Schulen trägt, deren Träger das Land, eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband ist. Nach § 22 SchVG NRW sind die Lehrer an den öffentlichen Schulen entweder Bedienstete des Landes oder des Schulträgers. Bedienstete des Landes sind die Lehrer an den öffentlichen Schulen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 22 Abs. 1 SchVG NRW) sowie die Lehrer an Sonderschulen der Landschaftsverbände und der übrigen in § 22 Abs. 2 Satz 1 SchVG NRW genannten Schulträger (§ 22 Abs. 2 Satz 3 SchVG NRW). Als Bedienstete des Landes sind die Lehrer in der Regel zu Beamten zu ernennen (§ 22 Abs. 3 Satz 1 SchVG NRW). In Ausnahmefällen können sie als Angestellte des Landes beschäftigt werden (§ 22 Abs. 3 Satz 2 SchVG NRW). Diese durch § 22 SchVG NRW vorgegebene und an das Anstellungsverhältnis zum Land anknüpfende formelle Rechtsstellung war und ist für den Gesetzgeber ausschlaggebend, die Personalausgaben der in § 3 Abs. 1 SchFG NRW genannten Lehrer zu übernehmen, weil die Rechtsstellung als Beamte oder Angestellte des Landes sicher stellt, dass allein das Land über die Beschäftigung als Lehrer und den Einsatz an einer konkreten öffentlichen Schule entscheidet. Soweit bei Lehrern im Dienst des Schulträgers nach § 22 Abs. 2 Satz 1 SchVG NRW, deren Anstellung nach

§ 22 Abs. 2 Satz 3 SchVG der Bestätigung durch die obere Schulaufsichtsbehörde bedarf, das Land die Personalausgaben nach § 4 SchFG NRW erstattet, gilt Entsprechendes. Auch insoweit wird für die Eigenschaft als Lehrer an das Anstellungsverhältnis zum Schulträger und nicht an die konkret ausgeübte Funktion angeknüpft.

Vgl. auch Begründung des Entwurfs des Schulfinanzgesetzes, LT-Drs. 3/276, S. 10 und S. 12 (zu § 3 Abs. 2), und des Entwurfs des Gesetzes zur Änderung des Schulfinanzgesetzes, LT-Drs. 1545, S. 5 (zu Art. I Nr. 2).

Etwas Anderes ergibt sich nicht aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes zur Änderung des Schulfinanzgesetzes und des Ersatzschulfinanzgesetzes vom 7. April 1970, GVBl NRW S. 262. Im damaligen Gesetzgebungsverfahren ist zwar (auch) eine auf die konkret ausgeübte Funktion abstellende "extensive" Bestimmung des Begriffs Lehrer angesprochen worden.

Vgl. die im Verfahren 1 K 1123/04 (Verwaltungsgericht Münster) vorgelegte Vorlage des Staatssekretärs Herzberg an den Kulturausschuss des Landtags – I B 1 30-12/1 Nr. 3368/69 u. a. -, sowie Rede des Abgeordneten Toetemeyer (SPD), Stenografische Berichte des Landtags NRW, Band IV, S. 2837.

Eine Änderung des bisherigen – auf die formelle Rechtsstellung abstellenden – Begriffs des Lehrers sollte jedoch wegen der "Komplexität" der schulrechtlichen Problematik nicht im Zusammenhang mit dem Erlass des Änderungsgesetzes vom 7. April 1970, sondern aufgrund einer Zusage des damaligen Kultusministers zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Vgl. Rede des Abgeordneten Toetemeyer, a. a. O.

Eine dahingehende Änderung ist aber bis heute nicht erfolgt.

Auch § 32 Abs. 1 SchOG NRW verdeutlicht im Übrigen, dass im nordrhein-westfälischen Schulrecht grundsätzlich die konkret ausgeübte Funktion für den Begriff Lehrer unerheblich ist. Nach dieser Vorschrift wird Religionsunterricht von Lehrern oder Geistlichen erteilt. Diese Unterscheidung wäre entbehrlich, wenn sich der Begriff Lehrer nach der konkret ausgeübten Funktion richtete. Denn Geistliche sind ihrer Funktion nach Lehrer, wenn sie an einer öffentlichen Schule Religionsunterricht erteilen.

Die Anknüpfung an die konkret ausgeübte Funktion für den Begriff des Lehrers im Sinne des § 3 Abs. 1 SchFG NRW widerspräche auch dem Zweck des Schulfinanzgesetzes NRW. Die Aufteilung der Schulkosten nach dem Schulfinanzgesetz bedarf einer sicheren Grundlage mit klaren und überschaubaren Vorgaben, um dem Land und den Schulträgern eine verlässliche Haushaltsplanung zu ermöglichen. Bei der Haushaltsplanung des Landes und der Schulträger sind unter anderem die Grundsätze der Haushaltsklarheit und –wahrheit zu beachten. Sie erfordern eine Haushaltsplanung, die das Finanzverhalten durchsichtig macht, nicht verschleiert und wirksam steuert.

VerfGH NRW, Urteile vom 14. Mai 1996
- VerfGH 5/95 -, NWVBI 1996, 291 (295), und
28. Januar 1992 - VerfGH 1/91 -, NWVBI 1992,
129 (130).

Eine derartige Haushaltsplanung ist aber angesichts der Vielzahl der an Schulen tätigen Lehrer und sonstigen im Unterricht tätigen Bediensteten kaum zu leisten, wenn in jedem Einzelfall vor Aufstellung des Haushaltsplans zu prüfen ist, ob der Betroffene die Funktion als Lehrer oder eine andere Funktion ausübt.

II. Die Entscheidung des Schulamtes für den N. Kreis über den schulischen Förderort ist auch deshalb rechtswidrig, weil die gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 SchpflG NRW erforderliche Zustimmung der Beklagten als Schulträger zur integrativen Beschulung des Schülers G. I. in der Grundschule T. in der Zeit vom 22. September 1999 bis zum 30. Juni 2000 nicht (mehr) vorlag.

Dabei kann dahinstehen, ob die unter "Vorbehalt" erfolgte Zustimmung der Beklagten vom 20. Mai 1998 eventuell mit der Zustimmung der Beklagten vom 25. Juni 1998, die den Vorbehalt in der Zustimmung vom 20. Mai 1998 nicht mehr enthält, unwirksam geworden ist. Offen bleiben kann auch, ob die Zustimmung vom 25. Juni 1998 möglicherweise unter der Bedingung erfolgte, dass G. (ausschließlich) durch Praktikantinnen, die ein soziales Jahr leisteten und aus der Spende der L. -S. -Stiftung bezahlt werden sollten, betreut wird. Die Zustimmungen vom 20. Mai und 25. Juni 1998 sowie eine etwaige für die Zeit ab dem 22. September 1999 mit der Zahlung von monatlich 500 DM an die Eltern des Schülers G. I. schlüssig erklärte Zustimmung zur weiteren Beschulung des Schülers in der Grundschule T. waren in der hier maßgeblichen Zeit vom 22. September 1999 bis zum 30. Juni 2000 jedenfalls deshalb unwirksam, weil die Beklagte sich für diesen Zeitraum nicht bereit erklärt hatte, die Betreuung des Schülers durch von ihm angestellte und aus städtischen Haushaltsmitteln bezahlte erwachsene männliche Integrationshelfer sicherzustellen.

Bei der Zustimmung des Schulträgers gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 SchpflG NRW handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Willenserklärung. Maßgeblich für die Auslegung derartiger Willenserklärungen ist entsprechend § 133 BGB nicht der innere Wille des Erklärenden, sondern der erklärte Wille, wie ihn der Empfänger unter Berücksichtigung des mit dem Verwaltungsakt oder der öffentlichen Willenserklärung erfolgten Zwecks und den sonstigen ihm bekannten oder erkennbaren Umständen verstehen durfte.

Vgl. nur BVerwG, Urteil vom 27. Mai 1981 - 8 C 49.81 -, Buchholz 310, § 58 VwGO, Nr. 42, S. 1 (2); OVG NRW, Urteil vom 26. September 1991 - 11 A 1604/89 -, NWVBl. 1992, 176 (177).

Erklärungsempfänger der Zustimmung der Beklagten ist das Schulamt, das gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 SchpflG NRW, § 12 Abs. 2 VO-SF bei seiner Entscheidung über den schulischen Förderort und auch bei der jährlichen Überprüfung des sonderpädagogischen Förderbedarfs und des Förderortes (§ 14 VO-

SF) unter anderem zu prüfen hat, ob die nach den genannten Vorschriften erforderliche Zustimmung der Beklagten als Schulträger vorliegt. Das Schulamt des N. Kreises durfte aber in der Zeit vom 22. September 1999 bis zum 30. Juni 2000 nicht davon ausgehen, dass eine wirksame Zustimmung der Beklagten vorlag.

Nach dem unwidersprochen gebliebenen Vortrag der Beklagten war "allen mit der Sache befassten Personen bekannt", dass sie nicht bereit war, die Personalausgaben von Integrationshelfern aus städtischen Mitteln zu zahlen. Damit war nach dem Vortrag der Beklagten auch dem Schulamt bekannt, dass eine Grundvoraussetzung für die Erteilung sämtlicher Zustimmungen der Beklagten war, keine Kosten aus städtischen Haushaltsmitteln zu zahlen. Die Verknüpfung der Zustimmungen mit dieser Grundvoraussetzung begründet die Unwirksamkeit der Zustimmungen.

Öffentlich-rechtliche sind ebenso wie privatrechtliche Willenserklärungen unwirksam, wenn sie widersprüchlich sind oder einen nach der Rechtsordnung nicht geltungsfähigen Inhalt haben (sog. perplexen Willenserklärungen).

Vgl. zum Arbeits- und Zivilrecht: LAG Hamm, Urteil vom 10. Februar 2000 - 16 Sa 1482/99 -, juris; OLG Hamburg, Urteil vom 29. Januar 1997 - 4 U 166/96 -, juris; Heinrichs, a. a. O., § 133, Anm. 3 b (Rdn 6 und 6 a); Brox, in: Erman, Handkommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage, 1989, 1. Band, § 133 Rdn 12; Mayer-Maly, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 1, Allgemeiner Teil (§§ 1 – 240), AGB-Gesetz, 2. Auflage, 1984, § 133, Rdn 41.

Letzteres ist in Bezug auf die Zustimmungen der Beklagten der Fall. Die ihnen zugrundeliegende Voraussetzung, keine Kosten für den Einsatz der Zivildienstleistenden aus städtischen Mitteln tragen zu müssen, verstößt gegen zwingendes höherrangiges Recht. Die Beklagte kann ihre Zustimmung nur dann erteilen, wenn sie nicht nur zur Tragung der sächlichen, sondern auch der personellen Mehrkosten der gemeinsamen Unterrichtung eines Schülers mit sonderpädagogischen

gischem Förderbedarf bereit und in der Lage ist. Das folgt aus dem Zweck des Zustimmungserfordernisses gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 SchpflG NRW und den Regelungen in §§ 1 Abs. 1 Satz 1, 3 Abs. 1 und 2 SchFG NRW.

Das Erfordernis der Zustimmung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 SchpflG NRW hat den Zweck, dem Schulträger vor der Entscheidung über den Förderort eines Schülers mit sonderpädagogischem Förderbedarf die Prüfung zu ermöglichen, ob und inwieweit Mehrkosten bei der integrativen Beschulung anfallen, und ob er bereit und in der Lage ist, die Mehrkosten zu tragen.

Gesetzentwurf der Landesregierung zur Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung, a. a. O., S. 2.

Diese Prüfung und Entscheidung erstreckt sich nicht nur auf die sächlichen Mehrausgaben, die der Schulträger gemäß § 2 SchFG NRW aufgrund seiner Pflicht zur Bereitstellung und Unterhaltung der für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderlichen Schulanlagen, Gebäude, Einrichtungen, Lehrmittel und einer am allgemeinen Stand der Technik orientierten Sachausstattung (§ 30 Abs. 1 Satz 1 SchVG NRW) trägt. Wenn zur gemeinsamen Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf der Einsatz von Lehrern (§ 3 Abs. 1 SchFG NRW) nicht genügt, sondern zusätzlich der Einsatz von Integrationshelfern erforderlich ist, muss der Schulträger außerdem prüfen und entscheiden, ob er die personellen Mehraufwendungen durch den Einsatz von Integrationshelfern trägt.

Ebenso Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1502, a. a. O., S. 3, und Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 578, LT-Drs. 12/1788, S. 2.

Denn aufgrund der durch das Schulfinanzgesetz vorgegebenen ausschließlichen Kostenträgerschaft des Landes oder der Schulträger im Bereich der Schulkosten ist es, wie ausgeführt, Sache des Schulträgers, hier der Beklagten, die erforderlichen Integrationshelfer als andere Bedienstete im Sinne des § 3 Abs. 2 SchFG

NRW anzustellen und die sich hieraus ergebenden Kosten zu tragen. Ist der Schulträger hierzu nicht bereit oder nicht in der Lage, verstößt seine gleichwohl erteilte Zustimmung zur integrativen Beschulung gegen höherrangiges Recht. Eine Zustimmung mit dem von der Beklagten erklärten "Vorbehalt", keine personellen Mehraufwendungen tragen zu wollen, oder ähnliche Einschränkungen sind mit den Vorgaben des Schulfinanzgesetzes nicht vereinbar.

Die Beklagte war auch nicht verpflichtet, eine vorbehaltlose Zustimmung gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 SchpflG NRW zu erteilen. Ob eine Verpflichtung zur Erteilung der Zustimmung besteht, wenn die integrative Beschulung eines Schülers mit sonderpädagogischem Förderbedarf keine sächlichen und personellen Mehrkosten begründet,

so Ziff. 1.1 Abs. 3 Satz 2 des Einführungserlasses zum Gesetz zur Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung in Schulen, Rund-
erlass des Kultusministeriums vom 29. Mai 1995,
GABl. NRW S. 107,

kann dahinstehen. Die integrative Beschulung des Schülers G. I. begründete jedenfalls personelle Mehrkosten, weil er auf die Betreuung durch Integrationshelfer angewiesen war. Eine gesetzliche oder verfassungsrechtliche Verpflichtung der Beklagten zur Übernahme der personellen Mehrkosten besteht aus den bereits dargelegten Gründen nicht. Daraus folgt zugleich, dass sie gesetzlich oder verfassungsrechtlich nicht zur Erteilung einer vorbehaltlosen Zustimmung verpflichtet war.

B. Nach Treu und Glauben sind die Folgen der objektiv rechtswidrigen Entscheidungen des Schulamtes für den N. Kreis über den schulischen Förderort nicht der Beklagten, sondern dem Kläger zuzurechnen. Er würde im Falle einer Verurteilung der Beklagten zur Erstattung der entstandenen Personalkosten für den Einsatz von Integrationshelfern grundlos einen Rechtsvorteil zu Lasten der Beklagten erhalten. Aus § 18 Abs. 8 SchVG NRW folgt, dass der Kläger für die finanziellen Folgen sämtlicher – rechtmäßiger oder rechtswidriger - Entscheidungen des Schulamtes für den N. Kreis, das aus dem Landrat des Klägers

und dem schulfachlichen Schulaufsichtsbeamten (§ 18 Abs. 2 Satz 2 SchVG NRW) besteht, aufzukommen hat.

Nach § 18 Abs. 8 Satz 1 SchVG trägt das Land die Personalausgaben für den schulfachlichen Schulaufsichtsbeamten. Die übrigen Kosten des Schulamtes trägt gemäß § 18 Abs. 8 Satz 2 SchVG NRW der Kreis, hier der Kläger. Angesichts dieser schulrechtlichen Kostentragungspflicht des Klägers ist es mit Treu und Glauben nicht vereinbar, die Beklagte mit den Kosten der rechtswidrigen Entscheidung über den schulischen Förderort des Schülers G. I. zu belasten. Die finanziellen Folgen der rechtswidrigen Entscheidung über den schulischen Förderort, etwa Schadensersatzansprüche der Eltern des Schülers G. I., die mit dem Caritasverband M. den Einsatz von Zivil-dienstleistenden vereinbart hatten, sind keine Personalausgaben für den schulfachlichen Schulaufsichtsbeamten, sondern sonstige Kosten des Schulamtes im Sinne des § 18 Abs. 8 Satz 2 SchVG NRW, die der Kläger zu tragen hat. Wenn aber der Kläger schulrechtlich die finanziellen Folgen der rechtswidrigen Entscheidung des Schulamtes über den schulischen Förderort zu tragen hat, erhielt er grundlos einen Rechtsvorteil zu Lasten der Beklagten, wenn sie zur Kostenerstattung an den Kläger verurteilt würde.

Nichts Anderes ergibt sich daraus, dass der Kläger als Träger der örtlichen Sozialhilfe bei der Gewährung von Eingliederungshilfe gemäß §§ 39 Abs. 1 Satz 1, 40 Abs. 1 Nr. 3 BSHG an die Entscheidung des Schulamtes über den schulischen Förderort gebunden ist.

Vgl. nur OVG NRW, Urteil vom 12. Juni 2002
- 16 A 5013/00 -, m. w. N.

Die Bindungswirkung besteht nur im Verhältnis des Klägers zum Hilfeempfänger. Sie geht auch nicht so weit, dass der Kläger als Träger der örtlichen Sozialhilfe etwaige aufgrund der Gewährung von Eingliederungshilfe entstandene Erstattungsansprüche stets ohne Rücksicht auf seine aus § 18 Abs. 8 Satz 2 SchVG NRW folgende finanzielle Verantwortung für rechtswidrige Entscheidungen des Schulamtes durchsetzen könnte.

Ob der Kläger gegenüber dem Land Nordrhein-Westfalen Ansprüche geltend machen kann, weil der schulfachliche Schulaufsichtsbeamte, der die Entscheidung über den schulischen Förderort getroffen hat, Landesbeamter ist (§ 18 Abs. 7 Satz 1 SchVG NRW), bedarf keiner näheren Erörterung. Etwaige Ansprüche des Klägers gegen das Land auf Übernahme der gesamten oder teilweisen Kosten für den Einsatz von Integrationshelfern rechtfertigen es nicht, (zunächst) die Beklagte mit diesen Kosten zu belasten.

Der Senat verkennt nicht, dass angesichts der dargelegten gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht auszuschließen ist, dass Schulträger öffentlicher Schulen angesichts der allgemeinen kommunalen Haushaltslage aus Kostengründen nur in Einzelfällen die in ihrem Ermessen stehende Zustimmung zur integrativen Beschulung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf erteilen und deshalb ein (weiterer) Rückgang der aus Sicht des Senats wünschenswerten integrativen Beschulung zu verzeichnen sein könnte,

ebenso bereits VG Arnsberg, Urteil vom 18. Februar 1998 – 9 K 157/97 -, a. a. O., 111,

obwohl sie nach § 7 Abs. 1 Satz 2 SchpflG NRW gleichrangig neben der sonderpädagogischen Förderung in einer Sonderschule steht.

OVG NRW, Beschlüsse vom 14. November 2003 - 19 B 2125/03 -, und 16. April 2003 - 19 B 403/03 -.

Es ist Sache des Gesetzgebers, entweder das Land Nordrhein-Westfalen oder die Schulträger öffentlicher Schulen zu verpflichten, die personellen und sonstigen finanziellen Voraussetzungen für eine integrative Beschulung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu schaffen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 10, 711, 713 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht erfüllt sind.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster (Postfachanschrift: Postfach 63 09, 48033 Münster), innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

B e s c h l u s s :

Der Streitwert wird gemäß §§ 73 Abs. 1, 13
Abs. 2, 14 GKG auch für das Berufungsverfahren
auf 4.502,00 € festgesetzt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 25 Abs. 3 Satz 2 GKG).

Kampmann

Gelberg

Dr. Bülter