

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Schul-, Hochschul- und Wissenschaftsrecht

Rechtsquelle/n:

GG                    Art. 3 Abs. 1  
                          Art. 7 Abs. 4

Stichworte:

Waldorfschulen; Privatschulfinanzierung; Inklusion; integrative Beschulung Behinderter; staatliche Förderung integrativer Ersatzschulen; Änderung der Förderpraxis während eines Übergangszeitraums; Gefährdung des Bestands integrativer Ersatzschulen; inklusionsbedingte Verringerung der Aufnahmekapazitäten für Regelschüler; Mehraufwand für die integrative Unterrichtung behinderter Schüler; Ausrichtung des Zuschusses für die Gebäudekosten integrativer Ersatzschulen an den Gebäudekosten für allgemeine staatliche Schulen.

Leitsatz:

Kürzungen der staatlichen Zuschüsse für integrative Ersatzschulen dürfen nicht zu einer generellen Gefährdung der integrativen Beschulung an diesen Schulen führen.

Beschluss des 6. Senats vom 4. November 2016 - BVerwG 6 B 27.16

- I. VG Freiburg vom 10. Oktober 2012  
Az: VG 2 K 482/10
- II. VGH Mannheim vom 14. Oktober 2015  
Az: VGH 9 S 353/13







# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 6 B 27.16  
VGH 9 S 353/13

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 4. November 2016  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz und Dr. Tegethoff

beschlossen:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14. Oktober 2015 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 17 928 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

- 1 Die Nichtzulassungsbeschwerde des Klägers kann keinen Erfolg haben. Der Kläger hat nicht dargelegt, dass der geltend gemachte Revisionszulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gegeben ist.
  
- 2 1. Der Kläger ist Träger einer Waldorfschule, die als Ersatzschule mit zwölf Klassenstufen genehmigt ist. Die Schule nahm seit 1999 an einem Schulversuch zur Unterrichtung geistig behinderter sonderschulpflichtiger Schüler an allgemeinen Schulen teil (Inklusion). Landesgesetzliche Regelungen über die Finanzierung der dadurch bedingten Mehrkosten der teilnehmenden Ersatzschulen bestanden nicht. Nach ständiger Verwaltungspraxis gewährte das beklagte Land unter anderem einen regelmäßigen Sachkostenzuschuss zur Deckung der Kosten der Unterhaltung des Schulgebäudes und des behindertenbedingten Betreuungsaufwands entsprechend dem gesetzlich vorgesehenen Sachkostenbeitrag für öffentliche Sonderschulen. Im Jahr 2009 erwirkte der Kläger vor dem Ende des Schulversuchs ein verwaltungsgerichtliches Urteil, das den Beklagten verpflichtete, die integrative Beschulung von bis zu vier son-

derschulpflichtigen Kindern mit geistiger Behinderung je Klasse dauerhaft zu genehmigen. Nach Erteilung der Genehmigung änderte der Beklagte ab November 2009 die Förderpraxis für den Sachkostenzuschuss. Dieser umfasste nunmehr die gesetzlich vorgesehenen niedrigeren Gebäudekosten für allgemeine öffentliche Schulen und die spezifischen Mehrkosten des Unterrichts für die behinderten Schüler (Kosten für Lehr- und Lernmittel und für betreuendes Personal). Daher sank der Sachkostenzuschuss von jährlich 3 958 € für jeden behinderten Schüler auf 2 594 € je Schüler der Klassen 1 bis 4 und 2 461 € je Schüler der Klassen 5 bis 12. Daraus ergaben sich für November und Dezember 2009 Mindereinnahmen des Klägers von insgesamt 17 928 €.

- 3 Der Klage mit dem Ziel, den Beklagten zur Bewilligung und Zahlung dieses Betrags, hilfsweise zur erneuten Entscheidung zu verpflichten, hat das Verwaltungsgericht in Bezug auf den Hilfsantrag stattgegeben. Auf die Berufung des Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof die Klage auch insoweit abgewiesen. In den Gründen des Berufungsurteils heißt es, nach Art. 7 Abs. 4 GG seien die Länder verpflichtet, die Ersatzschulen zu unterstützen, soweit dies erforderlich sei, um eine evidente Gefährdung der Institution des Ersatzschulwesens zu vermeiden. Weder dürften sie die Förderung der Ersatzschulen grob vernachlässigen noch dürften Fördermaßnahmen ersatzlos abgebaut werden. Dagegen enthalte Art. 7 Abs. 4 GG keine Bestandsgarantie für die einzelne Ersatzschule. Der Kläger habe weder behauptet noch sei ersichtlich, dass die Absenkung des Sachkostenzuschusses für die integrative Beschulung die Existenz der Waldorfschulen habe gefährden können. Ungeachtet dessen habe der Landesgesetzgeber mit dem Erlass von Finanzierungsregelungen für integrative Ersatzschulen zuwarten dürfen, bis der Schulversuch beendet und ausgewertet gewesen sei.
- 4 Die am Schulversuch beteiligten Waldorfschulen seien gegenüber den entsprechenden öffentlichen Schulen nicht gleichheitswidrig benachteiligt worden. Der Beklagte habe den Zuschuss für die Gebäudekosten integrativer Waldorfschulen zu Recht nach den Gebäudekosten allgemeiner öffentlicher Schulen bemessen. Er habe nachvollziehbar dargelegt, dass der Betrieb einer allgemeinen Schule auch bei integrativer Beschulung erheblich niedrigere Gebäudekosten je

Schüler verursache als der Betrieb einer Sonderschule. Die Mehrkosten des integrativen Unterrichts habe der Beklagte hinreichend ausgeglichen. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass die Waldorfschulen aufgrund der integrativen Beschulung weniger Regelschüler aufnehmen könnten oder ihre Klassenstärke verringern müssten. Die statistisch ermittelte Klassenstärke der Waldorfschulen von landesweit durchschnittlich 20,9 Schülern entspreche der Zahl ihrer Regelschüler in integrativen Klassen. Der Kläger, der auch integrative Klassen mit 24 Regelschülern und vier sonderschulpflichtigen Schülern betreibe, habe während des Schulversuchs nicht geltend gemacht, dass integrative Klassen hätten verkleinert werden müssen. Das Vertrauen des Klägers, dauerhaft einen Zuschuss in Höhe der Gebäudekosten öffentlicher Sonderschulen zu erhalten, sei nicht schutzwürdig. Die Erteilung der Genehmigung für die integrative Beschulung habe berechtigten Anlass für eine Änderung der Förderpraxis gegeben, weil Genehmigungsansprüche anderer am Schulversuch beteiligter Ersatzschulen bestanden hätten.

5 2. Mit der Nichtzulassungsbeschwerde will der Kläger die Revisionszulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO erreichen. Er wirft als rechtsgrundsätzlich bedeutsam die Fragen auf,

- ob es mit Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, den sog. Inklusionseffekt, d.h. die inklusionsbedingte Verminderung der Aufnahmekapazität für Regelschüler, bei der finanziellen Förderung von Ersatzschulen vollständig unberücksichtigt zu lassen;
- ob es nach Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG geboten ist, den Mehraufwand des integrativen Unterrichts bei der finanziellen Förderung von Ersatzschulen zu berücksichtigen;
- nach welchen Regeln inklusive Ersatzschulen zu fördern sind, wenn landesgesetzliche Förderregelungen fehlen, insbesondere ob ein schutzwürdiges Vertrauen in die Fortführung einer Förderpraxis bis zum Inkrafttreten derartiger Regelungen besteht.

6 Damit hat der Kläger einen rechtsgrundsätzlichen und im konkreten Fall entscheidungserheblichen Klärungsbedarf im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO nicht aufgezeigt (vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 27. Januar 2015 - 6 B 43.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:270115B6B43.14.0] - Buchholz 421.0 Prüfungswesen

Nr. 421 Rn. 8). Die bundesverfassungsrechtlichen Grundsätze der staatlichen Ersatzschulfinanzierung sind, soweit hier entscheidungserheblich, in der Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts geklärt. Die vom Kläger aufgeworfenen Fragen können auf der Grundlage dieser Rechtsprechung ohne weiteres beantwortet werden. Darüber hinaus sind die erste und zweite Frage nicht klärungsfähig, weil sie sich nach dem vom Verwaltungsgerichtshof bindend festgestellten Sachverhalt in einem Revisionsverfahren nicht stellen würden. Der Kläger hat die Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichtshofs nicht mit Verfahrensrügen angegriffen.

- 7 3. a) Die Bedeutung der Privatschulgarantie des Art. 7 Abs. 4 GG für die staatliche Förderung der als Ersatzschulen genehmigten Privatschulen ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und des Bundesverwaltungsgerichts geklärt. Das Grundgesetz verpflichtet die für das Schulwesen zuständigen Bundesländer, die Institution der Ersatzschulen zu erhalten. Deren Bestand setzt voraus, dass die Schulträger in der Lage sind, sämtliche Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 GG dauerhaft zu erfüllen. Hierfür müssen sie den Schülern eine personelle und sächliche Ausstattung bieten, die nicht hinter derjenigen der öffentlichen Schulen zurücksteht. Es ist allgemein anerkannt, dass die Ersatzschulen in ihrer Gesamtheit diese Anforderungen nicht aus eigener Kraft erfüllen können, zumal sie mit dem Zugang keine Sonderschüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern fördern dürfen. Daher ist das Ersatzschulwesen zur Sicherung seiner durch Art. 7 Abs. 4 GG gewährleisteten Existenz auf staatliche Förderung angewiesen (BVerfG, Urteil vom 8. April 1987 - 1 BvL 8, 16/84 - BVerfGE 75, 40 <62 ff.>; Beschluss vom 9. März 1994 - 1 BvR 682, 712/88 - BVerfGE 90, 107 <115>).
- 8 Dagegen enthält Art. 7 Abs. 4 GG keine Bestandsgarantie für einzelne Ersatzschulen. Dementsprechend hat die einzelne Schule keinen Anspruch auf eine staatliche Förderung, die ihren konkreten Verhältnissen Rechnung trägt. Ihr Schutzanspruch ist darauf beschränkt, dass der Staat den Bestand des Ersatzschulwesens als solches sicherstellt, indem er evidente Gefährdungen seiner Existenz vermeidet oder abwendet. Eine verfassungsrechtlich relevante Gefährdungslage entsteht, wenn der Staat, d.h. insbesondere die Landesgesetz-

geber, die Förderung des Ersatzschulwesens einstellen oder grob vernachlässigen. Darüber hinaus kann eine Existenzgefährdung der Institution Ersatzschule durch den ersatzlosen Abbau von Fördermaßnahmen herbeigeführt werden (BVerfG, Beschlüsse vom 9. März 1994 - 1 BvR 682, 712/88 - BVerfGE 90, 107 <117> und vom 23. November 2004 - 1 BvL 6/99 - BVerfGE 112, 74 <84>). Ob nach diesen Maßstäben eine verfassungsrechtlich relevante Gefährdungslage besteht, ist aufgrund einer Gesamtschau der maßgebenden Umstände zu beurteilen (BVerwG, Urteil vom 21. Dezember 2011 - 6 C 18.10 - Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 138 Rn. 14). Daraus folgt, dass ein Ersatzschulträger nur dann erfolgreich gegen die Streichung oder Kürzung von Fördermaßnahmen vorgehen kann, wenn diese Einschränkungen nach Lage der Dinge voraussichtlich eine Gefährdung des jeweiligen Ersatzschultyps in dem betroffenen Bundesland nach sich ziehen würde.

- 9 Innerhalb des durch Art. 7 Abs. 4 GG vorgegebenen Rahmens steht den Ländern ein Handlungsspielraum für die Art und den Umfang der Förderung zu. Dieser umfasst die Entscheidung, den Ersatzschulen finanzielle Zuschüsse zu den Personal- und Sachkosten zu gewähren, deren Höhe sich an den Kosten der entsprechenden öffentlichen Schulen orientiert (BVerwG, Urteil vom 21. Dezember 2011 - 6 C 18.10 - Buchholz 421 Kultur- und Schulwesen Nr. 138 Rn. 22 ff.). Die Ersatzschulen können nicht verlangen, Zuschüsse in einer Höhe zu erhalten, die ihnen eine bessere Ausstattung als den öffentlichen Schulen ermöglicht. Auch können die Länder bei der Bemessung der Zuschüsse berücksichtigen, dass die Ersatzschulträger auch nach Abschluss der Gründungsphase einer Schule angemessene Eigenleistungen für deren Betrieb beizusteuern haben und nicht vom allgemeinen unternehmerischen Risiko, insbesondere vom Wettbewerb mit anderen Ersatzschulen und öffentlichen Schulen freigestellt sind. Schließlich steht die Ersatzschulfinanzierung unter dem Vorbehalt dessen, was in Anbetracht der begrenzten öffentlichen Mittel vernünftigerweise erwartet werden kann. Daher können allgemeine Haushaltskürzungen oder strukturelle Änderungen des öffentlichen Schulwesens dazu führen, dass die Förderung des Ersatzschulwesens neu konzipiert wird und infolge dessen niedriger ausfällt (BVerfG, Urteil vom 8. April 1987 - 1 BvL 8, 16/84 - BVerfGE 75,



40 <68 f.>; Beschluss vom 9. März 1994 - 1 BvR 1369/90 - BVerfGE 90, 128 <139>).

- 10 b) Diese unmittelbar aus Art. 7 Abs. 4 GG hergeleiteten Rechtsgrundsätze beanspruchen gleichermaßen Geltung, wenn die Ersatzschulförderung wie im vorliegenden Fall zur Erprobung neuartiger Schulformen vorübergehend nicht auf landesgesetzlicher Grundlage, sondern auf einer Förderpraxis der Schulverwaltung beruht, die sich an den vorhandenen gesetzlichen Förderregelungen orientiert. Das vorübergehende anlassbedingte Fehlen einer gesetzlichen Grundlage kann nicht dazu führen, dass Ersatzschulträger Anspruch auf staatliche Förderung haben, die über die durch Art. 7 Abs. 4 GG verfassungsunmittelbar vorgegebene Förderpflicht zur Existenzsicherung des Ersatzschulwesens hinausgeht.
- 11 c) Aus den dargestellten Rechtsgrundsätzen folgt, dass die Länder nach Art. 7 Abs. 4 GG verpflichtet sind, die inklusionsbedingte Verringerung der Aufnahmekapazitäten integrativer Ersatzschulen für Regelschüler auszugleichen, wenn und soweit diesen Schulen dadurch auch bei zumutbaren Eigenleistungen wirtschaftliche Nachteile entstehen, die eine gleichwertige, d.h. eine nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehende, integrative Beschulung generell gefährden. Der so genannte Inklusionseffekt darf nicht dazu führen, dass die Ersatzschulen in ihrer Gesamtheit zur Sicherung ihres Bestandes auf die integrative Beschulung verzichten müssen. Gleiches gilt für die staatliche Erstattung derjenigen Mehrkosten, die durch den integrativen Unterricht behinderter Schüler entstehen. Da die staatliche Förderpflicht die durch Art. 7 Abs. 4 GG gewährleistete Freiheit ergänzt, Ersatzschulen zu gründen und zu betreiben, erstreckt sie sich auf die Förderung aller Schultypen und -formen, die in dem jeweiligen Bundesland als staatliche Schulen betrieben werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 8. April 1987 - 1 BvL 8, 16/84 - BVerfGE 75, 40 <76>; Beschluss vom 23. November 2004 - 1 BvL 6/99 - BVerfGE 112, 74 <88 ff.>). Hierzu gehören auch integrative Schulen.
- 12 d) In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist auch geklärt, dass die staatliche Förderung der Ersatzschulen das Gebot der Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG beachten muss. Eine gleichheitswidrige Benachteiligung

kann sich sowohl gegenüber anderen vergleichbaren Ersatzschulen als auch gegenüber den entsprechenden öffentlichen Schulen ergeben. Allerdings muss die Beurteilung, ob eine ungleiche Förderung im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot sachlich gerechtfertigt ist, den sich aus Art. 7 Abs. 4 GG ergebenden Handlungsspielraum für Art und Umfang der Förderung beachten. Daher wird eine ungleiche Förderung nur dann gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen, wenn sich kein Grund für die Ungleichbehandlung findet, der im Hinblick auf Art. 7 Abs. 4 GG nachvollziehbar ist (BVerfG, Urteil vom 8. April 1987 - 1 BvL 8, 16/84 - BVerfGE 75, 40 <71 ff.>; Beschluss vom 23. November 2004 - 1 BvL 6/99 - BVerfGE 112, 74 <88 ff.>).

- 13 4. a) Der Verwaltungsgerichtshof hat die dargestellten Verfassungsgrundsätze seiner rechtlichen Würdigung des festgestellten Sachverhalts zugrunde gelegt. Aus seinen tatsächlichen Feststellungen ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Kürzung des Sachkostenzuschusses für die Gebäudekosten seit November 2009 den Bestand integrativer Waldorfschulen oder der integrativen Ersatzschulen in ihrer Gesamtheit landesweit gefährdet hat. Auch hat der Verwaltungsgerichtshof zu Recht darauf verwiesen, dass die ermäßigte Förderung nur den Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten spezifischer gesetzlicher Förderregelungen für die integrative Beschulung überbrücken sollte.
- 14 Eine Benachteiligung der integrativen Waldorfschulen gegenüber entsprechenden öffentlichen Schulen oder anderen Ersatzschulen hat der Kläger nicht geltend gemacht. Hiergegen spricht auch, dass der allen integrativen Ersatzschulen gleichermaßen gewährte Sachkostenzuschuss für die Gebäudekosten an die Kosten öffentlicher allgemeiner Schulen angeknüpft hat. Der Verwaltungsgerichtshof hat aus seinen tatsächlichen Feststellungen zu Recht den Schluss gezogen, dass dieser Vergleichsmaßstab sachgerecht ist, weil sich die Gebäudekosten nach der Schulgröße richten und allgemeine Schulen auch bei integrativer Beschulung erheblich größere Schülerzahlen haben als Sonderschulen.
- 15 Nach den unter 3. dargestellten Rechtsgrundsätzen ist ein Vertrauen von Ersatzschulen in den Fortbestand der staatlichen Kostenerstattung in bestimmter Höhe grundsätzlich nicht schutzwürdig. Auch Kürzungen sind lediglich an dem

durch Art. 7 Abs. 4 GG vorgegebenen Maßstab der Existenzgefährdung des Privatschulwesens, hier der integrativen Waldorfschulen, zu messen. Die Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs lassen erkennen, dass der Beklagte den Sachkostenzuschuss für die Gebäudekosten aus berechtigtem Anlass herabgesetzt hat. Nach Erteilung der Genehmigung für die dauerhafte integrative Beschulung befand sich die Schule des Klägers nicht mehr in der Phase des Schulversuchs. Diese Änderung durfte der Beklagte auch mit Blick darauf, dass weitere Genehmigungen dieser Art für andere integrative Ersatzschulen zu erwarten waren, zum Anlass nehmen, die Finanzierung generell bis zum Inkrafttreten gesetzlicher Regelungen in sachgerechter Weise zu ändern.

- 16 b) Darüber hinaus sind die erste und die zweite Grundsatzfrage des Klägers in einem Revisionsverfahren nicht klärungsfähig. Der Senat hätte über die Revision des Klägers aufgrund des vom Verwaltungsgerichtshof nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend festgestellten Sachverhalts zu entscheiden. Danach würde sich die erste Frage nach der Notwendigkeit eines finanziellen Ausgleichs für den so genannten Inklusionseffekt nicht stellen, weil der Verwaltungsgerichtshof keine tatsächlichen Feststellungen getroffen hat, die auf den Eintritt eines Inklusionseffekts an den integrativen Waldorfschulen schließen lassen. Dies wäre der Fall gewesen, wenn die Waldorfschulen aufgrund der integrativen Beschulung weniger Regelschüler aufnehmen können, d.h. Interessenten abweisen müssen. Demgegenüber hat der Verwaltungsgerichtshof festgestellt, dass die Anzahl der Regelschüler, die der Kläger in die integrativen Klassen seiner Ersatzschule aufnimmt, die durchschnittliche Klassenstärke der Waldorfschulen von landesweit 20,9 Schülern nicht unterschreitet. Die integrative Beschulung von höchstens vier behinderten Schülern mache es nicht erforderlich, die Zahl der Regelschüler je Klasse zu verringern.
- 17 Die zweite Frage nach der Notwendigkeit, die Mehrkosten des integrativen Unterrichts der behinderten Schüler zu erstatten, würde sich nicht stellen, weil diese Kosten nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs einen gesonderten Teil des Sachkostenzuschusses des Beklagten bilden. Dieser umfasst Kosten für die Lehr- und Lernmittel und Personalkosten für die besondere Betreuung, die für die Teilnahme behinderter Schüler am Unterricht in integrativen

Klassen notwendig sind. Der Verwaltungsgerichtshof hat angenommen, dass der Beklagte diese Mehrkosten angemessen ausgeglichen hat.

- 18 Die Kosten des Beschwerdeverfahrens folgen aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Tegethoff