

Schulentwicklung

-

Verfahrensvorschlag zur Herstellung bzw. Bewahrung eines regionalen Konsenses

*(beschlossen vom Ausschuss für Schule, Kultur und Sport des
Städte- und Gemeindebundes NRW am 12. April 2011)*

Mitglieder der Arbeitsgruppe:

Ratsmitglied Prof. Dr. Baeumle-Courth, Bergisch-Gladbach
Bürgermeister Borgmann, Lüdinghausen
1. Beigeordneter Brügge, Lohmar
Bürgermeister Gerwers, Rees
1. Beigeordneter Heesch, Grevenbroich
Bürgermeister Dr. Hellwig, Lienen
Bürgermeister Dr. Risthaus, Ascheberg
Bürgermeisterin Ritter, Monschau
Beigeordneter Dr. Robers, Coesfeld
Bürgermeister Schneider, Nottuln
Bürgermeister Wessels, Altenbeken

Beigeordneter Hamacher, Geschäftsstelle
Hauptreferent Dr. Menzel, Geschäftsstelle

Gliederung

| | | |
|------|--|----|
| I. | Ausgangslage..... | 2 |
| A. | Demographische Entwicklung..... | 2 |
| B. | Zunehmender Wettbewerb um Schüler..... | 3 |
| C. | Modellprojekt Gemeinschaftsschule..... | 4 |
| | 1. Lokaler Konsens..... | 5 |
| | 2. Regionaler Konsens..... | 5 |
| D. | Gesetzliche Ausgangslage für die interkommunale Abstimmung..... | 6 |
| | 1. Recht und Pflicht zur schulischen Versorgung der eigenen Einwohner..... | 6 |
| | 2. Drittschützende Regelungen..... | 7 |
| | 3. Konsequenzen..... | 8 |
| II. | Arbeitskreis „Regionaler Schulkonsens“..... | 8 |
| A. | Auftrag..... | 8 |
| B. | Beratungen..... | 8 |
| III. | Verfahrensvorschlag..... | 9 |
| A. | Erste Verfahrensstufe..... | 9 |
| | 1. Vorarbeiten ohne Beteiligung der Nachbarkommunen..... | 9 |
| | 2. Feststellung der Betroffenheit anderer Schulträger..... | 10 |
| | 3. Beteiligung der Nachbarkommunen (bzw. sonstiger Träger)..... | 10 |
| B. | Zweite Verfahrensstufe..... | 12 |

Anhang: Graphische Darstellung der ersten Verfahrensstufe

I. Ausgangslage

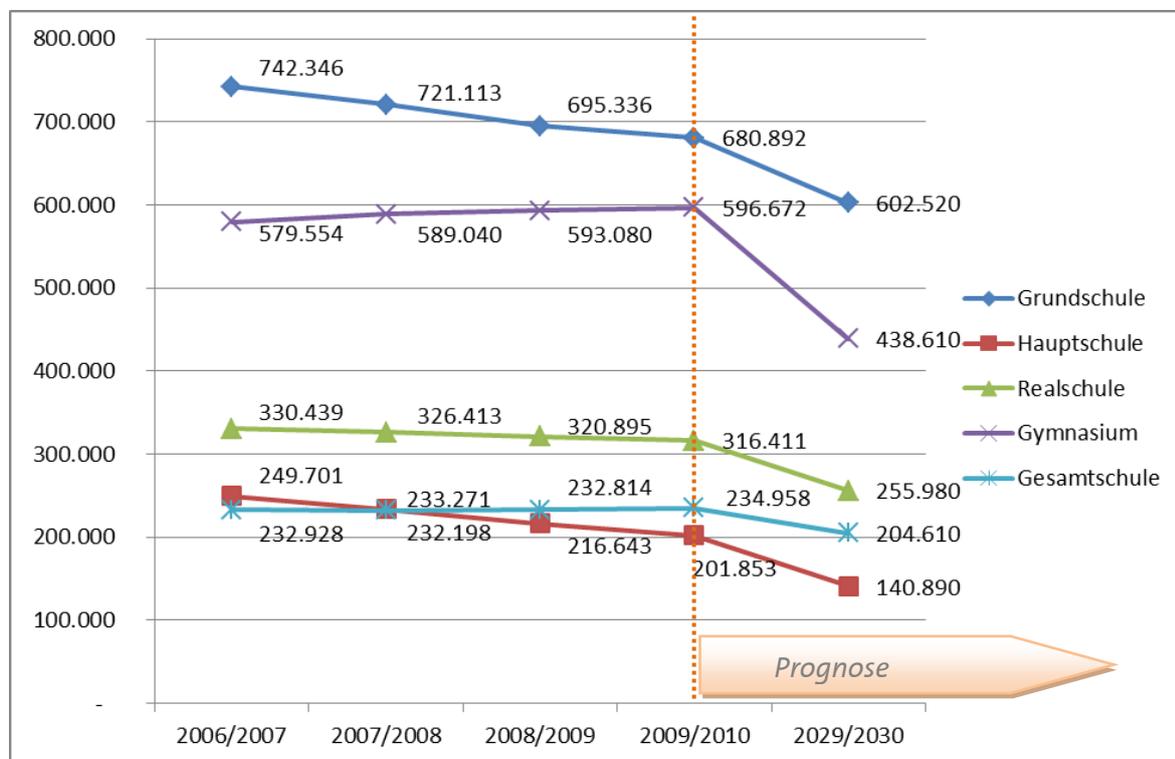
A. Demographische Entwicklung

Der Städte- und Gemeindebund NRW beschäftigt sich bereits seit Jahren mit dem demographischen Wandel und dessen Auswirkungen auf die unterschiedlichsten Lebensbereiche in den Mitgliedskommunen (siehe zum Beispiel den Leitfaden „Demographischer Wandel“, Februar 2004). Die nachfolgende Tabelle (Quelle: Landesbetrieb IT NRW) verdeutlicht, dass es in den kommenden Jahren nicht nur zu einem Rückgang der Gesamtbevölkerung, sondern auch zu signifikanten Veränderungen bei den Anteilen der einzelnen Altersgruppen kommen wird.

| Alter von ... bis unter ... Jahren | Bevölkerung | | | | | | | | | |
|--|--------------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | 2005 ¹⁾ | | 2010 | | 2015 | | 2020 | | 2025 | |
| | 1 000 | % | 1 000 | % | 1 000 | % | 1 000 | % | 1 000 | % |
| unter 15 | 2 781 | 15,4 | 2 525 | 14,1 | 2 344 | 13,1 | 2 284 | 12,9 | 2 292 | 13,0 |
| 15 – 45 | 7 295 | 40,4 | 6 876 | 38,3 | 6 429 | 36,0 | 6 276 | 35,4 | 6 186 | 35,1 |
| 45 – 65 | 4 612 | 25,5 | 4 926 | 27,4 | 5 382 | 30,1 | 5 298 | 29,9 | 4 959 | 28,2 |
| 65 und mehr | 3 387 | 18,7 | 3 637 | 20,2 | 3 700 | 20,7 | 3 887 | 21,9 | 4 171 | 23,7 |
| unter 20 | 3 812 | 21,1 | 3 562 | 19,8 | 3 301 | 18,5 | 3 141 | 17,7 | 3 080 | 17,5 |
| 20 – 65 | 10 877 | 60,2 | 10 765 | 59,9 | 10 854 | 60,8 | 10 717 | 60,4 | 10 357 | 58,8 |
| Insgesamt | 18 075 | 100 | 17 963 | 100 | 17 856 | 100 | 17 745 | 100 | 17 608 | 100 |

*) Vorausberechnung der Bevölkerung 2005 bis 2025 – 1) Ergebnis der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes zum 1. 1. 2005 (= Basisjahr der Vorausberechnung)

Im Hinblick auf den Schulbereich muss man feststellen, dass bedingt durch den Rückgang der Geburtenzahlen auch die Schülerzahlen deutlich zurückgehen werden. Aus der nachfolgenden Tabelle kann im Einzelnen entnommen werden, wie sich nach Berechnungen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2029/30 in den einzelnen Schulformen entwickeln werden.



(Grafik 1: Entwicklung der Schülerzahlen 2006 – 2010 und Projektion bis 2029/30)

Auffällig an der Tabelle ist der deutliche Rückgang der Schülerzahlen in den Gymnasien. Dieser wird in nicht unerheblichem Umfang verursacht durch den Wegfall einer Jahrgangsstufe nach der Einführung des Abiturs nach 12 Jahren (G8).

Die Tabelle berücksichtigt nicht jene Verschiebungen, die sich aus einem veränderten Schulwahlverhalten der Eltern ergeben. Eltern möchten für ihre Kinder stets die bestmögliche Bildung. Sie streben für die Kinder erfahrungsgemäß Bildungsabschlüsse an, die in der Regel mindestens ihren eigenen Bildungsabschlüssen entsprechen. Häufig tendieren sie zu höheren Abschlüssen. Dies kann dazu führen, dass insbesondere die Hauptschule - möglicherweise aber auch die Realschule - noch deutlicher als in der Projektion angegeben an Schülern verlieren wird.

B. Zunehmender Wettbewerb um Schüler

Vor dem Hintergrund des skizzierten demographischen Wandels in Verbindung mit Veränderungen beim Schulwahlverhalten der Eltern fällt es vielen kommunalen Schulträgern zunehmend schwer, ein differenziertes Bildungsangebot vor Ort aufrecht zu erhalten. Folge der zurückgehenden Schülerzahlen ist, dass die gesetzlich vorgegebenen Mindestzügigkeiten nicht gewährleistet werden konnten. Ungeachtet massiver Unterstützung in den vergangenen Jahren mussten vor allem viele Hauptschulen schließen - weitere sind angesichts stetig rückläufiger Anmeldezahlen von der Schließung bedroht.

Ein qualitativ hochwertiges Bildungsangebot ist – dies zeigen verschiedene Untersuchungen - für die Attraktivität einer Stadt/Gemeinde und ihre weitere Entwicklung von großer Bedeutung. Da die kommunalen Entscheidungsträger nicht tatenlos zusehen möchten, wie vor Ort ganze Schulformen wegbrechen, hatte der Städte- und Gemeindebund das Land aufgefordert, gemeinsam Handlungsoptionen zu entwickeln, die es den Städten und Gemeinden ermöglichen, ihr Schulangebot pragmatisch, flexibel und bedarfsorientiert zu gestalten. Ziel muss es sein, ein qualitativ hochwertiges Schulangebot – ggfls. im Wege der interkommunalen Kooperation - im Bereich der Sekundarstufe I in möglichst vielen Kommunen vorzuhalten.

Bei der Frage, welches Schulsystem die Kinder entsprechend ihrer individuellen Entwicklungsmöglichkeiten am besten fördern kann, hat sich der Städte- und Gemeindebund NRW bislang stets zurückgehalten, da es sich hierbei um eine innere Schulangelegenheit handelt. Es muss allerdings festgestellt werden, dass gerade in kleineren Gemeinden das dreigliedrige Schulsystem an seine demographisch bedingten Grenzen gestoßen ist. Deshalb hatte sich der Städte- und Gemeindebund NRW bereits im März 2008 in seinem Positionspapier zur Entwicklung von Schulen dafür ausgesprochen, weitergehende Verbundlösungen wie die Gemeinschaftsschule/allgemeine Sekundarschule/regionale Mittelschule modellhaft zu erproben.

Auch unabhängig von Schulstrukturfragen ist aber in jedem Fall ein verschärfter Wettbewerb der kommunalen Schulträger um Schülerinnen und Schüler zu beobachten. Dies beginnt bei einer aktiven „Informationspolitik“ auch in den Grundschulen von Nachbarkommunen und setzt sich fort bei der Frage, wie die eigene Schullandschaft umgestaltet werden kann, so dass möglichst viele ortsansässige Kinder und Jugendliche in der eigenen Kommune beschult werden können. In diesem Zusammenhang gewinnt natürlich die Frage an Bedeutung, wie interkommunale Abstimmungsprozesse organisiert werden bzw. wo sich auch Möglichkeiten für eine interkommunale Zusammenarbeit bieten.

C. Modellprojekt Gemeinschaftsschule

Im Koalitionsvertrag zwischen der NRW-SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN NRW hat sich die Landesregierung im Juli 2010 eindeutig für die Einführung der Gemeinschaftsschule ausgesprochen. Nachdem die Landesregierung feststellen musste, dass für eine sofortige gesetzliche Einführung der Gemeinschaftsschule nicht die erforderliche Mehrheit im Landtag realisiert werden konnte, hat sie ein Modellprojekt zur Gemeinschaftsschule auf den Weg gebracht.

Bereits im September 2010 hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW die Eckpunkte zu dem Modellprojekt „Gemeinschaftsschule“ vorgelegt. Erklärtes Ziel des Modellprojektes ist es, zu erproben, wie durch längeres gemeinsames Lernen in der Sekundarstufe I die Chancengleichheit und Leistungsfähigkeit des Schulwesens erhöht werden kann und Kinder dadurch zu besseren Abschlüssen geführt werden können. Außerdem soll erprobt werden, wie im Hinblick auf die demographische Entwicklung weiterhin ein wohnortnahes Schulangebot ermöglicht werden kann.

Im Zusammenhang mit der Gemeinschaftsschule haben zahlreiche Vertreter aus dem Mitgliedsbereich die Frage an die Geschäftsstelle gerichtet, ob und inwieweit sich die Gemeinschaftsschule von der Verbundschule und der Gesamtschule unterscheidet. Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Gesamtschule, Gemeinschaftsschule und Verbundschule können der nachfolgenden Übersicht entnommen werden.

| Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Gesamtschule, Gemeinschaftsschule und Verbundschule | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|-------------------|--------------------|
| | rechtlicher Rahmen | Mindestzügigkeit | gymnasiale Oberstufe | Lehrer des höheren Dienstes | gemeinsamer Unterricht | Ganztag | Schulleitung |
| Gesamtschule | § 82 Abs. 7, § 17 SchulG | 4 | Ja | Ja | grds. Unterricht im Klassenverband | grds. Ja | eine gemeinsame SL |
| Verbundschule | § 83 SchulG | 3 (bei Verbund von Haupt- und Realschule) | Nein (freiwillige Kooperation denkbar) | Nein (Verbundschule, Haupt- und Realschule) | Kl. 5 + 6: gemeinsamer Unterricht möglich Kl. 7 - 10: getrennter Unterricht muss überwiegen | grds. Nein | eine gemeinsame SL |
| Gemeinschaftsschule | Schulversuch nach § 25 SchulG - > steht nicht für alle offen | 3 | Kooperation oder eigene gymnasiale Oberstufe | Ja | Kl. 5 + 6: integrierter Unterricht Kl. 7 - 10: je nach Konzept in integrierter oder kooperativer Form | "in der Regel" ja | eine gemeinsame SL |

Ende des Jahres hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen dann einen Leitfaden für die Gemeinschaftsschule herausgegeben. Dieser Leitfaden enthält zunächst Aussagen zu dem sogenannten kommunalen Konsens:

1. Lokaler Konsens

„Vor Ort kann dieses Konzept nur dann seine volle Wirkung entfalten, wenn es von einem breiten Konsens getragen ist. Sind wesentliche gesellschaftliche Gruppen darüber zerstritten, ob das Angebot einer Gemeinschaftsschule im Ort sinnvoll ist, hat das zwangsläufig eine geringere Akzeptanz des neuen Angebots zur Folge und stellt damit infrage, ob die Schule überhaupt eingerichtet werden kann.“

„ Im Antrag auf Errichtung einer Gemeinschaftsschule muss daher schlüssig dargelegt werden, dass die erforderliche Mindestzügigkeit über einen überschaubaren Zeitraum von fünf Jahren gesichert ist. Dazu kann eine anonyme Elternbefragung wichtige Aufschlüsse geben. Wenn sich dies im Anmeldeverfahren nicht bestätigt, kann die Schule nicht errichtet werden.“

2. Regionaler Konsens

Darüber hinaus enthält der Leitfaden auch Ausführungen zum sog. regionalen Konsens:

„Gerade bei kleinen Gemeinden ist die Konsensbildung mit Nachbargemeinden nicht nur ein formales Erfordernis, sondern auch planerisch sehr wichtig. Es ist nicht sinnvoll, das eigene Schulangebot ohne Berücksichtigung von benachbarten Angeboten zu planen. Alle kleineren Gemeinden haben Ein- und Auspendler. Familien, die im Bereich der Gemeindegrenzen wohnen, erreichen nicht selten die Schulangebote der Nachbargemeinde einfacher als die der eigenen Gemeinde. Hier sinnvolle Bewegungen zu unterbinden wäre kontraproduktiv. Ebenso wäre es auch nicht akzeptabel, das Schulangebot zu Lasten einer Nachbargemeinde auszuweiten oder zu stabilisieren und damit vorhandene Schulen in ihrem Bestand zu gefährden.“

„Kleine Gemeinden, die trotz hoher Akzeptanz des neuen Angebots vor Ort nicht die absoluten Zahlen für die dauerhafte Mindestzügigkeit einer Gemeinschaftsschule erreichen, sollten prüfen, ob sie mit einer benachbarten Gemeinde zusammen das notwendige Schüleraufkommen erreichen können. In diesem Fall können Lösungen mit zwei Standorten, die die Nutzung vorhandener Schulräume ermöglichen, sinnvoll sein.“

D. Gesetzliche Ausgangslage für die interkommunale Abstimmung

Für die Frage des Umgangs der Schulträger miteinander ist es hilfreich, zunächst einen Blick auf den bestehenden gesetzlichen Rahmen zu werfen.

1. Recht und Pflicht zur schulischen Versorgung der eigenen Einwohner

Schulen sind eine rechtlich unselbstständige Einrichtung der jeweiligen Gemeinde. Nach § 8 GO NRW schaffen die Gemeinden innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen. Alle Einwohner einer Gemeinde sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen, und verpflichtet, die Lasten zu tragen, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zu der Gemeinde ergeben.

Diese allgemeine kommunalverfassungsrechtliche Vorschrift wird ergänzt und präzisiert durch die besonderen Regelungen des Schulgesetzes (insbesondere §§ 78 ff.). Dabei wird deutlich, dass es in erster Linie Recht und Verpflichtung jeder Kommune ist, die schulische Versorgung ihrer eigenen Bevölkerung zu gewährleisten, solange und soweit ein entsprechender Bedarf festzustellen ist. Unter bestimmten Umständen kann sich dieser Versorgungsauftrag aber auch auf auswärtige Personen erstrecken (vergleiche zum Beispiel § 46 Abs. 5 Schulgesetz).

Der Beschluss des Schulträgers für die Errichtung, Änderung oder Auflösung einer Schule bedarf der Genehmigung durch die Schulaufsichtsbehörde. Die Genehmigung zur Errichtung eines organisatorischen Zusammenschlusses von Schulen bedarf darüber hinaus der Zustimmung des Schulministeriums. Die Genehmigung ist nach § 81 Abs. 3 Satz 2 Schulgesetz zu versagen, wenn der Beschluss den Vorschriften des Abs. 1 und der §§ 78 bis 80, 82 und 83 widerspricht.

Nach § 81 Abs. 2 Schulgesetz beschließt der Schulträger über die Errichtung oder Änderung einer Schule sowie über den organisatorischen Zusammenschluss von Schulen nach Maßgabe der Schulentwicklungsplanung. In § 80 Abs. 1 ist sodann festgelegt, dass die Schulentwicklungsplanung mit dem benachbarten Schulträger abgestimmt werden muss.

Zudem ist in § 80 Abs. 2 Satz 2 Schulgesetz geregelt, dass die Schulträger gehalten sind, in enger Zusammenarbeit und gegenseitiger Rücksichtnahme auf ein regional ausgewogenes, differenziertes Angebot zu achten.

Eine spezielle Regelung enthält § 83 Schulgesetz zum organisatorischen Zusammenschluss von Schulen, Teilstandorten (Verbundschulen). Danach kann der Schulträger nur ausnahmsweise eine bestehende Hauptschule und eine bestehende Realschule um einen Zweig der jeweils anderen Schulform erweitern, wenn es in seinem Gebiet eine Schule dieser Schulform noch nicht gibt und der Bestand der Schule eines anderen Schulträgers dadurch nicht gefährdet wird.

2. Drittschützende Regelungen

Im Rahmen der Errichtung einer Schule stellt sich die Frage, ob zugunsten der betroffenen Kommunen konkrete Regelungen greifen. Dabei sind drittschützende Regelungen grundsätzlich auch dann anzuwenden, wenn eine Maßnahme auf die Experimentierklausel des § 25 SchulG gestützt wird (vgl. VG Arnsberg, Beschluss vom 8.4.2011, Az. 10 L 141/11).

a) Unstreitig drittschützend ist § 83 Abs. 1 Satz 2 Schulgesetz.

Aus der Kommentarliteratur (z.B. Jülich u.a., Schulrechtshandbuch Nordrhein-Westfalen, § 83 Rz. 7) ergibt sich, dass eine Missachtung der in § 83 Abs. 1 Satz 2 SchulG enthaltenen nachbarschützenden Regelung das verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsrecht des benachbarten Schulträgers beeinträchtigen würde.

Wann im Einzelnen der Bestand einer Schule eines Nachbarschulträgers gefährdet ist, ergibt sich nicht aus § 83 Schulgesetz, insbesondere ist hier kein konkreter Überprüfungszeitraum festgelegt. Die Rechtsprechung wendet in diesem Zusammenhang allerdings zu Recht § 82 Abs. 1 Schulgesetz an, da auch eine Verbundschule die Mindestzügigkeitsbestimmungen einhalten muss. Daraus ergibt sich, dass ein 5-Jahres-Zeitraum maßgeblich ist.

b) § 80 Abs. 2 Schulgesetz (Gebot der Rücksichtnahme)

Aus der Regelung ergibt sich, dass eine rücksichtslose Planung zum Nachteil eines anderen Schulträgers nicht zulässig ist. Nach Auffassung des OVG NRW verdrängt § 83 Abs. 1 Satz 2 das Gebot zur Rücksichtnahme nicht. Die Erweiterungsvoraussetzungen des § 83 Abs. 1 Satz 2 könnten zwar als besondere Ausprägung des Rücksichtnahmegebotes angesehen werden. Dem Gesetz sei aber kein Anhaltspunkt dafür zu entnehmen, dass § 83 Abs. 1 Satz 2 den Drittschutz für den Fall der Erweiterung abschließend regelt. Es sei nicht auszuschließen, dass die Erweiterung und der damit einhergehende zukünftige Abzug von Schülern auch unterhalb der Schwelle der Bestandsgefährdung Belange des benachbarten Schulträgers in einem für das Rücksichtnahmegebot relevanten Maß beeinträchtigt (OVG NRW, Entscheidung vom 31.07.2009 – 19 B 484/09). Welche Anforderungen das Gebot der Rücksichtnahme begründe, hänge wesentlich von den jeweiligen Umständen des Einzelfalles ab. Je empfindlicher und schutzwürdiger die Stellung derer sei, denen die Rücksichtnahme im gegebenen Zusammenhang zugute komme, umso mehr könne an Rücksichtnahme verlangt werden. Je verständlicher und unabweisbarer die mit dem Vorhaben verfolgten Interessen seien, umso weniger brauche derjenige, der das Vorhaben verwirklichen wolle Rücksicht nehmen. Bei diesem Ansatz komme es für die sachgerechte Beurteilung des Einzelfalles wesentlich darauf, was einerseits dem Rücksichtnahme-

begünstigten und andererseits dem Rücksichtnahmeverpflichteten nach Lage der Dinge zuzumuten sei.

Das Gericht weist in seiner Entscheidung ferner darauf hin, dass derjenige, der ein Vorhaben in sonst zulässiger Weise plane, seine berechtigten Interessen nicht deshalb zurückstellen müsse, um gleichwertige fremde Interessen zu schonen.

3. Konsequenzen

Für die Praxis folgt daraus, dass bei schulorganisatorischen Entscheidungen nachbarschützend zu prüfen ist, ob in einem 5-Jahres-Zeitraum die Schule einer Nachbarkommune in ihrem Bestand gefährdet ist. Dabei sind die Klassenbildungswerte der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz zu beachten (BASS 11 – 11 Nr. 1).

Darüber hinaus ist das Gebot der Rücksichtnahme mit den zuvor dargestellten Maßgaben zu beachten. Widerstreitende Interessen sind qualitativ abzuwägen.

II. Arbeitskreis „Regionaler Schulkonsens“

A. Auftrag

Anlässlich der 100. Sitzung des Schul-, Kultur- und Sportausschusses des Städte- und Gemeindebundes NRW am 4. November 2010 in Rees hat der Ausschuss einen Arbeitskreis „Regionaler Schulkonsens“ eingerichtet mit dem Ziel, Empfehlungen für Verfahren zu erarbeiten, welche eine Chance für konsensuale Lösungen zwischen den benachbarten Kommunen bei der Gründung einer Gemeinschaftsschule – aber auch in sonstigen schulplanerischen Konfliktfällen – bieten. Das Präsidium hat diesen Beschluss in einer 176. Sitzung am 25. November 2011 bestätigt.

B. Beratungen

Innerhalb des Arbeitskreises ist die Frage streitig diskutiert worden, ob es sinnvoll ist, im Hinblick auf den regionalen Konsens gesetzliche Standards zu verändern.

Der Leitfaden des MSW NRW enthält den aus § 80 Schulgesetz entnommenen Standard, dass eine Gemeinschaftsschule nur dann genehmigt werden kann, wenn der Bestand einer Schule in einer Nachbarkommune innerhalb eines 5-Jahres-Zeitraumes nicht in ihrem Bestand gefährdet ist.

Im Arbeitskreis wurde deutlich, dass je nach der persönlichen Situation der Kommune teilweise gegensätzliche Auffassungen zu der Thematik vertreten werden. Die betroffenen Nachbarkommunen haben sich vielfach für einen längeren Zeitraum als den im Schulgesetz vorgesehenen 5-Jahres-Zeitraum ausgesprochen. Demgegenüber hielten die Vertreter eines Standortes für eine Gemeinschaftsschule die Vorgabe entweder für gerade noch tolerierbar oder schon zu weit gehend.

Insoweit muss festgestellt werden, dass an dieser Stelle kein Konsens erreichbar war.

Der Arbeitskreis hat daher den nachfolgenden Verfahrensvorschlag auf der Grundlage des geltenden Rechts entwickelt.

Im Arbeitskreis konnte aber ein Konsens dahingehend erzielt werden, dass Grundlage für eine Empfehlung des Städte- und Gemeindebundes ein sog. zweistufiges Verfahren sei. Dieses Verfahren, das auf der ersten Stufe des Verfahren ein freiwilliges moderiertes Verfahren und auf der zweiten Stufe eine verbindliche Entscheidung durch die Bezirksregierung zum Inhalt hat, wird nachfolgend beschrieben.

III. Verfahrensvorschlag

A. Erste Verfahrensstufe

Die erste Stufe beinhaltet einen Verfahrensvorschlag, der in einem regional abgestimmten, gestuften Verfahren nach Möglichkeit zu einer Konsenslösung führen soll. Das Verfahren beruht auf dem Grundsatz, dass die Planungshoheit der Gemeinde und die Entscheidungsfreiheit der Kommunen nicht zur Disposition stehen. Es soll vielmehr auf freiwilliger Basis ein regionaler Konsens erzielt werden. Dazu ist es sinnvoll, dass die Nachbarkommunen zu einem frühen Zeitpunkt einbezogen werden.

Die erste Verfahrensstufe dient insbesondere dazu, in Abstimmung mit den Nachbarkommunen zu prüfen, ob vor dem Hintergrund langfristig immer weiter zurückgehender Schülerzahlen interkommunale Kooperationsmöglichkeiten im Hinblick auf die zu errichtende oder zu ändernde Schule in Betracht kommen. Dabei sollten sich die Kooperationsmöglichkeiten nicht nur auf die zunächst angedachte Organisationsform beschränken, sondern auch mögliche Alternativlösungen einbeziehen.

In diesem Zusammenhang sollte auch eine Zweckverbandslösung (ggfls. mit der Errichtung von Teilstandorten) Gegenstand der Diskussion sein. Es sollte diskutiert werden, ob ein Konsens dahingehend erzielt werden kann, dass die von der Nachbarkommune beabsichtigte Schule gemeinsam durch einen Zweckverbandslösung mit ggf. zusätzlichen Standorten getragen werden kann. Alternativ ist auch ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nach dem GKG über eine Zusammenarbeit und geteilte Kostentragung zu prüfen.

1. Vorarbeiten ohne Beteiligung der Nachbarkommunen

Die Gepflogenheiten in lokalen politischen Prozessen sind durchaus unterschiedlich. Dies betrifft z.B. den Zeitpunkt und den Umfang der Einbeziehung der Ratsfraktionen in vorbereitende Überlegungen der Verwaltung, die Einbeziehung der Bürgerschaft oder auch Informationen an die Presse. Diesen Besonderheiten muss bei der Bewertung des nachfolgend dargestellten Verfahrens und der damit verbundenen Vorschläge ggfls. Rechnung getragen werden.

Zu Beginn eines schulischen Entscheidungsprozesses reifen die Überlegung schulorganisatorischer Handlungsbedarfe und der Vorschlag zur Errichtung oder Änderung einer Schule. Es kann sich dabei um einen Zusammenschluss von unterschiedlichen Schulen zu einer neuen Schule, die Errichtung einer neuen Schule oder andere Umgestaltungsoptionen handeln. Die entsprechenden Impulse können aus der Politik, der hauptamtlichen Verwaltung, den Eltern, Organisationen oder betroffenen Eltern bzw. Bürgerinnen und Bürgern usw. stammen.

Es folgt ein zumeist verwaltungsinterner Prozess, in dem geklärt wird, ob und inwieweit die schulorganisatorischen Maßnahmen auf der Grundlage des geltenden Rechts überhaupt greifen können. Hat die Prüfung ergeben, dass die formalen Vorausset-

zungen vorliegen, so wird die Angelegenheit in den meisten Kommunen mit entsprechenden Vorlagen zunächst im örtlichen Schulausschuss behandelt.

Für die Erfolgsaussichten eines regionalen Konsenses entscheidend ist, dass in dieser Phase ohne die Beteiligung der Nachbarkommunen noch keine abschließenden Entscheidungen erfolgen dürfen. Auch nach außen (gegenüber Presse und Bürgerschaft) soll eindeutig kommuniziert werden, dass zunächst ein ergebnisoffener Dialog mit den Nachbarkommunen erfolgen wird. Deshalb sollte der Ausschuss zunächst nur die Gründe aufzeigen, warum etwas an der örtlichen Schulstruktur geändert werden soll und welche konkreten Handlungsoptionen nach dem derzeitigen Stand der Überlegungen zur Verfügung stehen, um dieses Ziel zu erreichen.

2. Feststellung der Betroffenheit anderer Schulträger

Zunächst ist festzustellen, welche anderen Schulträger in einen solchen Abstimmungsprozess einzubeziehen sind. Von einer Betroffenheit ist in der Regel bei angrenzenden Kommunen auszugehen sowie bei Kommunen, zu denen Ein- und Auspendlerbeziehungen bestehen. Jede andere Betrachtung greift allerdings – gerade im Sinne möglichst konsensueller Lösungen – viel zu kurz. Zum einen ist es für einen Schulträger manchmal kaum möglich, allein auf der Grundlage der ihm vorliegenden Informationen die wahrscheinlichen Auswirkungen einer geplanten Maßnahme auf einen anderen Schulträger exakt zu prognostizieren. Zum anderen macht eine frühzeitige gegenseitige Information auch unterhalb der Schwelle einer möglichen Bestandsgefährdung Sinn, um mögliche Alternativlösungen (auch interkommunale Kooperationen) zu erörtern.

Betroffene Schulträger können im Übrigen nicht nur andere Städte und Gemeinden, sondern auch der Kreis oder auch private Schulträger sein. Das Verwaltungsgericht Aachen hat in einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes einer Kommune die Errichtung einer Gemeinschaftsschule teilweise untersagt, weil ein kirchlicher Träger die Gefährdung der eigenen gymnasialen Oberstufe geltend gemacht hatte (Beschluss vom 15. Februar 2011 – Aktenzeichen 9 L 51/11).

3. Beteiligung der Nachbarkommunen (bzw. sonstiger Träger)

Frühzeitige Unterrichtung und Gelegenheit zur Stellungnahme

In dem Stadium unmittelbar nach Befassung durch den Schulausschuss sollten die betroffenen Nachbarkommunen schriftlich über die Gründe für Veränderungen der örtlichen Schulstruktur und über die möglichen Handlungsalternativen informiert werden. Die Nachbarkommunen sollten die Möglichkeit haben, innerhalb von 6 Wochen eine erste Stellungnahme abzugeben.

Die betroffenen Nachbarkommunen prüfen anhand der eigenen Schülerzahlen und der Ein- und Auspendler, welche Auswirkungen die mitgeteilten Handlungsoptionen haben. Dabei werden die Nachbarkommunen sicherlich auch prüfen, ob und inwieweit innerhalb eines 5-Jahres-Zeitraumes der Bestand einer Schule durch die Errichtung der in Frage stehenden Schule gefährdet ist. Eine Bestandsgefährdung ist dann gegeben, wenn die Schule innerhalb des 5-Jahres-Zeitraumes unter den unteren Klassenbildungswert zu sinken droht, so dass auch die erforderliche Zügigkeit nicht mehr erreicht werden kann.

Darüber hinaus wird die Nachbarkommune zu prüfen haben, ob das auf Seite 7 näher beschriebene Rücksichtnahmegebot bei den einzelnen Handlungsoptionen angemessen

sen berücksichtigt worden ist. Wegen der Einzelheiten wird ausdrücklich auf den Beschluss des OVG NRW vom 31.07.2009 (AZ: 19 B 484/09) Bezug genommen. Auch andere drittschützende Interessen sind in die Abwägung einzubeziehen.

Spricht sich keine der betroffenen Kommunen in diesem Sinne gegen die aufgezeigten Handlungsoptionen aus, ist bereits auf dieser Stufe der regionale Konsens erzielt worden und das Vorhaben kann nach Beschlussfassung durch das zuständige Gremium der Schulträgerkommune realisiert werden.

Einleitung eines Moderationsverfahrens

Sollte eine Nachbarkommune oder sollten mehrere Nachbarkommunen anhand nachvollziehbarer Gründe darlegen, dass durch bestimmte Handlungsvarianten der Bestand einer Schule gefährdet, das Rücksichtnahmegebot verletzt ist oder andere nachbarschützende Interessen verletzt sind, hat/haben sie die Möglichkeit, sich gegen diese Variante auszusprechen. Für den Fall, dass eine oder mehrere Kommunen eine Verletzung ihrer Interessen begründen können, ist dies schriftlich gegenüber der Kommune zum Ausdruck zu bringen, die die Handlungsalternativen erarbeitet hat.

In einem weiteren Schritt beschäftigt sich der Schulausschuss der Kommune nun mit Stellungnahmen der Nachbarkommunen. Beschließt das Gremium eine Handlungsoption, gegen die nicht Stellung bezogen worden ist, so kann die Gemeinde die Maßnahme beschließen und durchführen. Sollte die Kommunen allerdings eine Handlungsoption beschließen, gegen die sich eine Nachbarkommune ausgesprochen hat, so ist ein Moderationsverfahren einzuleiten.

Die Einleitung des Moderatoren-Verfahrens erfolgt grundsätzlich durch die Kommune, die die schulorganisatorische Maßnahme beabsichtigt. Diese Kommune beauftragt unverzüglich einen Moderator, der die weiteren Verfahrensschritte einleitet. Als Moderator kommt insbesondere ein Vertreter der Schulabteilung der Bezirksregierung in Betracht. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass eine Dokumentation des Verfahrens erfolgt.

Der Moderator lädt die beteiligten Kommunen zu einem ersten Moderationsgespräch ein. In diesem Gespräch wird zu klären sein, ob die vorgebrachten Bedenken der Nachbarkommunen im Hinblick auf die einzelnen Handlungsalternativen nachvollziehbar und glaubhaft dargelegt worden sind. Auf etwaige Bedenken sollte frühzeitig hingewiesen werden. Darüber hinaus sind die weiteren Auswirkungen, wie beispielsweise die Reduzierung von Differenzierungsmöglichkeiten, drittschützende Regelungen und das Gebot der Rücksichtnahme mit in die Überlegungen einzubeziehen.

Auslotung von Kooperationsmöglichkeiten

Nun sollte – ggfls. erneut - geprüft werden, ob vor dem Hintergrund langfristig immer weiter zurückgehender Schülerzahlen Kooperationsmöglichkeiten im Hinblick auf die zu errichtende Schule in Betracht kommen. Sollte Konsens für eine Kooperationslösung erzielt werden, kann das erfolgreich durchgeführte Moderationsverfahren beendet werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass mit der Kooperationslösung alle betroffenen Nachbarkommunen einverstanden sind. Sofern nicht sämtliche Nachbarkommunen beteiligt worden sind, sind diese in einem weiteren Moderatortgespräch mit einzubeziehen.

Umgang mit Dissens

Das Ergebnis des Moderationsverfahrens kann auch in der Feststellung bestehen, dass kein Konsens erzielt worden ist. Es muss dann vor Ort geklärt werden, ob eine

Fortsetzung der moderierten Gespräche sinnvoll ist. Diejenigen Vertreter der Kommunen, die jetzt noch Bedenken haben, könnten sich ggf. zu einem zweiten Moderatorengespräch zusammenfinden.

Soweit kein Konsens erzielt werden kann, müsste letztlich Dissens festgestellt werden. Es käme dann zur zweiten Stufe des Verfahrens.

B. Zweite Verfahrensstufe

Sollte das freiwillige Verfahren auf der ersten Stufe nicht positiv abgeschlossen werden, entscheidet die Bezirksregierung verbindlich. Die Entscheidungsfindung im Hinblick auf den regionalen Konsens liegt damit nicht mehr in der Hand der betroffenen Kommunen.

Die Bezirksregierung wird zu bewerten haben, ob die von einer oder mehreren Nachbarkommunen vorgetragenen Bedenken gegen die schulorganisatorische Maßnahme vor dem Hintergrund der bereits genannten Bestimmungen des Schulgesetzes durchgreifen. Dabei kann sie auf die Dokumentation des Verfahrens in der ersten Verfahrensstufe zurückgreifen.

Graphische Darstellung der ersten Verfahrensstufe

