



Die Ministerin

Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW, 40190 Düsseldorf

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



(60 Exemplare)

16. Dezember 2016
Seite 1 von 1

Aktenzeichen:
223-2.02.02.02-135728
bei Antwort bitte angeben

Sylvia Löhrmann
Stellv. Ministerpräsidentin

**Bericht der Landesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes
zur Weiterentwicklung der Schulstruktur in Nordrhein-Westfalen
(Evaluationsbericht zum Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz)**

Erfüllung von Berichtspflichten

Auskunft erteilt:
Nicole Chromik
Telefon 0211 5867-3118
Telefax 0211 5867-3220
Nicole.Chromik@msw.nrw.de

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

in der Anlage übersende ich den o.g. Bericht und bitte, diesen dem Landtag zur Verfügung zu stellen.

Mit der Vorlage kommt die Landesregierung der Berichtspflicht gemäß Artikel 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Schulstruktur in Nordrhein-Westfalen (6. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 25. Oktober 2011 nach.

Danach überprüft die Landesregierung die Auswirkungen der Einführung der Sekundarschule und der neuen Regelungen zur Gemeindegrenzen überschreitenden Schulentwicklungsplanung gemäß § 80 Schulgesetz NRW und unterrichtet den Landtag bis zum 31. Dezember 2016 über das Ergebnis.

Mit freundlichen Grüßen


Sylvia Löhrmann

Anlage: Evaluationsbericht zum 6. Schulrechtsänderungsgesetz

Anschrift:
Völklinger Straße 49
40221 Düsseldorf
Telefon 0211 5867-40
Telefax 0211 5867-3220
poststelle@msw.nrw.de
www.schulministerium.nrw.de



BERICHT DER LANDESREGIERUNG

ZU DEN AUSWIRKUNGEN DES

GESETZES ZUR WEITERENTWICKLUNG DER

SCHULSTRUKTUR IN NORDRHEIN-WESTFALEN

(6. SCHULRECHTSÄNDERUNGSGESETZ)

Inhalt

Vorbemerkung	2
Erster Teil: Auswirkungen der Einführung der Sekundarschule.....	4
1 Entwicklung der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens	4
1.1 Schülerzahlentwicklung an Schulen des längeren gemeinsamen Lernens.....	8
1.2 Entwicklung der öffentlichen Sekundarschulen	12
1.3 Entwicklung der öffentlichen Gesamtschulen	17
1.4 Sachstand der Änderung von Gemeinschaftsschulen und Verbundschulen	20
1.5 Flächendeckende Angebote des längeren gemeinsamen Lernens.....	23
2 Umfang der Veränderungen im Bereich der Sekundarstufe I.....	28
2.1 Entwicklung der Anzahl der Schulen	28
2.2 Entwicklung der Anzahl der auslaufenden Schulen	31
3 Fazit	33
Zweiter Teil: Auswirkungen der neuen Regelungen zur Gemeindegrenzen überschreitenden Schulentwicklungsplanung	36
1 Die Änderungen in § 80 Schulgesetz NRW	37
2 Die Empfehlungen der Bildungskonferenz.....	40
3 Die Beratungsfunktion der oberen Schulaufsichtsbehörden	41
4 Die rechtzeitige Anhörung anderer Schulträger.....	43
5 Das Moderationsverfahren	46
6 Interkommunale Zusammenarbeit bei der Errichtung von Schulen.....	50
7 Gesamtbewertung	53
Anlagen	56



Vorbemerkung

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Schulstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 25. Oktober 2011 (6. Schulrechtsänderungsgesetz) hat der Landesgesetzgeber die „Gemeinsamen Leitlinien von CDU, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN für die Gestaltung des Schulsystems in Nordrhein-Westfalen“ (Schulpolitischer Konsens) vom 19. Juli 2011 umgesetzt.

Durch die Gesetzesnovelle wurden insbesondere die Sekundarschule als neue Regelschulform verankert (§ 17a Schulgesetz NRW) und die Bestimmungen zu interkommunalen Abstimmungsprozessen auf dem Gebiet der Schulentwicklungsplanung geändert (§ 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW). Planende Schulträger sind verpflichtet, benachbarte Schulträger bzw. Gemeinden rechtzeitig anzuhören, die durch die Planungen in ihren Rechten betroffen sein können. Als neues Instrument zur Beilegung von Konflikten über die Schulentwicklungsplanung wurde das Moderationsverfahren gesetzlich etabliert.

Gemäß Artikel 3 des vorgenannten Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes überprüft die Landesregierung *die Auswirkungen der Einführung der Sekundarschule und der neuen Regelungen zur Gemeindegrenzen überschreitenden Schulentwicklungsplanung gemäß § 80 [Schulgesetz NRW]* und unterrichtet den Landtag bis zum 31. Dezember 2016 über das Ergebnis.

Mit Vorlage des „Berichtes zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Schulstruktur in Nordrhein-Westfalen“ wird dieser Berichtspflicht nun entsprochen. In Teilen ist der Berichtsauftrag inhaltlich bereits durch die vorangegangene Berichterstattung erfüllt:

Auf Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN vom 11. Juni 2013 (Drucksache 16/3224) hatte der Landtag die Landesregierung aufgefordert nach zwei Jahren Schulkonsens eine erste Bilanz zu ziehen und dem Landtag einen Bericht über die Entwicklungen im Bereich der Sekundarstufe I vorzulegen. Dem ist die Landesregierung mit Vorlage des Berichtes „Zwei Jahre Schulkonsens“ (Vorlage 16/1884) am 7. Mai 2014 nachgekommen.

Bereits im Rahmen dieses Berichtes wurde dargelegt, dass der „Schulpolitische Konsens“ innerhalb weniger Jahre zu umfassenden und nachhaltigen Veränderungen in der nordrhein-westfälischen Schullandschaft geführt hat. Dazu wurden die strukturellen Veränderungen und die Entwicklung der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens für die Schuljahre 2011/2012 bis 2014/2015 (Prognose) umfassend analysiert. Insbesondere die bis dahin erfolgten Sekundarschulerrichtungen wurden detailliert z.B. hinsichtlich Schulgröße, Verteilung auf die Regierungsbezirke und Organisationsform ausgewertet. Eine Darstellung der Entwicklung der Schülerzahlen und der Zahl der (auslaufenden) Schulen erfolgte ebenfalls für den angegebenen Zeitraum.

Auf Antrag der Fraktion der CDU vom 11. Mai 2015 hat das Ministerium für Schule und Weiterbildung auch noch einmal gesondert zu dem „Sachstand zu den auslaufenden Schulen in Nordrhein-Westfalen“ am 10. Juni 2015 berichtet (Vorlage 16/3000).



Daher wird für die Entwicklungen bis einschließlich zum Schuljahr 2014/2015 auf die Darstellungen in den vorgenannten Berichten verwiesen. Nur soweit die Erfüllung des Berichtsauftrags des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes dies erfordert – und soweit es möglich ist – werden Teile dieser Berichte nachfolgend bis einschließlich zum Schuljahr 2016/2017 fortgeschrieben. Zur Sicherstellung der Kontinuität wird dabei auf den schon beim Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ verwendeten methodischen Ansatz zur Auswertung und Darstellung der Daten zurückgegriffen.

Der nachfolgende Bericht besteht aufgrund der Formulierung der gesetzlichen Berichtspflicht aus zwei Teilen:

1. Darstellung der Folgen der Einführung der Sekundarschule
2. Evaluation der Gesetzesänderungen zu gemeindeübergreifenden Abstimmungsprozessen.

Angesichts der Vielzahl von Gesamtschulerrichtungen seit dem Inkrafttreten des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes ist es sinnvoll, die Folgen der Einführung der Sekundarschule nicht isoliert zu betrachten, sondern wie schon im Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ eine Gesamtschau unter Einbezug der Entwicklungen bei den Gesamtschulen und den verbleibenden Schulen im Schulversuch „Längeres gemeinsames Lernen – Gemeinschaftsschule“ als Schulen des längeren gemeinsamen Lernens vorzunehmen.¹

Die Ergebnisse des Berichtes „Zwei Jahre Schulkonsens“ zur interkommunalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Schulentwicklungsplanung und bei der Errichtung und Fortführung von Schulen wurden intensiv, u.a. in der Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen, diskutiert. Die Resultate dieser ab dem Jahr 2014 gestalteten Diskussionsprozesse sind Teil der hier vorgenommenen Evaluation der mit dem Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz in § 80 Schulgesetz NRW vorgenommenen Änderungen.

Die gemäß Artikel 2 Absatz 3 des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes bestehende weitere Berichtspflicht über die Arbeit der Gemeinschaftsschulen wird aufgrund der vornehmlich pädagogischen Schwerpunktsetzung gesondert erfüllt.

¹ Schulen im Schulversuch PRIMUS sind nicht Gegenstand dieses Berichtes.



Erster Teil: Auswirkungen der Einführung der Sekundarschule

Eine Einschätzung der Folgen der schulstrukturellen Veränderungen seit dem Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz erfordert eine Gesamtbetrachtung der Entwicklungen der Schullandschaft im Bereich der Sekundarstufe I in Nordrhein-Westfalen. Bei einem aufgrund des demografischen Wandels vielerorts sinkenden Schüleraufkommen bedeutet eine Ausweitung der Kapazitäten an Schulangeboten des längeren gemeinsamen Lernens spiegelbildlich den Wegfall von Schulplätzen bzw. Schulen des gegliederten Systems. Im Folgenden werden daher nach einer Darstellung der Entwicklung der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens die Folgewirkungen auf die Schullandschaft durch einen Abgleich mit der Entwicklung der öffentlichen Schulen insgesamt – insbesondere der auslaufenden Schulen – und der Schülerzahlentwicklung ermittelt. Eventuell gegenläufige zuwanderungsbedingte Effekte können im Rahmen des Berichtes noch nicht eingeschätzt werden.

Datenquelle für die Ausführungen und Darstellungen bis einschließlich zum Schuljahr 2015/2016 sind, soweit nicht anders angegeben, die Amtlichen Schuldaten. Gesicherte Daten zum Schuljahr 2016/2017 werden der Landesregierung erst nach Auswertung der Amtlichen Schuldaten zu Beginn des Jahres 2017 vorliegen. Soweit nachfolgend Aussagen hierzu getroffen werden, sind diese daher als vorläufig zu verstehen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich nur dort auch auf Schulen in freier Trägerschaft (Ersatzschulen), wo dies ausdrücklich ausgewiesen ist.

1 Entwicklung der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens

Bereits im Rahmen des Berichtes „Zwei Jahre Schulkonsens“ wurde dargestellt, dass sich die Anzahl der öffentlichen und privaten Schulen des längeren gemeinsamen Lernens seit dem Schulpolitischen Konsens im Jahr 2011 bis zum Schuljahr 2014/2015 stark erhöht, im Vergleich zum Stand des Schuljahres 2003/2004 nahezu verdoppelt hatte. Die grundsätzliche Entwicklung hat sich bis zum Schuljahr 2016/2017, wenn auch deutlich abgeschwächt, fortgesetzt.

Entwicklung der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens gesamt

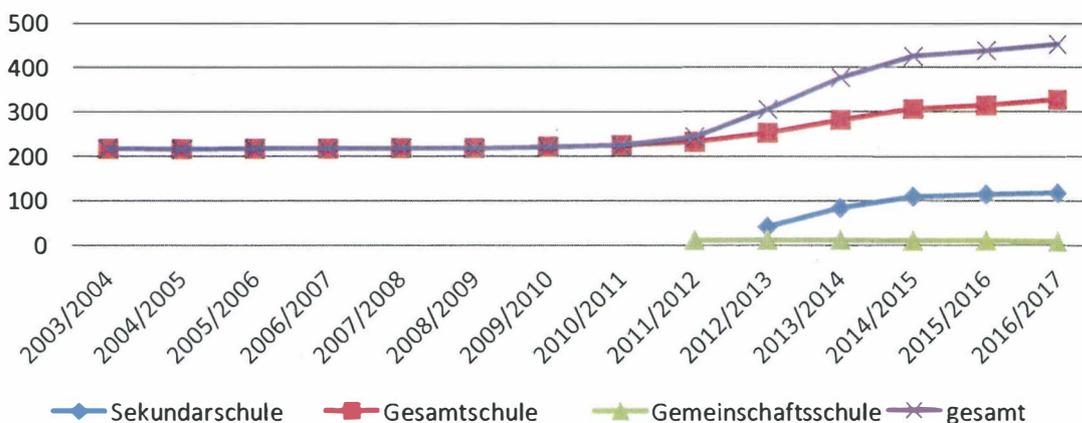


Abbildung 1.1: Gesamtentwicklung Schulen des längeren gemeinsamen Lernens

Die Zahl der Sekundarschulen hat sich in den letzten beiden Jahren nur noch geringfügig erhöht. Dies ist neben der Rückläufigkeit bei den Errichtungen auch darauf zurückzuführen, dass die kommunalen Schulträger bei insgesamt fünf öffentlichen Sekundarschulen zwischenzeitlich eine Änderung der Schulform in eine Gesamtschule beschlossen haben. Entsprechend ist die Anzahl an Gesamtschulen etwas stärker angestiegen. Bei den Gemeinschaftsschulen ist im gleichen Zeitraum ein weiterer Rückgang um zwei Schulen (von ursprünglich 12 auf nun 8 Schulen) zu verzeichnen. Dies bedeutet, dass nach der Änderung von zwei Gemeinschaftsschulen in eine Gesamtschule im Jahr 2014 nun zwei weitere Schulträger nicht den durch das Sechste Schulrechtsänderungsgesetz gewährten Bestandsschutz für diese Schulen im Schulversuch ausgeschöpft, sondern vorzeitig die Änderung der Schulform in eine Gesamt- oder Sekundarschule beschlossen haben (siehe ausführlich Ziffer 1.4.2). Noch deutlicher erkennbar werden die beschriebenen Entwicklungen bei einer Konzentration des Betrachtungszeitraums auf die Schuljahre nach dem Schulpolitischen Konsens (2011):

Entwicklung der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens seit 2010/2011

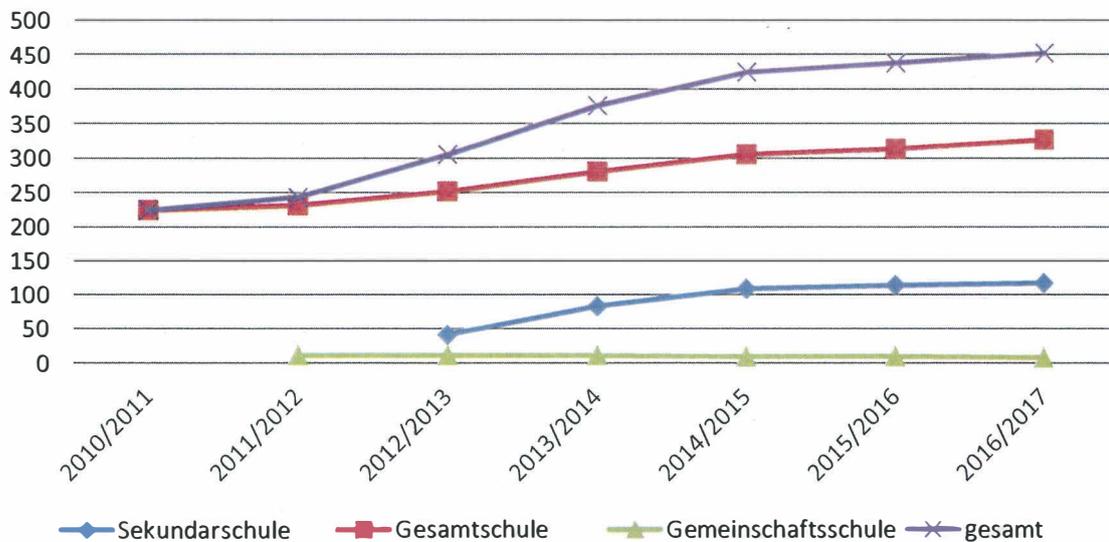


Abbildung 1.2: Gesamtentwicklung Schulen des längeren gemeinsamen Lernens ab 2010/2011

Der Rückgang bei den Schulerrichtungen seit dem Schuljahr 2014/2015 deutet darauf hin, dass sich der Handlungsdruck zu schulorganisatorischen Veränderungen gegenwärtig bei den Schulträgern vermindert hat.

Möglicherweise ist durch die Vielzahl an Neuerrichtungen seit dem Jahr 2011 ein erster schulentwicklungsplanerischer Sättigungseffekt eingetreten. Schulträger, bei denen dringender Handlungsbedarf bestand, haben die erweiterten Möglichkeiten unverzüglich genutzt.

Im Vergleich zu dem Zeitraum vor dem Schulpolitischen Konsens, in welchem die Zahl der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens (hier: Gesamtschulen) weitestgehend stagnierte,

besteht jedoch gegenwärtig immer noch ein kontinuierlicher jährlicher Zuwachs. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Entwicklung in den Folgejahren fortsetzen wird.

Die nach Schuljahren und Schulformen differenzierte Gesamtzahl der Neuerrichtungen von öffentlichen Schulen und privaten Ersatzschulen des längeren gemeinsamen Lernens seit dem Schulpolitischen Konsens ist in der nachfolgenden Tabelle auf Basis der Beobachtung der Errichtungsprozesse bis zum Schuljahr 2016/2017 fortgeschrieben:

Schulform	errichtet	Anzahl öffentliche Schulen und private Ersatzschulen					
		2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017
Sekundarschule		-	42	84	109	114	117
	2012	-	42	42	42	41	40
	2013	-	-	42	42	40	40
	2014	-	-	-	25	25	24
	2015					8	8
	2016						5
Gemeinschaftsschule		12	12	12	10	10	8
	2011	12	12	12	10	10	8
Gesamtschule		232	252	281	306	314	327
	bis 2011	232	232	231	231	231	231
	2012	-	20	20	20	20	20
	2013	-	-	30	30	30	30
	2014	-	-	-	25	25	25
	2015					8	8
	2016						13

Tabelle 1.1: Entwicklung der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens 2011 - 2016

Der Rückgang bei den 2012, 2013 und 2014 errichteten Sekundarschulen ist, wie vorstehend bereits erwähnt, auf Schulformänderungen in eine Gesamtschule zurückzuführen. Im Bereich der öffentlichen Schulen des gegliederten Systems wurden in den letzten beiden Jahren (2014/2015; 2015/2016) lediglich zwei Gymnasien errichtet.

Die Auswertung der Errichtungsprozesse für Schulen des längeren gemeinsamen Lernens im Hinblick auf die Schulträgerschaft für die Schuljahre 2015/2016 und 2016/2017 bestätigt die Ergebnisse aus dem Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“: Die weit überwiegende Anzahl der Schulen wird in öffentlicher Trägerschaft geführt.

Wie aus den nachfolgenden Übersichten für die Gesamtschule und die Sekundarschule ersichtlich, ist der Anteil von Schulen in freier Trägerschaft (Ersatzschulen) bei den Schulen des längeren gemeinsamen Lernens nur geringfügig gestiegen. Bei den Gesamtschulen beträgt der Anteil an Schulen in freier Trägerschaft im Schuljahr 2016/2017 voraussichtlich etwa 9,5 % (2014/2015: 8,8 %). Bei den Sekundarschulen erhöht sich der Privatschulanteil prognostisch im

Schuljahr 2016/2017 leicht auf 8,5 % (2014/2015: 8,3 %). Angesichts der relativ geringen Zahl an neuen Errichtungen sind diese Veränderungen jedoch wenig bedeutsam.

Öffentliche und private Gesamtschulen

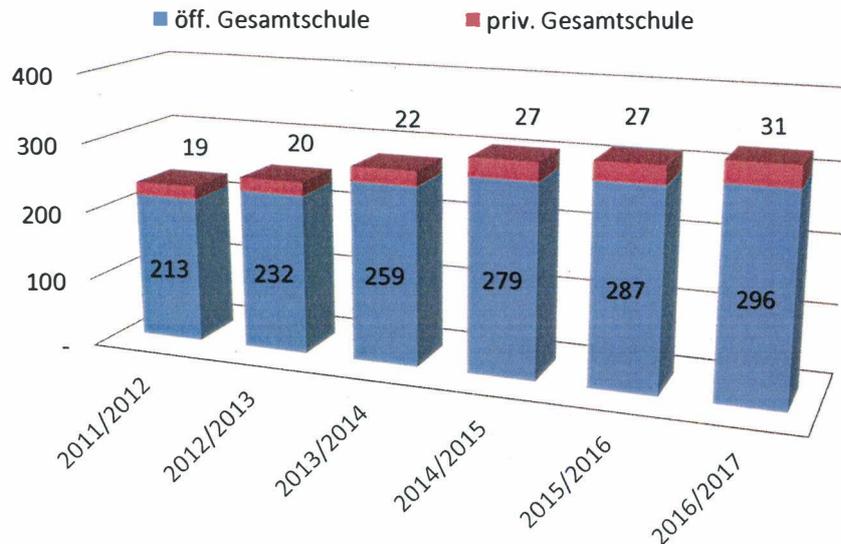


Abbildung 1.3: Schulträgereigenschaft Gesamtschulen

Zu den Schuljahren 2015/2016 und 2016/2017 wurde insgesamt lediglich eine weitere Sekundarschule in freier Trägerschaft im Regierungsbezirk Arnsberg errichtet. Im gleichen Zeitraum wurden insgesamt vier Gesamtschulen in freier Trägerschaft errichtet, je eine in den Regierungsbezirken Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster.

Öffentliche und private Sekundarschulen

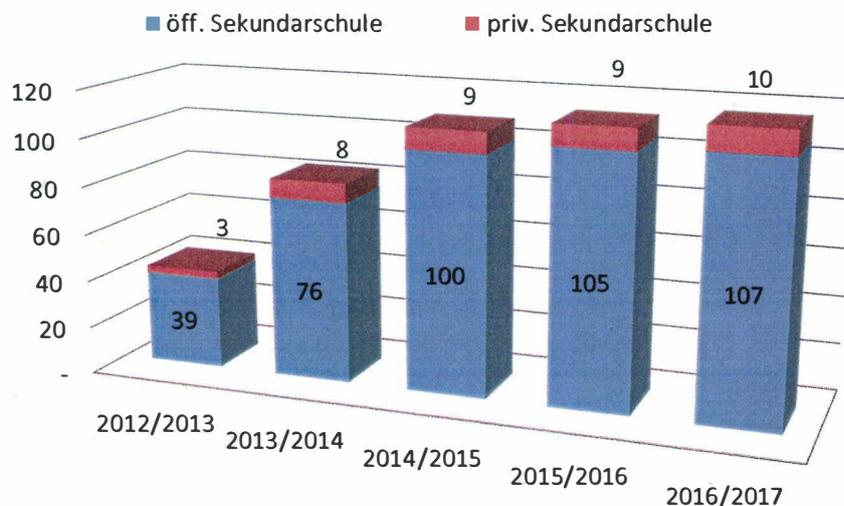


Abbildung 1.4: Schulträgereigenschaft Sekundarschulen

1.1 Schülerzahlentwicklung an Schulen des längeren gemeinsamen Lernens

Die Fortschreibung der Analyse der Entwicklung der Schülerzahlen in der Sekundarstufe I basiert auf den Amtlichen Schuldaten. Eine Aussage für das Schuljahr 2016/2017 kann daher noch nicht getroffen werden. Wie aufgrund der weiteren Schulerrichtungen und des – auch gegenwärtig noch nicht abgeschlossenen – jahrgangsweisen Aufwuchsprozesses der seit dem Schuljahr 2011/2012 errichteten Schulen zu erwarten, hat sich die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler, die eine Schule des längeren gemeinsamen Lernens in der Sekundarstufe I besuchen, auch in den letzten beiden Schuljahren erhöht. Die Schülerzahlentwicklung (absolut) bei den weiterführenden allgemeinbildenden Schulen nach Schulformen und Schuljahren ist der untenstehenden Tabelle zu entnehmen. Für eine stärker ausdifferenzierte Darstellung nach Schülerzahlen an öffentlichen und privaten Schulen siehe Anlage 1.

Schulform	Schülerinnen/Schüler (öffentliche Schulen und Ersatzschulen, Sek. I)				
	insgesamt				
	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Hauptschule	175.349	159.118	139.597	119.192	103.475
Realschule	308.860	298.907	281.947	263.140	248.542
Sekundarschule²	-	5.342	15.951	29.192	38.831
Gemeinschaftsschule	1.154	2.263	3.384	3.855	4.779
Gesamtschule	193.520	196.654	203.972	214.672	227.194
Gymnasium	339.790	334.404	331.493	326.581	324.937
Gesamtergebnis	1.018.673	996.688	976.344	956.632	947.758
	im Jahrgang 5				
	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Hauptschule	19.096	14.088	10.638	7.984	7.891
Realschule	48.760	40.909	37.177	32.877	34.284
Sekundarschule	-	4.408	8.772	10.198	10.529
Gemeinschaftsschule	1.154	1.082	1.081	886	891
Gesamtschule	32.717	34.838	39.152	41.355	42.588
Gymnasium	69.600	66.853	67.970	64.507	66.035
Gesamtergebnis	171.327	162.178	164.790	157.807	162.218

Tabelle 1.2: Schülerzahlentwicklung nach Schulformen Sekundarstufe I

Bei einer im Berichtszeitraum kontinuierlich sinkenden Schülerzahl insgesamt hat sich somit der Anteil der Schülerinnen und Schüler an Schulen des längeren gemeinsamen Lernens vergrößert. Im Schuljahr 2015/2016 besuchte bereits fast ein Viertel der Schülerinnen und Schüler (24 %) eine Gesamtschule. Diese Schulform liegt damit nahezu gleichauf mit der Realschule (26 %),

² Die ausgewiesene Schülerzahl bei den Sekundarschulen enthält auch die Schülerinnen und Schüler der ehemaligen organisatorischen Zusammenschlüsse von Schulen („Verbundschulen“), die nach der Änderung in eine Sekundarschule ihren begonnenen Bildungsgang der Haupt- oder Realschule beenden. Zur Entwicklung der Verbundschulen siehe Ziffer 1.4

deren Schülerzahl aufgrund der Schulauflösungen im Zusammenhang mit der Errichtung von Schulen des längeren gemeinsamen Lernens erwartungsgemäß weiter gesunken ist. Mit den Schüleranteilen der Sekundarschule und der Gemeinschaftsschule (insgesamt 4,6 %) beträgt der Gesamtanteil der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens an der Schülerzahl nun 28,6 %.

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die eine öffentliche oder private Hauptschule besuchen, hat sich seit dem Schuljahr 2013/2014 noch einmal signifikant verringert. Die Schülerzahlen für die Schulform Gymnasium sind hingegen weitestgehend konstant geblieben. Für das Schuljahr 2015/2016 sind die Anteile der Schulformen an den Schülerzahlen in nachfolgender Übersicht zusammenfassend dargestellt:

Schülerzahlen nach Schulformen 2015/2016

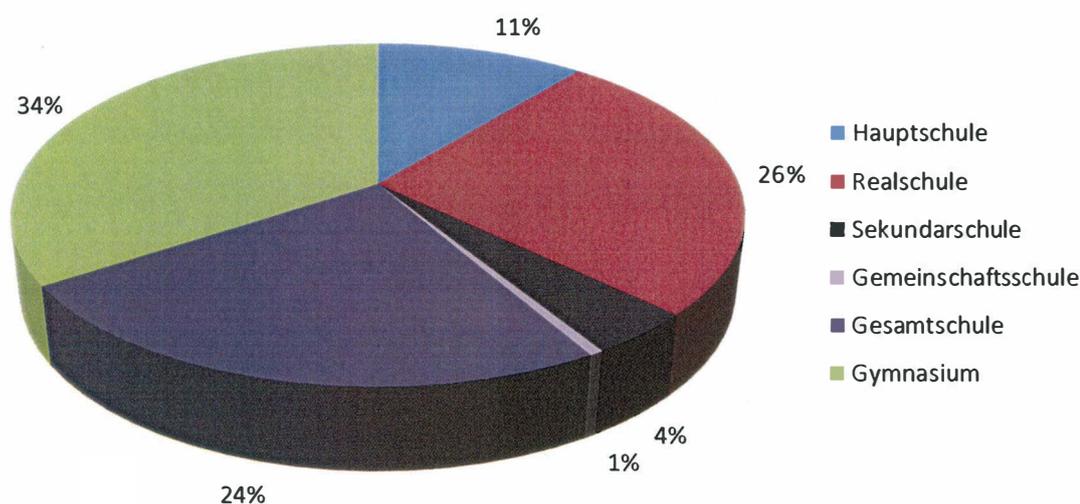


Abbildung 1.5: Verteilung der Schülerinnen und Schüler insgesamt auf die Schulformen, Sek. I

Die Analyse der Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die verschiedenen Schulformen ausschließlich in den Klassen 5 (Eingangsklassen) des Schuljahres 2015/2016 ermöglicht eine genauere Einschätzung des gegenwärtigen Schulwahlverhaltens. Auslaufende Schulen, die Eingangsklassen nicht mehr bilden, bleiben dabei ebenso außer Betracht wie der noch nicht vollständige Ausbaustand der neu errichteten Schulen. Die für das Schuljahr 2013/2014 im Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ (siehe dort Abbildung 3.5) angegebenen Übergangsquoten für die einzelnen Schulformen haben sich nur geringfügig verändert, so dass das Übergangsverhalten gegenwärtig als weitestgehend stabil angesehen werden kann.

Deutlich erkennbar ist auch weiterhin der Schülerrückgang bei der Schulform Hauptschule. Während immerhin noch etwa 11 % der Schülerinnen und Schüler insgesamt im Schuljahr 2015/2016 eine Hauptschule besuchten, verringert sich dieser Anteil bei Betrachtung nur der Eingangsklassen auf etwa 5 % (7.891). Der Anteil der Schülerinnen und Schüler in Eingangsklassen der Realschulen bleibt mit 21 % (34.284) ebenfalls hinter dem Anteil dieser Schulform an den Schülerzahlen insgesamt (26 %) zurück.

Wie schon im Schuljahr 2013/2014 besuchen etwa 41 % des Jahrgangs (66.035) die Eingangsklassen der Gymnasien. Die Schulen des längeren gemeinsamen Lernens beschulen in den Eingangsklassen mittlerweile etwa ein Drittel des gesamten Jahrgangs (2013/2014: 30 %). Von dieser Gruppe besuchen 79 % eine Gesamtschule. Die Verteilung der Anteile zwischen den Schulformen des längeren gemeinsamen Lernens hat sich damit im Vergleich zum Schuljahr 2013/2014 (Gesamtschule 80 %) nicht deutlich verändert.

Schülerzahlen 2015/2016 - Klasse 5

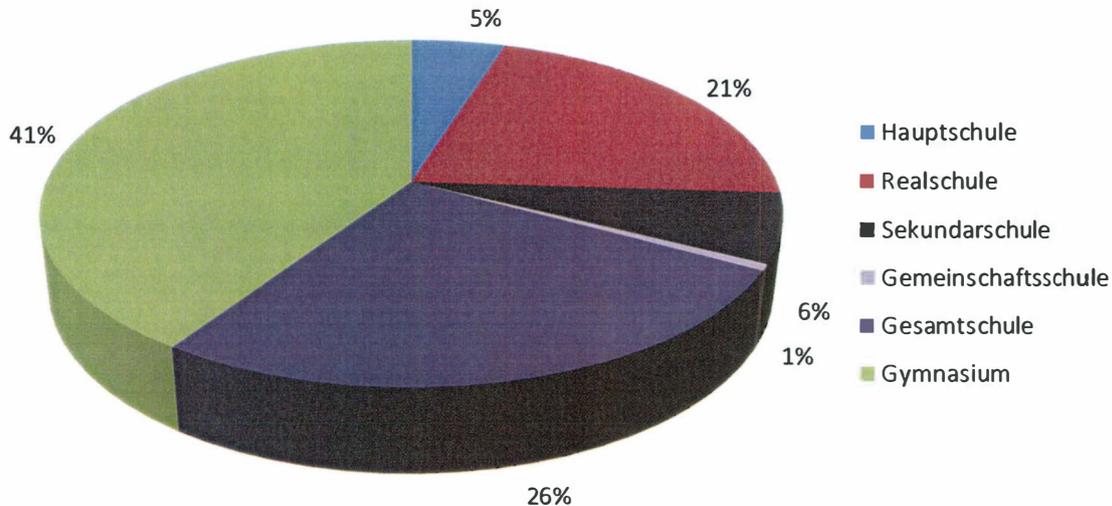


Abbildung 1.6: Verteilung der Schülerinnen und Schüler der Eingangsklassen auf die Schulformen

Die Aktualisierung der Schülerzahlentwicklung um die Schuljahre 2014/2015 und 2015/2016 bestätigt weitgehend die bereits im Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ getroffenen Aussagen. Zu berücksichtigen ist bei der Bewertung der folgenden Ausführungen, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler insgesamt in den Eingangsklassen im Schuljahr 2015/2016 gegenüber dem Vorjahr und dem allgemeinen Trend sinkender Schülerzahlen etwas erhöht war.

Die Zahl der Fünftklässler in den Hauptschulen ist weiter abgesunken. Sie erreicht nur noch etwa 41 % des Wertes aus dem Schuljahr 2011/2012, ist aber im Schuljahr 2015/2016 gegenüber dem Vorjahr konstant geblieben. Dies dürfte auf die insgesamt rückläufigen strukturellen Veränderungen der Schullandschaft und die höhere Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Eingangsklassen insgesamt zurückzuführen sein.

Im Schuljahr 2014/2015 hat die Zahl der Schülerinnen und Schüler in Eingangsklassen der neuen Schulform Sekundarschule (10.198) erstmals die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Eingangsklassen der Hauptschule (7.984) überschritten. Auch hier ergeben sich für das Schuljahr 2015/2016 gegenüber dem Vorjahreswert keine deutlichen Veränderungen. Die fünften Klassen der 114 Sekundarschulen wurden durchschnittlich von 92 Kindern pro Schule besucht. Das entspricht nicht ganz einer durchschnittlichen Vierzügigkeit. Die 189 Hauptschulen, die zum Schuljahr 2015/2016 als nicht auslaufend geführt wurden, verfügten hingegen nur über jeweils durchschnittlich 42 Kinder in den fünften Klassen.



Die Zahl der Fünftklässler in den Schulen des längeren gemeinsamen Lernens insgesamt ist weiterhin deutlich (damit seit dem Schuljahr 2011/2012 um ca. 60 %) gestiegen. Seit dem Schuljahr 2013/2014 werden in den Eingangsklassen der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens mehr Kinder beschult als in den Schulformen Hauptschule und Realschule zusammengerechnet. Im Schuljahr 2015/2016 übertraf die Anzahl der Kinder in den Eingangsklassen der Gesamtschule alleine (42.588) knapp die Anzahl der Schülerinnen und Schüler in den fünften Klassen der Hauptschulen und Realschulen (42.175). Durchschnittlich wurden die Eingangsklassen der 314 Gesamtschulen von etwa 136 Kindern pro Schule besucht.

Die Schülerzahlen in den Eingangsklassen der Schulform Gymnasium sind seit dem Schuljahr 2011/2012 nur geringfügig gesunken. Der u.a. aufgrund der Schulauflösungen bis zum Schuljahr 2014/2015 anhaltende deutliche Rückgang bei den Schülerinnen und Schülern in den fünften Klassen der Realschulen hat sich im Schuljahr 2015/2016 nicht fortgesetzt. Gegenüber dem Vorjahr lag sogar eine Steigerung der Schülerzahlen in den Eingangsklassen der Realschulen vor. Dies ist sicherlich teilweise auf die etwas erhöhte Schülerzahl insgesamt in diesem Jahrgang zurückzuführen, verdeutlicht aber auch eine weiterhin stabile Nachfrage nach den fortgeführten Realschulangeboten.

Insgesamt hat sich die Prognose aus dem Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“, dass sich aufgrund der Errichtung weiterer Gesamtschulen und Sekundarschulen bei gleichzeitigem Auslaufen von Hauptschulen und Realschulen die dort bis 2013/2014 skizzierte Tendenz in den nächsten Jahren fortsetzen wird, – wenn auch in abgeschwächter Form – bisher bestätigt.

Schülerzahlentwicklung - Klasse 5

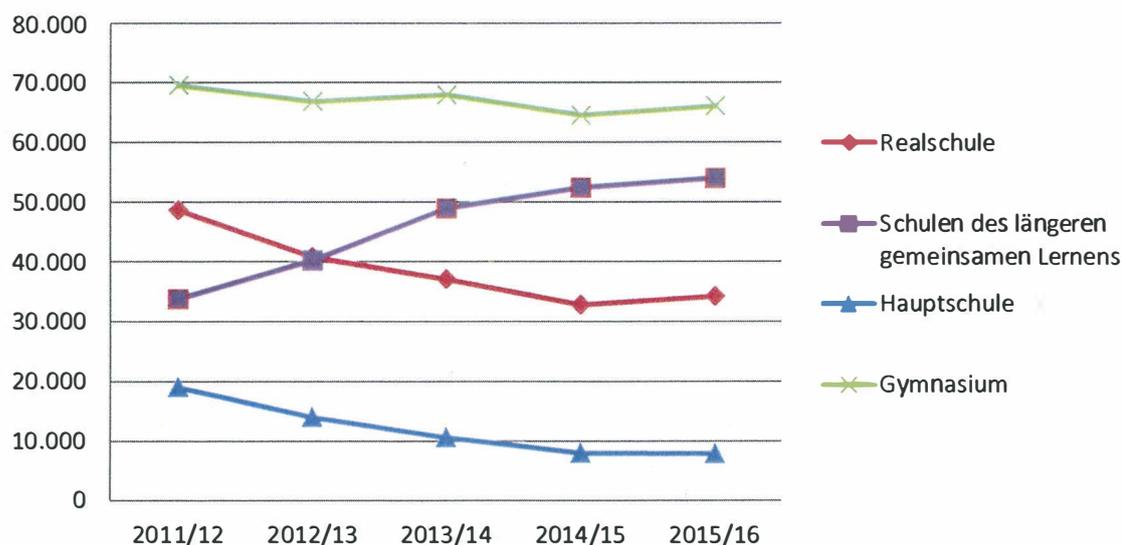


Abbildung 1.7: Schülerzahlentwicklung Eingangsklassen nach Schulformen

1.2 Entwicklung der öffentlichen Sekundarschulen

Die nachfolgende Darstellung umfasst die Entwicklungen der mit dem Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz eingeführten Schulform Sekundarschule nach dem Schuljahr 2014/2015. Zusammen mit den Ausführungen im Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ ergibt sich somit ein Entwicklungsbericht über den gesamten Zeitraum (fünf Genehmigungsjahrgänge) seit dem Schulpolitischen Konsens 2011.

Angesichts der rückläufigen Zahl von Errichtungen neuer Sekundarschulen werden die Entwicklungen bei den neuen Schulen zu den Schuljahren 2015/2016 und 2016/2017 zusammenfassend erläutert. Berücksichtigt als „neue Sekundarschulen“ sind auch Änderungen der Schulform von Verbundschulen oder Gemeinschaftsschulen in Sekundarschulen.

Im Anschluss erfolgt eine Auswertung der Daten aus allen fünf Genehmigungsjahrgängen und eine zusammenfassende Darstellung hinsichtlich der aktuellen Schulgrößen (Parallelklassen pro Jahrgang) der Sekundarschulen, ihrer Verteilung auf die Regierungsbezirke, der gewählten Organisationsformen sowie Standortmodelle und der Einrichtung Gemeinsamen Lernens. Die Daten beruhen auf einer Abfrage bei den oberen Schulaufsichtsbehörden zum 1. Juli 2016.

1.2.1 Genehmigung von Sekundarschulen zu den Schuljahren 2015/2016 und 2016/2017

Mit einer Gesamtzahl von elf beantragten Genehmigungen für öffentliche Sekundarschulen (10 Errichtungen, eine Änderung der Schulform) war der Antragsstand zum Schuljahr 2015/2016 gegenüber dem Vorjahr (32 Anträge) bereits deutlich rückläufig. Drei der genehmigten Schulen konnten aufgrund von zu geringen Anmeldezahlen nicht errichtet werden. In einem weiteren Fall konnte das gewünschte Standortmodell (zweizügiger vertikaler Teilstandort) wegen zu geringer Anmeldezahlen für den Teilstandort nicht umgesetzt werden.

Die acht neuen Sekundarschulen zum Schuljahr 2015/2016 werden alle ohne Teilstandorte geführt. Sie verteilen sich wie folgt auf die Regierungsbezirke: Münster (3), Arnsberg (2), Köln (2), Düsseldorf (1). Fünf Schulen verfügen über eine genehmigte Schulgröße von drei Parallelklassen pro Jahrgang, drei Schulen sind vierzünftig genehmigt. Bis auf eine Ausnahme (integrierte Organisationsform) werden die Sekundarschulen ab der Klasse 7 in teilintegrierter Organisationsform geführt.

Zum Schuljahr 2016/2017 hat sich der Antragsstand erneut verringert. Bei den vier Anträgen zur Genehmigung neuer öffentlicher Sekundarschulen handelte es sich lediglich in einem Fall um eine Neuerrichtung. Die übrigen Fälle betrafen die Änderung von Verbundschulen (2) und erstmalig auch die Änderung einer Gemeinschaftsschule in eine Sekundarschule. Die Errichtung bzw. Änderung ist in allen vier Fällen gelungen. Drei der neuen Schulen verfügen über einen Standort und werden in teilintegrierter Organisationsform ab Klasse 7 mit drei (2) bzw. vier (1) Zügen geführt. Eine der Schulen verfügt über einen vertikalen zweizügigen Teilstandort in einer Nachbargemeinde (interkommunale Zusammenarbeit). Sie wird ab Klasse 7 in kooperativer Form mit zwei Bildungsgängen geführt und hat eine Schulgröße von insgesamt fünf Parallelklassen pro Jahrgang.



Den 12 neuen öffentlichen Sekundarschulen in den Schuljahren 2015/2016 und 2016/2017 stehen im gleichen Zeitraum folgende fünf Änderungen der Schulform von Sekundarschulen in Gesamtschulen gegenüber, durch welche sich die Gesamtzahl der Sekundarschulen entsprechend verringert:

Errichtungsjahr	Schulträger	Änderung zum
2012	Gemeinde Jüchen	01.08.2016
2012	Stadt Lohmar	01.08.2015
2013	Stadt Düsseldorf	01.08.2015
2013	Stadt Mechernich	01.08.2015
2014	Stadt Büren	01.08.2016

Tabelle 1.3: Änderung der Schulform von Sekundarschulen

1.2.2 Gesamtentwicklung öffentliche Sekundarschulen 2012 bis 2016

Aufgrund der rückläufigen Entwicklung bei der Errichtung von Sekundarschulen haben sich bei einer Betrachtung des gesamten Berichtszeitraums vielfach nur geringfügige Veränderungen bei den im Rahmen des Berichtes „Zwei Jahre Schulkonsens“ untersuchten Aspekten ergeben. Die dortigen Übersichten zur landesweiten Verteilung der Schulform Sekundarschule, zu den Standortmodellen, Schulgrößen und der Verteilung der Organisationsformen werden nachfolgend unter Berücksichtigung der Schulerrichtungen der letzten beiden Jahre mit dem Sachstand 1. Juli 2016 aktualisiert.

Eventuell nach diesem Zeitpunkt vorgenommene schulorganisatorische Maßnahmen (z.B. Zügigkeitsveränderungen) können in der Darstellung nicht berücksichtigt werden.

Verteilung Regierungsbezirke gesamt

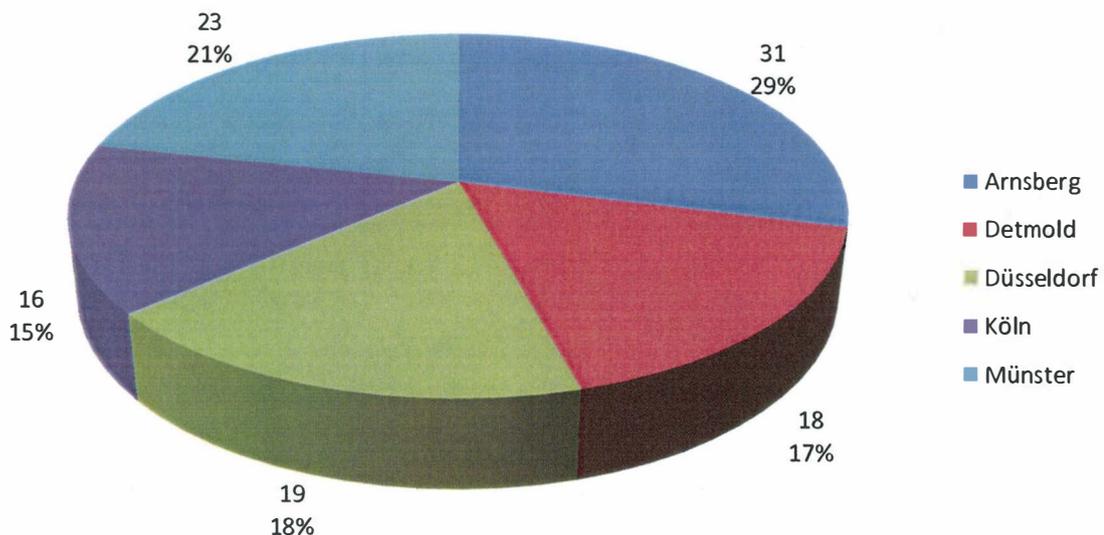


Abbildung 1.8: Verteilung Sekundarschulen insgesamt auf die Regierungsbezirke 2016/2017

Gegenüber dem Sachstand 2014/2015 hat sich die Verteilung der Schulform Sekundarschule auf die Regierungsbezirke auch nach insgesamt fünf Genehmigungsjahrgängen nicht grundlegend geändert. Im Schuljahr 2016/2017 befinden sich 50 % aller Sekundarschulen in den

Regierungsbezirken Arnsberg (31 Schulen) und Münster (23 Schulen). Auf den Regierungsbezirk Köln entfällt weiterhin mit 16 Schulen (2014/2015: 15 Schulen) der geringste Anteil. Die Anzahl der Sekundarschulen im Regierungsbezirk Detmold ist gleich geblieben und im Regierungsbezirk Düsseldorf durch Änderung der Schulform um eine Schule gesunken. Dadurch hat sich der Anteil an der Gesamtverteilung der Sekundarschulen insgesamt in diesen beiden Regierungsbezirken leicht verringert. Es kann bei einer Gesamtschau weiterhin von einer landesweit im Wesentlichen gleichmäßigen Verteilung der Sekundarschulen gesprochen werden.

Die bisherige Einschätzung, dass sich die Sekundarschule als System mit drei bis vier Parallelklassen pro Jahrgang etabliert hat, wird durch den Einbezug der Schulerrichtungen des gesamten Berichtszeitraums und vereinzelter schulorganisatorischer Maßnahmen der Schulträger zur nachträglichen Änderung der Schulgröße bestätigt. Der Anteil der vierzügigen Schulen hat sich zulasten der dreizügigen und fünfzügigen Schulen leicht erhöht. Insgesamt werden im Schuljahr 2016/2017 nun 79 % der Sekundarschulen drei- oder vierzügig geführt. Die Bezirksregierungen haben berichtet, dass einige Schulträger wegen einer mehrfachen Unter- oder Überschreitung bereits aufgefordert wurden, eine Anpassung der Schulgrößen vorzunehmen. Die fünfzügigen Schulen umfassen auch sechs Schulen mit einem vertikalen Teilstandort, so dass auch diese Schulen lediglich über die für das gewählte Standortmodell erforderliche Mindestgröße verfügen. Weitere vier Schulen mit vertikalem Teilstandort werden sechszügig geführt. Eine Schulgröße von sechs Parallelklassen pro Jahrgang bei nur einem Standort erreichen nur drei Schulen.

Schulgröße Sekundarschulen gesamt

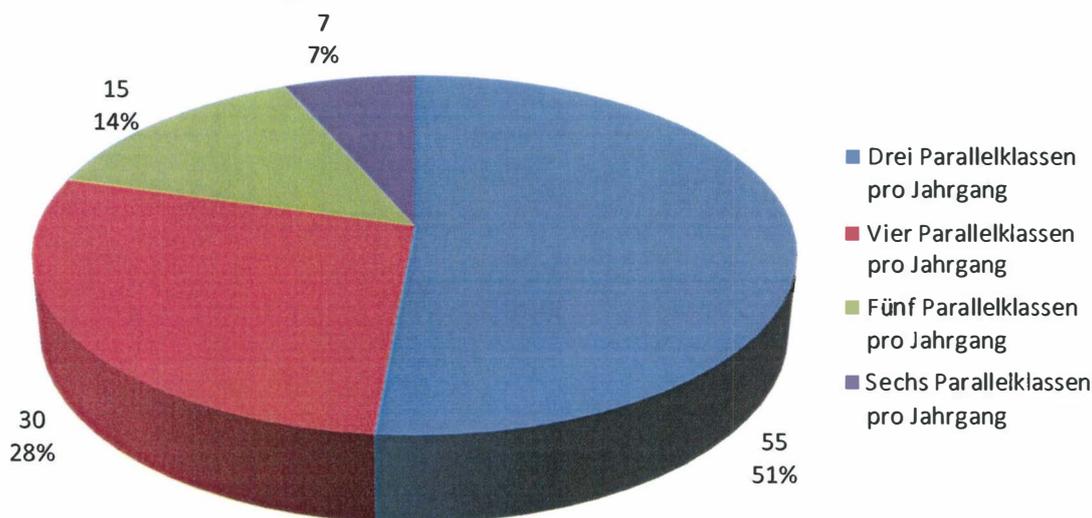


Abbildung 1.9: Gesamtübersicht Schulgrößen Sekundarschulen

Bei den Standortmodellen der öffentlichen Sekundarschulen ist der Schulbetrieb an nur einem Standort auch weiterhin der deutlich überwiegende Regelfall (81 %). Der Anteil der Sekundarschulen mit mehreren Standorten beträgt im Schuljahr 2016/2017 insgesamt 19 %

(21 Schulen). Es handelt sich dabei ausnahmslos um Modelle mit zwei Standorten, die entweder horizontal (11) oder vertikal (10) gegliedert sind.

Gegenüber dem Sachstand 2014/2015 (23 %) hat sich der Anteil an Sekundarschulen mit zwei Standorten leicht verringert. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass zwei Schulträger die Änderung ihrer Sekundarschulen mit zwei Standorten (eine Schule mit horizontaler Gliederung, eine Schule mit vertikaler Gliederung) in eine Gesamtschule beschlossen haben. Weitere drei Schulträger haben ihr Raumkonzept auf ein Modell mit nur einem Standort geändert, wodurch bei drei Schulen horizontale Teilstandorte entfallen sind. Diesen Maßnahmen stehen nur eine Änderung des Standortmodells auf zwei Standorte in horizontaler Gliederung und die Genehmigung einer neuen Sekundarschule mit einem zweizügigen vertikalen Standort in einer Nachbarkommune gegenüber. Die Anzahl der Schulen mit vertikalen Teilstandorten, durch die das schulische Angebot der Sekundarstufe I in einer Gemeinde gesichert wird (interkommunale Zusammenarbeit), hat sich somit insgesamt nicht verändert.

Anzahl Standorte von Sekundarschulen

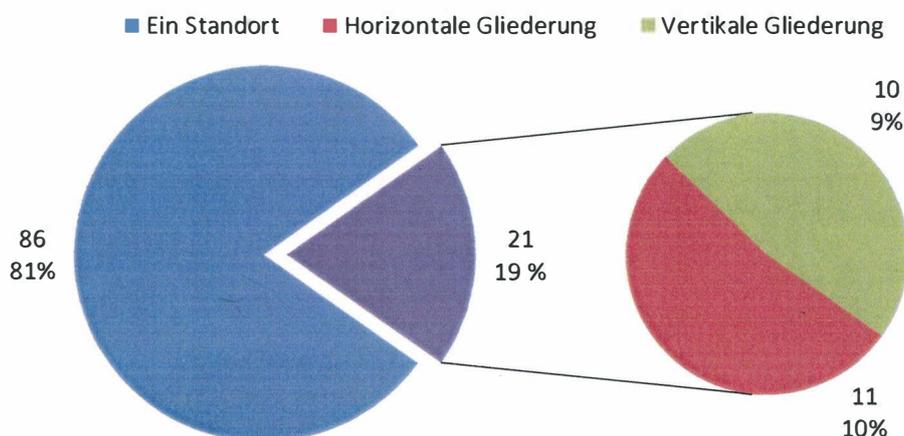


Abbildung 1.10: Anzahl Standorte von Sekundarschulen 2016/2017

Ebenfalls keine wesentlichen Änderungen im Vergleich zum Schuljahr 2014/2015 ergeben sich hinsichtlich der Verteilung der Organisationsformen der öffentlichen Sekundarschulen.³ Auch weiterhin wird die teilintegrierte Organisationsform mit 84 von 107 Schulen sehr deutlich bevorzugt. Dies gilt insbesondere auch für die Schulen, die in den Schuljahren 2015/2016 (7 von 8) und 2016/2017 (3 von 4) neu ihren Betrieb aufgenommen haben. Die Zahl der auch ab Klasse 7 integriert arbeitenden Schulen ist trotz lediglich einer Neuerrichtung einer Sekundarschule mit integrierter Organisationsform jedoch seit dem Schuljahr 2014/2015 von 18 auf 22 gestiegen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei insgesamt fünf bestehenden Sekundarschulen die

³ zu den grundsätzlichen Gestaltungsmöglichkeiten siehe den Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ Ziffer 4.1

Organisationsform nachträglich von teilintegriert auf integriert geändert wurde.⁴ In vier Fällen handelte es sich dabei um Schulen, die in Mindestzügigkeit geführt werden. Bei zwei der Sekundarschulen, die in eine Gesamtschule geändert wurden, handelte es sich um Schulen mit integrierter Organisationsform ab Klasse 7.

Weiterhin bestätigt hat sich auch die bisherige Einschätzung, dass die kooperativen Organisationsformen mit zwei oder drei Bildungsgängen im Wesentlichen nicht nachgefragt werden. In den letzten beiden Genehmigungsjahren lag nur ein entsprechender Antrag vor. Bei den 2014/2015 noch bestehenden zwei Schulen mit kooperativer Organisationsform mit zwei Bildungsgängen erfolgte zum Schuljahr 2015/2016 in einem Fall eine Änderung der Organisationsform zu teilintegriert, in dem anderen Fall eine Änderung der Schulform zu einer Gesamtschule. Somit gab es zeitweise landesweit keine öffentliche Sekundarschule mit kooperativer Organisationsform mehr. Dies hat sich zum Schuljahr 2016/2017 mit Änderung einer bestehenden Gemeinschaftsschule in eine kooperative Sekundarschule mit zwei Bildungsgängen geändert. Hintergrund der Wahl dieser Organisationsform ist, dass aus Sicht der Schule bereits erfolgreich erprobte Konzepte weitergeführt werden sollen und pädagogische Kontinuität ermöglicht werden soll.

Organisationsformen öffentlicher Sekundarschulen

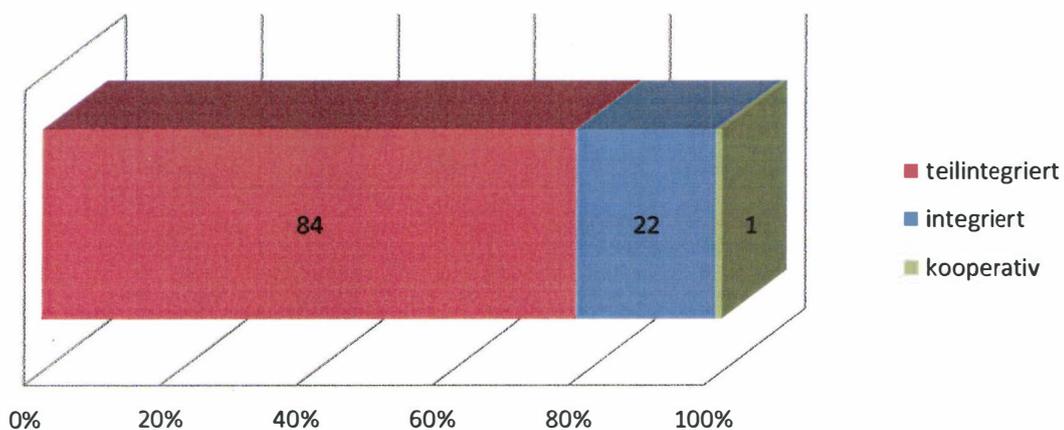


Abbildung 1.11: Organisationsformen Sekundarschulen 2016/2017

Zum Stichtag 1. Juli 2016 sind mit nur einer Ausnahme – eine Sekundarschule in einem Ballungsraum mit vielfältigem Schulangebot – alle öffentlichen Sekundarschulen Schulen des Gemeinsamen Lernens.

⁴ Eine weitere derartige Änderung der Organisationsform wurde bereits durch einen Schulträger beschlossen, entfaltet jedoch erst zum Schuljahr 2017/2018 Wirkung.

1.3 Entwicklung der öffentlichen Gesamtschulen

Viele Schulträger haben sich seit dem Jahr 2011 dafür entschieden, anstatt oder sogar neben der Errichtung von Sekundarschulen künftig Gesamtschulangebote für ihre gemeindeeigenen Kinder vorzuhalten oder diese auszuweiten. Dies entspricht dem schon im Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ dargestellten Trend, dass Eltern für Ihre Kinder verstärkt Schulangebote wählen, die unmittelbar den Erwerb der Allgemeinen Hochschulreife ermöglichen. Eine Gesamtbewertung der Auswirkungen der schulstrukturellen Veränderungen seit dem Schulpolitischen Konsens erfordert daher auch, die Entwicklungen bei den Gesamtschulen einzubeziehen.

Analog zur Darstellung der Entwicklung bei den Sekundarschulen und unter Berücksichtigung der dort analysierten Parameter werden nachfolgend somit auch die Errichtungsprozesse bei den Gesamtschulen zu den Schuljahren 2015/2016 und 2016/2017 ausgewertet. Im Anschluss erfolgt eine Gesamtdarstellung für den Zeitraum seit 2011. Wo dies möglich ist, werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu bzw. mit der Entwicklung der Sekundarschulen herausgestellt.

1.3.1 Genehmigung von Gesamtschulen zu den Schuljahren 2015/2016 und 2016/2017

Alle acht zum Schuljahr 2015/2016 genehmigten öffentlichen Gesamtschulen, darunter fünf Neuerrichtungen und drei Änderungen der Schulform einer Sekundarschule, haben den Schulbetrieb aufgenommen (Sekundarschulen: ebenfalls 8). Wie bei den Errichtungsvorhaben für Sekundarschulen war die Anzahl der Neuanträge im Vergleich zum Vorjahr, in dem noch 20 neue öffentliche Gesamtschulen den Betrieb aufgenommen hatten, erkennbar rückläufig.

Bis auf eine Ausnahme (Teilstandort in horizontaler Gliederung) werden diese Schulen an einem Standort geführt. In einem Fall konnte das bisherige Standortmodell der Sekundarschule mit vertikaler Gliederung bei der Änderung in die Gesamtschule wegen zu geringer Anmeldungen für den Teilstandort nicht beibehalten werden. Die neuen Schulen befinden sich weitestgehend in den Regierungsbezirken Köln (4) und Düsseldorf (3). Lediglich eine Gesamtschule wurde im Regierungsbezirk Arnsberg errichtet. Mit einer Schulgröße von vier (6 Schulen) bzw. fünf (2 Schulen) Parallelklassen pro Jahrgang verfügen die neuen Gesamtschulen über eine für die Schulform Gesamtschule eher unterdurchschnittliche Schulgröße.

Entgegen der Entwicklung bei den Sekundarschulen ist die Zahl der neuen Gesamtschulen zum Schuljahr 2016/2017 nicht erneut gesunken. Von den zehn genehmigten öffentlichen Gesamtschulen haben neun Schulen die für eine erfolgreiche Errichtung (bzw. Schulformänderung) erforderliche Mindestgröße im Anmeldeverfahren erreicht. Erstmal haben zu einem Schuljahr damit mehr neue Gesamtschulen als neue Sekundarschulen den Betrieb aufgenommen. Unter diesen neun neuen Schulen befinden sich sechs Errichtungen und drei Änderungen der Schulform (zwei Sekundarschulen, eine Gemeinschaftsschule).

Bei der Verteilung auf die Regierungsbezirke ergibt sich ein gegenüber dem Vorjahr heterogeneres Bild. Die meisten Schulen wurden in den Regierungsbezirk Arnsberg (3) und Düsseldorf (3) errichtet, zwei Schulen im Regierungsbezirk Münster und eine im Regierungsbezirk Detmold.



Sieben der Schulen werden an einem Standort und zwei an zwei Standorten (je einmal horizontale und vertikale Gliederung) geführt. Die Schule mit einem Standortmodell in vertikaler Gliederung verfügt über einen zweizügigen Standort in einer Nachbargemeinde und sichert dort ein wohnortnahes Schulangebot der Sekundarstufe I. Im Rahmen der Errichtung dieses Teilstandortes wurde dort die bisherige Verbundschule aufgelöst. Von den neuen Gesamtschulen zum Schuljahr 2016/2017 wurden sieben in Mindestzügigkeit (vier Parallelklassen pro Jahrgang) genehmigt. Eine Schule wird fünfzünftig und eine sechszünftig (Modell 4+2) geführt. Auch insoweit bestätigt sich die Tendenz zu eher kleinen Schulstandorten.

1.3.2 Gesamtentwicklung öffentliche Gesamtschulen 2012 bis 2016

Mit 84 neuen öffentlichen Gesamtschulen hat sich die Zahl der Gesamtschulen seit dem Schulpolitischen Konsens deutlich erhöht. In der Folge ist dieses Schulangebot nun auch in Regionen verfügbar, in denen bisher Schulangebote des längeren gemeinsamen Lernens nicht vorgehalten wurden.

Die Verteilung der neuen Gesamtschulen mit Stand Schuljahr 2016/2017 auf die Regierungsbezirke ist der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen:

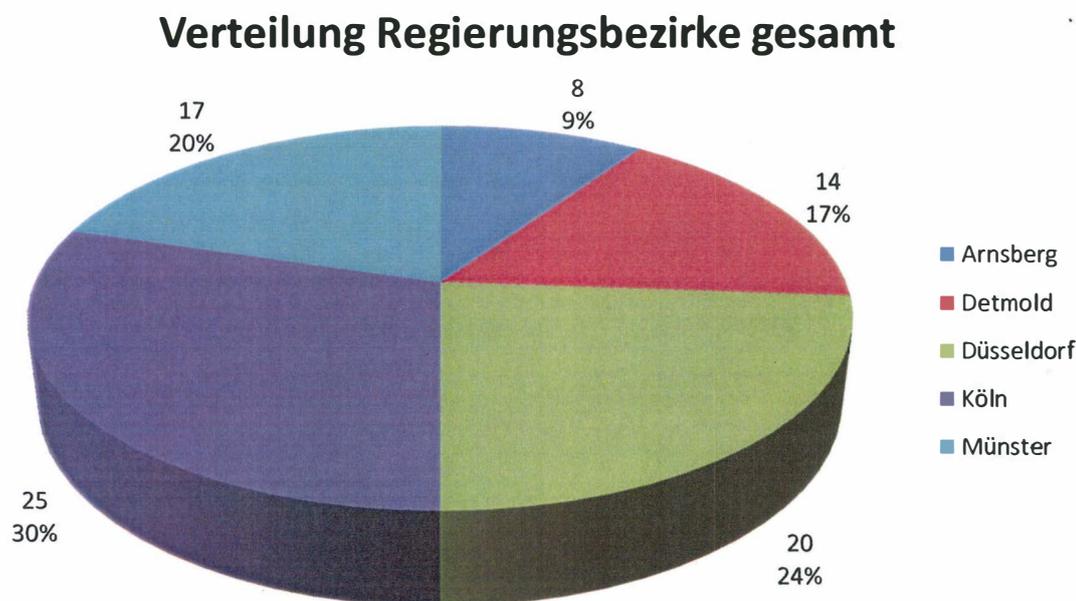


Abbildung 1.12: Neu errichtete Gesamtschulen 2012/2013 bis 2016/2017 nach Bezirken

Die Verteilung nach fünf Genehmigungsjahrgängen bestätigt die schon im Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ getroffenen Aussagen zum Schuljahr 2014/2015 und die dort aufgezeigten Zusammenhänge zwischen Neuerrichtungen und der regionalen Siedlungsstruktur. Auch weiterhin konzentrieren sich die neuen Gesamtschulangebote mit 45 neuen Schulen (54 %) auf die eher urban geprägten Regierungsbezirke Köln und Düsseldorf. Aber auch in den Regierungsbezirken Münster (17) und Detmold (14) wurde das Gesamtschulangebot beträchtlich ausgeweitet. Die geringste Anzahl neuer Gesamtschulangebote findet sich mit nur acht Schulen im Regierungsbezirk Arnsberg.

Damit ergeben sich erkennbare Unterschiede zur Schulform Sekundarschule, bei der – wie oben dargestellt – eher eine Konzentration in den Regierungsbezirken Arnsberg und Münster vorliegt.

Dass die Gesamtschule eine für urban geprägte Siedlungsstrukturen bevorzugte Schulform ist, bestätigt auch eine Gesamtbetrachtung der öffentlichen Gesamtschulen unter Einbezug der vor dem Schulpolitischen Konsens errichteten Schulen. Insgesamt 56 % der Gesamtschulen landesweit befinden sich in den Regierungsbezirken Düsseldorf (95) und Köln (70). Mit 51 Schulen (17 %) verfügt der Regierungsbezirk Arnsberg, der in seinem nordwestlichen Teil ebenfalls urban geprägt ist (Bochum, Dortmund, Hagen, Hamm etc.), über den drittgrößten Anteil. Die Regierungsbezirke Münster (41) und Detmold (39) liegen nahezu gleichauf und verfügen über den geringsten Gesamtschulanteil.

Bei der Betrachtung der Schulgröße der seit dem Schuljahr 2012/2013 errichteten Gesamtschulen bestätigt sich die deutliche Tendenz zu einer vier- bis fünfzügigen Ausgestaltung der neuen Schulen. Gut die Hälfte der neuen Gesamtschulen (43) wurde zum Stichtag 1. Juli 2016 in Mindestgröße geführt, ein weiteres knappes Viertel (19 bzw. 23 %) verfügte über fünf Parallelklassen pro Jahrgang. Große Schulsysteme mit sieben (5) oder acht (1) Parallelklassen pro Jahrgang werden von den Schulträgern nur in Ausnahmefällen errichtet. Die sechs größten Schulen befinden sich allerdings nicht in Ballungszentren.

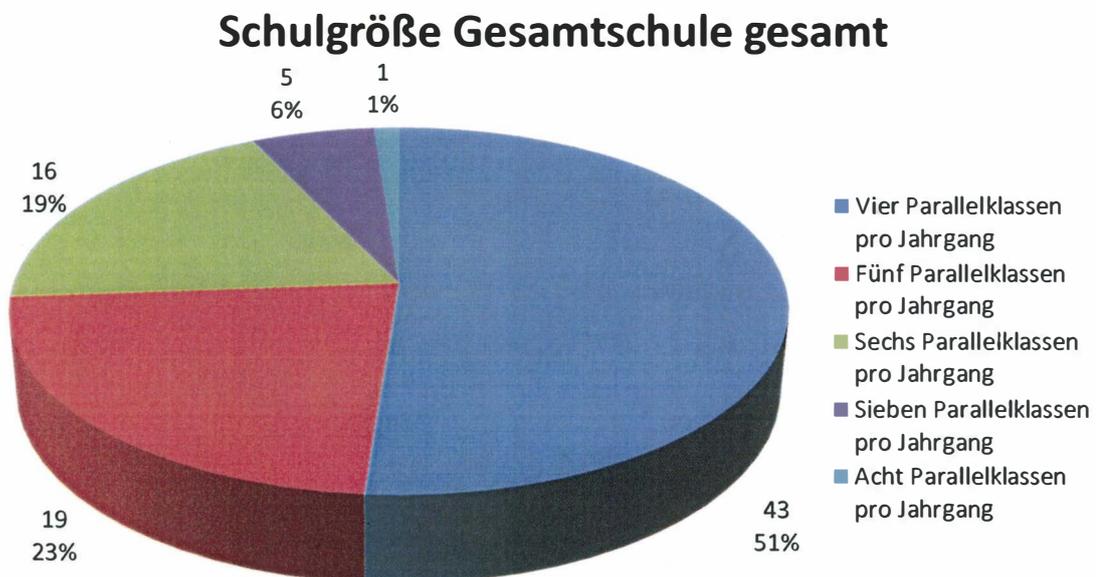


Abbildung 1.13: Gesamtübersicht Schulgrößen neue Gesamtschulen seit 2012/2013

Ebenso wie bei den Sekundarschulen ist auch an nahezu allen neuen Gesamtschulen bereits das Gemeinsame Lernen eingerichtet. Lediglich bei zwei zum Schuljahr 2016/2017 errichteten Schulen lag diese Einrichtung am 1. Juli 2016 noch nicht vor.

Bei der Betrachtung der Standortmodelle der seit dem Schuljahr 2012/2013 errichteten öffentlichen Gesamtschulen ergibt sich hinsichtlich der Anzahl der Standorte zunächst ein ähnliches Bild wie bei den Sekundarschulen. Auch bei den neuen Gesamtschulen verfügt die überwiegende Mehrzahl der Schulen über lediglich einen Standort (79 %; Sekundarschulen 81 %). Bei der Analyse der Schulen mit mehreren Standorten ergeben sich jedoch erkennbare Unterschiede. Während bei den Sekundarschulen knapp die Hälfte der Schulen mit zwei Standorten über einen vertikalen Teilstandort zur Sicherung eines wohnortnahen Schulangebotes in einer anderen Gemeinde verfügen, wird von dieser Möglichkeit bei der Errichtung neuer Gesamtschulen weniger Gebrauch gemacht. Dies mag auch auf die Notwendigkeit einer Sechszügigkeit des Gesamtsystems zurückzuführen sein.

Die überwiegende Anzahl der Gesamtschulen mit mehreren Standorten wird in horizontaler Gliederung geführt (12), darunter eine Schule mit insgesamt drei Standorten (Modell „Jahrgangsstufenhäuser“). Unter den sechs Gesamtschulen in vertikaler Gliederung befindet sich eine gemeindeinterne Standortlösung, im Übrigen handelt es sich um Fälle interkommunaler Zusammenarbeit. Die relativ geringe Anzahl von Schulen mit vertikalen Teilstandorten in anderen Gemeinden ist allerdings auch darauf zurückzuführen, dass in einem Fall ein Teilstandort wegen wiederholter Unterschreitung der Mindestgröße aufgegeben werden musste und in einem weiteren Fall bei der Änderung einer Sekundarschule in eine Gesamtschule die erforderliche höhere Anmeldezahl für einen Teilstandort nicht erreicht wurde.

Anzahl Standorte von Gesamtschulen

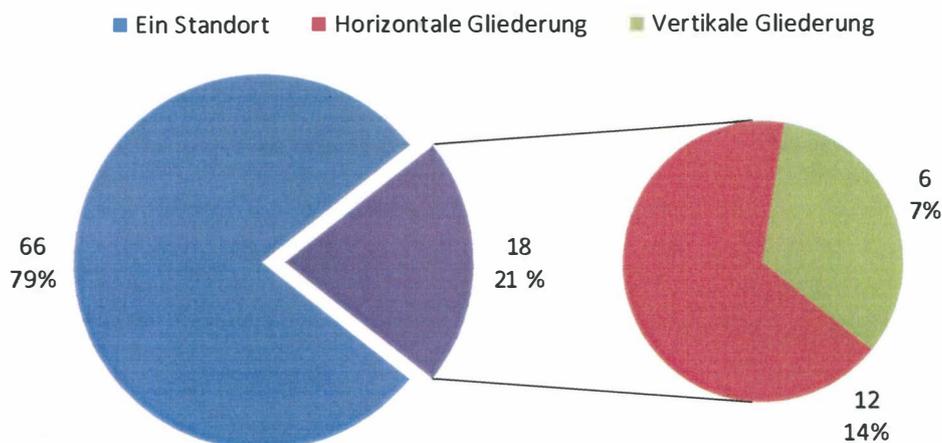


Abbildung 1.14: Anzahl Standorte von Gesamtschulen 2016/2017

1.4 Sachstand der Änderung von Gemeinschaftsschulen und Verbundschulen

Mit den Übergangsvorschriften des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes (Artikel 2 Absätze 1 und 4) hat der Landesgesetzgeber den Schulen, die am Schulversuch „Längeres gemeinsames Lernen – Gemeinschaftsschule“ teilnehmen, und den organisatorischen Zusammenschlüssen von Schulen nach Maßgabe des § 83 Absätze 1 bis 3 in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes vom 27. Juni 2006 (Verbundschulen) einen zeitlich beschränkten Bestandsschutz bis zum Ablauf des Schuljahres 2019/2020 eingeräumt. Ab dem 1. August 2020

werden diese Schulen kraft Gesetz entweder als Sekundarschule oder als Gesamtschule (Gemeinschaftsschulen mit Sekundarstufe II) geführt, sofern sie zu diesem Zeitpunkt die für die jeweilige Schulform erforderliche Mindestgröße (Fortführungsgröße) erreichen.

Ausdrücklich hat der Landesgesetzgeber den Schulträgern aber auch die Möglichkeit gegeben, die Änderung der Schulen schon zu einem früheren Zeitpunkt zu beantragen. Darüber hinaus können auch alternative, bedürfnisgerechte schulorganisatorische Maßnahmen beschlossen werden. Von diesen Möglichkeiten haben seit dem Jahr 2011 fast alle Schulträger der Verbundschulen Gebrauch gemacht. Im Hinblick auf die analoge gesetzliche Situation und die vom Gesetzgeber intendierte Überführung in Schulen des längeren gemeinsamen Lernens werden die Sachstände bei der Änderung von Verbundschulen und Gemeinschaftsschulen nachfolgend im Zusammenhang betrachtet.

1.4.1 Entwicklung der Verbundschulen

Im Rahmen des Berichtes „Zwei Jahre Schulkonsens“ (dort Ziffer 16) wurde die Entwicklung bei den Verbundschulen bis einschließlich zum Schuljahr 2014/2015 dargestellt. Von den ursprünglich genehmigten 27 Verbundschulen wurden schon in diesem Schuljahr lediglich noch sieben Schulen fortgeführt. In 14 Fällen hatten Schulträger von der Möglichkeit einer vorzeitigen Änderung in eine Sekundarschule Gebrauch gemacht, zwei weitere Verbundschulen waren im Zusammenhang mit der Errichtung einer Sekundarschule und einer Gesamtschule, jeweils in interkommunaler Zusammenarbeit, aufgelöst worden.

Diese Entwicklung hat sich, angesichts der geringen Anzahl verbleibender Verbundschulen nachvollziehbar, deutlich verlangsamt fortgesetzt.

Zum Schuljahr 2015/2016 hat lediglich ein Schulträger von der Möglichkeit einer vorzeitigen Änderung einer Verbundschule in eine Sekundarschule Gebrauch gemacht. Das dabei beabsichtigte Standortmodell (vertikale Gliederung) konnte wegen des Nichterreichens der erforderlichen Anmeldezahlen am Teilstandort jedoch nicht verwirklicht werden.

Weitere zwei Verbundschulen wurden zum Schuljahr 2016/2017 in eine Sekundarschule geändert, eine Schule wurde im Zuge der Errichtung einer Gesamtschule in interkommunaler Zusammenarbeit aufgelöst. Am ehemaligen Standort der Verbundschule wird nun ein Teilstandort der Gesamtschule geführt.

Es werden damit im Schuljahr 2016/2017 lediglich drei Verbundschulen in den Regierungsbezirken Arnsberg (2) und Münster (1) fortgeführt. Auch für diese Schulstandorte bestehen nach dem Kenntnisstand des Ministeriums für Schule und Weiterbildung mittlerweile Überlegungen seitens der Schulträger, vorzeitig schulorganisatorische Veränderungen vorzunehmen. Unter der Annahme, dass sich diese Planungen realisieren, wird voraussichtlich kein Schulträger für seine Verbundschule den gesamten gesetzlich zugesicherten Bestandsschutzzeitraum ausschöpfen.

Die Schulträger haben demnach sehr aktiv von der Möglichkeit der vorzeitigen Umgestaltung ihrer Verbundschulen zu Schulen des längeren gemeinsamen Lernens Gebrauch gemacht. Dabei sind sie in den weit überwiegenden Fällen dem vom Gesetzgeber vorgesehenen Regelfall der



Änderung in eine Sekundarschule gefolgt. Lediglich zwei Verbundschulstandorte wurden im Zuge der Errichtung von Gesamtschulen zu Teilstandorten der neuen Schulen. Dies ist angesichts der oft geringen Schulgröße der Verbundschulen, ihrer Lage in eher ländlich geprägten Siedlungsstrukturen und der im Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ angesprochenen Bevorzugung eigenständiger Schulen von kommunalen Schulträgern nachvollziehbar.

Die oft geringe Schulgröße der Verbundschulen und ihre Lage im ländlichen Raum hat auch zur Folge, dass die überwiegende Anzahl der aus Verbundschulen hervorgegangenen Sekundarschulen (14) in Mindestgröße (drei Parallelklassen pro Jahrgang) geführt wird und vereinzelt Schwierigkeiten bestehen, die Fortführungsgröße der Sekundarschule sicher zu gewährleisten (vgl. Antworten auf die Kleine Anfrage 3759, LT-Drucksache 16/9749 und die Kleine Anfrage 5120, LT-Drucksache 16/13142).

Im Fall einer aus einer Verbundschule hervorgegangenen Sekundarschule hat ein Schulträger wegen zu geringer Anmeldezahlen erstmals beschlossen, zum Schuljahr 2017/2018 kein Anmeldeverfahren mehr durchzuführen und stattdessen die auslaufende Auflösung der Schule vorzubereiten. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

1.4.2 Entwicklung der Gemeinschaftsschulen

Anders als bei den Verbundschulen machen Schulträger hinsichtlich der Schulen, die am Schulversuch „Längeres gemeinsames Lernen – Gemeinschaftsschule“ teilnehmen, von der Möglichkeit einer vorzeitigen Änderung in eine Sekundarschule oder Gesamtschule bisher deutlich weniger Gebrauch. Grundsätzlich halten die Schulträger an einem Verbleib im Schulversuch und der damit verbundenen günstigen Ausstattung der Schulen (Stellenzuschläge für Schulentwicklungs-, Förder- und Differenzierungsbedarfe; zusätzliche Fortbildungsbudgets) fest.

Von den ursprünglich 12 genehmigten Gemeinschaftsschulen werden im Schuljahr 2016/2017 noch 8 Schulen fortgeführt. Bereits zum Schuljahr 2014/2015 waren zwei Gemeinschaftsschulen angesichts des vor Ort bestehenden Bedürfnisses an mehr Gesamtschulkapazitäten zu einer Gesamtschule zusammengeführt worden.

Zum Schuljahr 2016/2017 wurde eine Gemeinschaftsschule mit Sekundarstufe II in eine Gesamtschule geändert, eine weitere Gemeinschaftsschule wurde in die Errichtung einer Sekundarschule in interkommunaler Zusammenarbeit mit zwei Standorten (vertikale Gliederung) eingebracht.

Nach den Erfahrungen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung mit der Beratung von Schulträgern spielt bei den Überlegungen der Schulträger auch eine Rolle, dass der beschränkte Bestandsschutz der Versuchsschulen einen Ausbau (Zügigkeitserhöhung; Teilstandortbildung) nicht ermöglicht. Für eine dauerhafte Erhöhung von Kapazitäten oder Verwirklichung einer neuen interkommunalen Zusammenarbeit sind die Schulträger daher allein auf die Möglichkeit des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Schulversuch angewiesen.



1.5 Flächendeckende Angebote des längeren gemeinsamen Lernens

Die mit dem Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ getroffene Einschätzung, dass die Einführung der Schulform Sekundarschule sowie die Erleichterungen bei der Errichtung von Gesamtschulen einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung eines flächendeckenden Schulangebotes des längeren gemeinsamen Lernens leisten, hat sich angesichts der weiteren Schulrichtungen seit dem Schuljahr 2014/2015 bestätigt. Insbesondere im ländlichen Raum wurden die neuen Möglichkeiten intensiv genutzt, um dort ein umfassendes Schulangebot vorzuhalten. In vielen ländlichen Kommunen hat die Umstrukturierung des Schulangebotes durch Errichtung von Gesamt- oder Sekundarschulen erstmals auch eine Versorgung mit gymnasialen Standards bewirkt. Die landesweite Verteilung der neuen Schulen seit dem Jahr 2011 ist für das Schuljahr 2016/2017 untenstehender Kartendarstellung zu entnehmen:



Abbildung 1.15: Neue Schulen des längeren gemeinsamen Lernens bis zum Schuljahr 2016/2017



Aufgrund der ausschließlichen Fokussierung auf die neuen Schulangebote seit dem Jahr 2011 (und damit verbunden der Nichtberücksichtigung der vor 2011 bereits bestehenden Gesamtschulen) lässt sich eine Gesamtbewertung der Flächendeckung von Angeboten des längeren gemeinsamen Lernens alleine anhand der Karte nicht vornehmen.

Eindeutig erkennbar ist jedoch, dass das Schulangebot des längeren gemeinsamen Lernens seit dem schulpolitischen Konsens 2011 in allen Landesteilen deutlich ausgebaut wurde. Alle Kreise – und bis auf drei Ausnahmen auch alle kreisfreien Städte – haben entsprechende schulorganisatorische Maßnahmen ergriffen. In den drei kreisfreien Städten, die auf die Errichtung weiterer Schulen des längeren gemeinsamen Lernens verzichtet haben, gab es bereits vor dem schulpolitischen Konsens ein ausgebautes Gesamtschulangebot (Oberhausen (4); Mülheim an der Ruhr (3); Herne (3)). Auch einige Regionen, für die die Karte nur wenige neue Schulangebote ausweist, verfügten bereits vor dem Schulkonsens über ein Netz an Gesamtschulen, so dass dort ein relativ flächendeckendes Angebot an Schulen des längeren gemeinsamen Lernens besteht (z.B. Kreis Herford mit sechs, Kreis Recklinghausen mit 11 und Stadt Bielefeld mit sechs nicht auf der Karte ausgewiesenen Gesamtschulen).

Der Karte können insbesondere Konzentrationseffekte bei den neuen Schulen und regionale Präferenzen für Schulformen entnommen werden. Bei der nachfolgend exemplarisch vorgenommenen Betrachtung einiger Kreise ergibt sich dabei ein sehr differenziertes Bild.

Auffällig ist z.B. eine Konzentration von Sekundarschulen entlang eines „Gürtels“ an den südlichen Kreisgrenzen der Kreise Soest, Paderborn und Höxter sowie der nördlichen Kreisgrenze des Hochsauerlandkreises. Neben den fünf Sekundarschulen im nördlichen Kreisgebiet verfügt der Hochsauerlandkreis über keine weiteren Schulen des längeren gemeinsamen Lernens, so dass hier noch nicht von einem flächendeckenden Angebot gesprochen werden kann.

Bei der Gestaltung neuer Schulangebote des längeren gemeinsamen Lernens haben die Schulträger in den Kreisen Minden-Lübbecke und Lippe ersichtlich auf die Schulform Sekundarschule gesetzt. Zu berücksichtigen ist aber, dass die neuen Sekundarschulen – im Gegensatz zu der Situation im Hochsauerlandkreis – in beiden Kreisen ein dort bereits vorhandenes Gesamtschulangebot ergänzen.

Eine deutliche Konzentration auf die Schulform Gesamtschule bei den neuen Schulangeboten liegt im Kreis Gütersloh vor. Mit den bereits im Jahr 2011 bestehenden drei Gesamtschulen gibt es dort nun ein weitestgehend flächendeckendes Gesamtschulangebot, ergänzt um eine Sekundarschule und eine Gemeinschaftsschule. Ein dichtes Netz an Schulangeboten des längeren gemeinsamen Lernens besteht vor allem auch, wie schon im Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ ausgeführt, im Rhein-Sieg-Kreis. Mit insgesamt 18 Gesamtschulen, ergänzt um drei Sekundarschulen, wird auch dort die Schulform Gesamtschule deutlich bevorzugt. Dies gilt auch für die angrenzenden Kreise Euskirchen und Rhein-Erft-Kreis, wenngleich dort die Dichte an Schulangeboten des längeren gemeinsamen Lernens wesentlich geringer ist (4;7).



Die Ausgestaltung des eigenen Schulangebotes obliegt den kommunalen Schulträgern in eigener Verantwortung. Die Handlungsoptionen und, darauf fußend, der Beschluss von im Einzelfall geeigneten schulorganisatorischen Maßnahmen hängt dabei maßgeblich von den Rahmenbedingungen vor Ort ab. Entscheidungsrelevant für die Maßnahmenplanung können beispielsweise sein:

- Bevölkerungsdichte; demografischer Wandel (Schülerpotential)
- Schulwahlverhalten
- Pendlerbeziehungen
- Tradition der Versorgung mit Schulplätzen des längeren gemeinsamen Lernens
- Politische Willensbildungsprozesse
- Aktivitäten von Bürger- oder Elterninitiativen

Die Entwicklungen bei der Verteilung der Schulangebote des längeren gemeinsamen Lernens auf die Regierungsbezirke seit dem Schuljahr 2010/2011 wurden bereits mit dem Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ aufgezeigt. Die Fortschreibung der Gegenüberstellung für das Schuljahr 2016/2017 bestätigt die dort dargestellten Tendenzen:

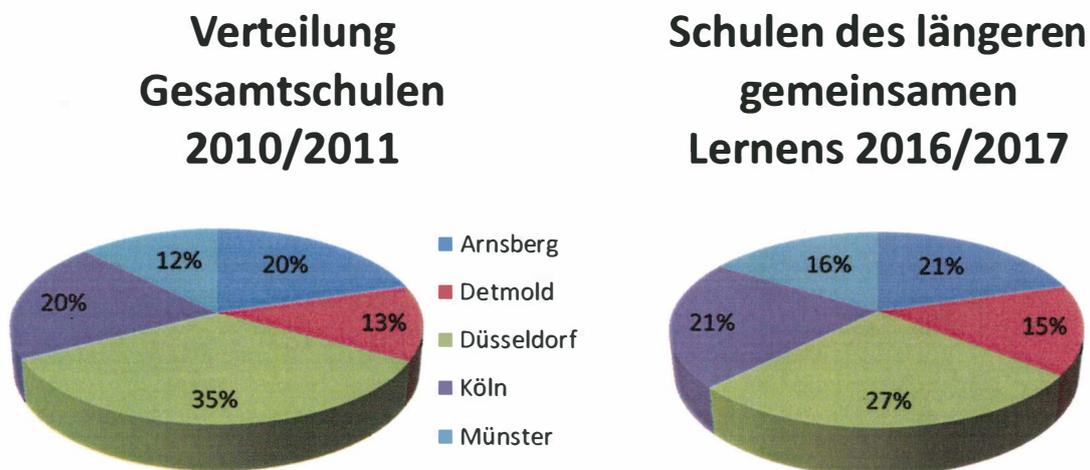


Abbildung 1.16: Schulen des längeren gemeinsamen Lernens – Verteilung Regierungsbezirke

Die Vielzahl an neuen Schulangeboten des längeren gemeinsamen Lernens seit dem schulpolitischen Konsens hat demnach zu einer insgesamt gleichmäßigeren Verteilung dieser Schulen auf die Regierungsbezirke geführt. Die auch weiterhin im Regierungsbezirk Düsseldorf bestehende Konzentration von Schulen des längeren gemeinsamen Lernens hat sich zugunsten steigender Anteile in den Bezirken Münster und Detmold etwas verringert.

Wenn auch die Flächendeckung noch sehr unterschiedlich ausgeprägt ist, so ist in allen Landesteilen eine Ausweitung der Angebote des längeren gemeinsamen Lernens zu verzeichnen. Damit stehen diese Angebote häufig nun auch in Regionen zur Verfügung, in denen bisher keine entsprechende Tradition bestand.

Besonders gut ist diese Entwicklung bei einer Darstellung der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens (absolute Zahlen) in den Regierungsbezirken im Vergleich zum Schuljahr 2010/2011 nachzuvollziehen:

Schulen des längeren gemeinsamen Lernens

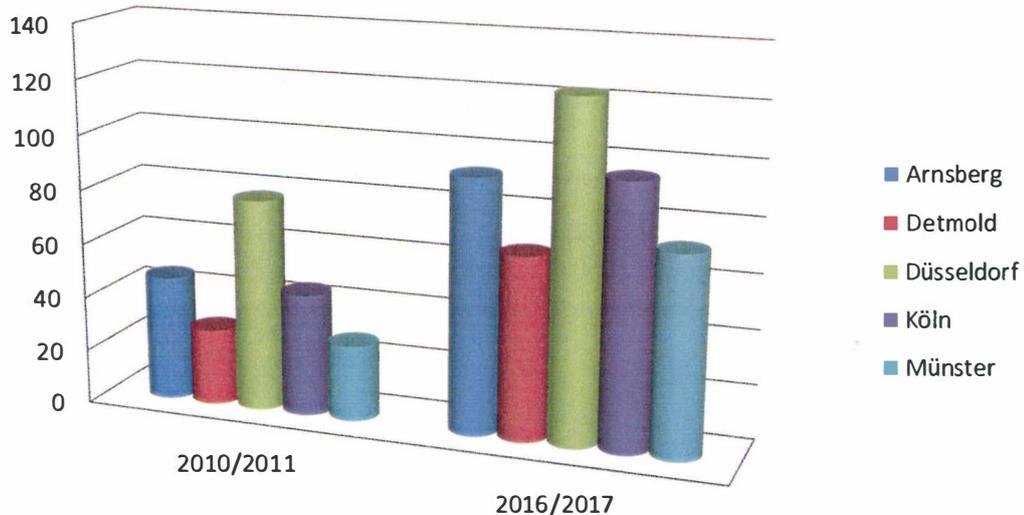


Abbildung 1.17: Schulen des längeren gemeinsamen Lernens – Gegenüberstellung 2010 - 2016

Der im Verhältnis deutlichste Anstieg bei der Zahl der Schulen (von 28 auf 73) ist im Regierungsbezirk Münster zu verzeichnen. Aber auch in den Regierungsbezirken Arnsberg (46; 93), Detmold (28; 67) und Köln (45; 96) hat sich die Zahl der Schulangebote des längeren gemeinsamen Lernens seit dem Schuljahr 2010/2011 mehr als verdoppelt. Selbst im Regierungsbezirk Düsseldorf, der ohnehin bereits über eine vergleichsweise hohe Gesamtschuldichte verfügte, ist die Zahl der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens weiter erheblich angestiegen. Insgesamt betrachtet hat sich die Versorgung mit Schulplätzen des längeren gemeinsamen Lernens durch die neuen Schulen seit dem Jahr 2011 in allen Regierungsbezirken beträchtlich verbessert. Hinzu kommen weitere schulorganisatorische Maßnahmen von Schulträgern, wie z.B. der Ausbau bestehender Schulen (Zügigkeitserhöhungen) vor allem in Ballungszentren.

Bei einer Gesamtbetrachtung der strukturellen Veränderungen der Schullandschaft ab dem Schuljahr 2012/2013 bestätigen sich die bereits im Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ (siehe dort ausführlich Ziffer 8) getroffenen grundlegenden Aussagen zu den unterschiedlichen Entwicklungen in urbanen und ländlichen Räumen. Günstige Errichtungsbedingungen für die Schulform Sekundarschule bestehen weiterhin vor allem im ländlichen Raum. Dies gilt insbesondere dort, wo es – bei ausreichendem Schülerpotential insgesamt – regional betrachtet um die Arrondierung unvollständiger Angebote im Bereich der Sekundarstufe I geht, oder wo bisher ein instabiles Angebot von Schulen des gegliederten Systems neben einem Gymnasium besteht.

Unter diesen Rahmenbedingungen kann, wie die Anmeldezahlen für verschiedene Schulen belegen, eine hohe Akzeptanz vor Ort für ein Sekundarschulangebot erzielt werden. Die Sekundarschulen leisten in diesen Fällen einen wichtigen Beitrag zur wohnortnahen Schulversorgung im ländlichen Raum. Ein Auspendeln von Schülerinnen und Schülern in Nachbarkommunen kann damit vermieden werden.

In Kommunen mit größerer Einwohnerzahl und entsprechend höherem Schülerpotential wird zunehmend alternativ zur Schulform Sekundarschule auch die Errichtung von Gesamtschulen in Betracht gezogen, die den von Eltern verstärkt nachgefragten unmittelbaren Weg zum Abitur bieten. Dies trifft etwa auf kreisangehörige Städte ab einer Einwohnerzahl von ca. 30.000 zu, die regional die Funktion eines Mittelzentrums übernehmen.

Weitergehende Erkenntnisse über die Unterschiede bei der Weiterentwicklung des Schulsystems in urbanen und ländlichen Räumen sind im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Schulversuchs „Längeres gemeinsames Lernen – Gemeinschaftsschule“ zu erwarten, die auch die Errichtungsbedingungen der Schulen untersucht.

Während durch die Schaffung der neuen Schulangebote gerade in ländlichen Regionen der Bedarf an Schulplätzen des längeren gemeinsamen Lernens oft bereits gedeckt werden konnte, übersteigt die Nachfrage an Gesamtschulplätzen in einigen Regionen immer noch die vorhandenen Kapazitäten. Dies gilt insbesondere für Regionen mit einem Bevölkerungswachstum. Beispielsweise hat die Stadt Köln alleine innerhalb der letzten fünf Jahre etwa 500 zusätzliche Gesamtschulplätze durch Errichtungen und Ausbau bestehender Gesamtschulen geschaffen, um die dortigen Anmeldeüberhänge zu reduzieren (vgl. Antwort auf die Kleine Anfrage 4677, LT-Drucksache 16/12026).



2 Umfang der Veränderungen im Bereich der Sekundarstufe I

Der Umfang der Veränderungen der Schullandschaft im Bereich der Sekundarstufe I seit dem Schulpolitischen Konsens im Jahr 2011 wurde in den Berichten „Zwei Jahre Schulkonsens“ und „Sachstand zu den auslaufenden Schulen in Nordrhein-Westfalen“ bis einschließlich zum Schuljahr 2014/2015 für die öffentlichen Schulen dargestellt. Nachfolgend wird die in diesen Berichten erfolgte Analyse zur Entwicklung der Anzahl der Schulen insgesamt sowie der Anzahl der Schulen ohne Jahrgang 5 unter Beibehaltung des dortigen methodischen Ansatzes für das Schuljahr 2015/2016 auf Basis der Amtlichen Schuldaten fortgeschrieben. Soweit dies bereits möglich ist, erfolgen ebenfalls Prognosen für das Schuljahr 2016/2017.⁵ Diese sind bis zur Auswertung der Amtlichen Schuldaten als vorläufig zu verstehen. Zusammenhänge zwischen Veränderungen der Schullandschaft in Nordrhein-Westfalen und dem schulpolitischen Konsens werden soweit möglich dargestellt.

2.1 Entwicklung der Anzahl der Schulen

Mit dem Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ wurde erläutert, dass die Gesamtzahl der öffentlichen allgemeinen Schulen mit Sekundarschule I zwischen den Schuljahren 2011/2012 und 2013/2014 zunächst angestiegen ist. Grund für diesen Anstieg war die Parallelität von aufwachsenden (neu errichteten) und aufgelösten Schulen, die wegen ihres sukzessiven Auslaufens als Schulen fortbestehen und in der Statistik weiter berücksichtigt werden. Da im Gegenzug zu jeder neu errichteten Schulen in der Regel mehrere andere Schulen aufgelöst wurden und darüber hinaus weitere Schulen wegen zu geringer Anmeldezahlen nicht fortgeführt werden konnten, war jedoch mittelfristig wieder ein Absinken bei der Gesamtzahl der Schulen zu erwarten.

Dieser erwartete Wendepunkt ist mit dem Schuljahr 2014/2015 eingetreten. Die Zahl der endgültig aufgelösten Schulen wird durch die Zahl der Neuerrichtungen nicht mehr kompensiert. Gegenüber dem Vorjahr (1893 Schulen) ist die Zahl der Schulen geringfügig auf 1889 gesunken. Zum Schuljahr 2015/2016 ist bereits eine deutlichere Verringerung auf 1859 Schulen verzeichnet. Diese Tendenz wird sich voraussichtlich in den Folgejahren verstärkt fortsetzen, denn die meisten der im Zuge der Errichtung von Sekundarschulen und Gesamtschulen seit 2012/2013 aufgelösten Hauptschulen und Realschulen werden plangemäß zum Ende der Schuljahre 2016/2017 bis 2018/2019 auslaufen. Wegen der rückläufigen Zahl der Errichtungen neuer Schulen könnte sich die dargestellte Entwicklung sodann wieder abschwächen.

Zum Schuljahr 2016/2017 gibt es landesweit nach gegenwärtigem Kenntnisstand noch 1797 öffentliche Schulen mit Sekundarstufe I. Die Verringerung korrespondiert u.a. mit dem planmäßigen endgültigen Auslaufen der im Zuge der Errichtung der Gemeinschaftsschulen zum Schuljahr 2011/2012 aufgelösten Schulen zum 31. Juli 2016 (neun Hauptschulen, acht Realschulen, eine Verbundschule).

⁵ Datenquelle ist, sofern nicht anders angegeben, die Datenbank „Schule suchen“ mit Abfragestand vom 2. August 2016



Bei einer Betrachtung der Entwicklung der einzelnen Schulformen, fortgeschrieben um die Schuljahre 2015/2016 und 2016/2017 (vorläufig), bestätigen sich grundsätzlich die Erkenntnisse aus den vorangegangenen beiden Berichten. Erneut werden die Schulen des längeren gemeinsamen Lernens (siehe ausführlich Ziffer 1) zusammengefasst den Schulen des gegliederten Systems gegenübergestellt:

Anzahl der öffentlichen Schulen

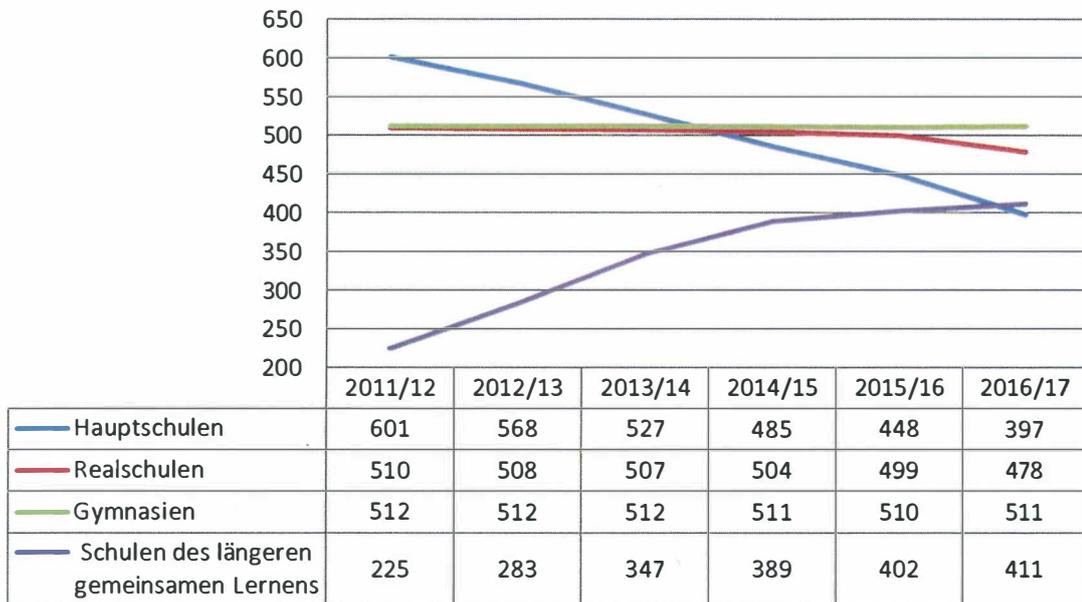


Abbildung 2.1: Gesamtentwicklung Anzahl der Schulen

Die Anzahl der öffentlichen Gymnasien ist über den gesamten Zeitraum seit dem Schulkonsens nahezu unverändert geblieben. Aus schulorganisatorischer Perspektive sind Auswirkungen der Einführung der Schulform Sekundarschule auf die gymnasiale Schullandschaft daher weiterhin nicht feststellbar.

Erste Auswirkungen der ab dem Schuljahr 2011/2012 erfolgten Neuerrichtungen von Schulen des längeren gemeinsamen Lernens auf die Anzahl der Realschulen lassen sich anhand der vorläufigen Daten für das Schuljahr 2016/2017 erkennen. Während die Zahl der Realschulen bis dahin jährlich nur geringfügig gesunken ist, hat sie sich zum 1. August 2016 deutlich um 20 Schulen verringert. Neben dem endgültigen Auslaufen der schon im Schuljahr 2011/2012 auslaufend gestellten Realschulen (15) kann diese Zahl auch vereinzelte vorzeitige Auflösungen beinhalten (z.B. Zusammenführungen von Schulen, um den ordnungsgemäßen Schulbetrieb zu sichern).

Die bereits zum Schuljahr 2014/2015 deutlich erkennbare Verringerung der Zahl der Hauptschulen hat sich auch in den beiden Folgejahren unvermindert stark fortgesetzt. Nachdem es landesweit bereits zum Schuljahr 2014/2015 weniger Hauptschulen als Schulen der Schulformen Realschule oder Gymnasium gab, hat zum Schuljahr 2016/2017 die Zahl der öffentlichen Hauptschulen (397) nun auch die der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens

(411) unterschritten, während sich deren Anzahl im gleichen Zeitraum um mehr als 80% erhöht hat.

Bereits jetzt hat sich die Anzahl der Hauptschulen gegenüber dem Schuljahr 2011/2012 um etwa ein Drittel verringert, wobei die Veränderungen immer noch zu einem großen Teil auf der Änderung des Schulwahlverhaltens und der demografischen Entwicklung beruhen. In den nächsten Jahren könnte sie sich auf der Grundlage bereits getroffener Entscheidungen zur Auflösung wie folgt entwickeln:

Entwicklung der Anzahl der Hauptschulen - Prognose -

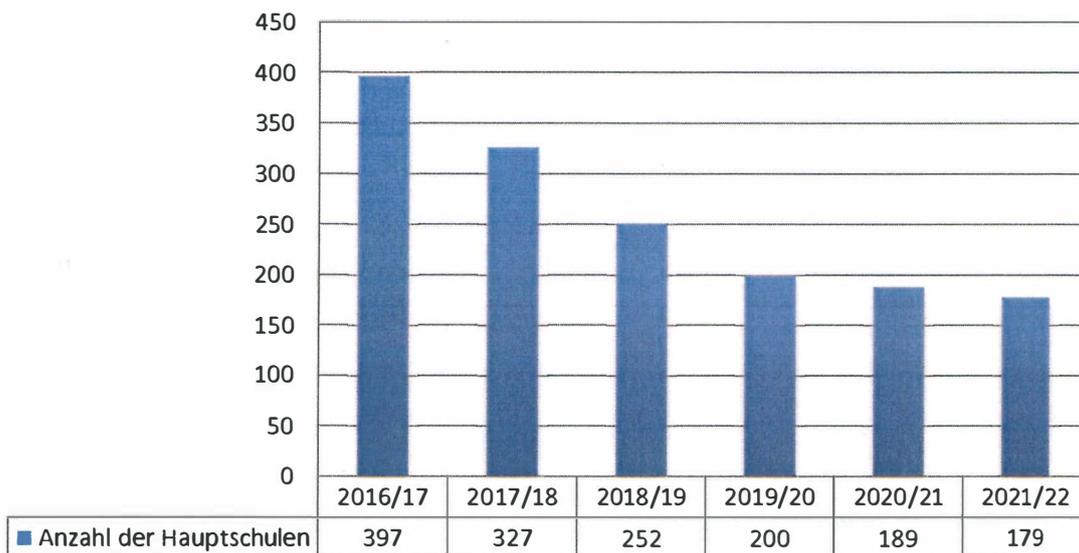


Abbildung 2.2: Prognose Hauptschulentwicklung

Die Prognose erfolgt unter der Prämisse eines planmäßigen Auslaufprozesses der aufgelösten Schulen. In dem denkbaren Szenario berücksichtigt sind lediglich die aktuell bereits auslaufend gestellten Hauptschulen. Durch weitere schulorganisatorische Maßnahmen können sich die prognostizierten Entwicklungen ändern oder zeitlich verschieben. Ab dem Schuljahr 2017/2018 wirken sich die drei Jahre mit einer hohen Zahl an Neuerrichtungen von Sekundarschulen und Gesamtschulen ersichtlich auf die Anzahl der Hauptschulen aus, ehe ab dem Schuljahr 2019/2020 wieder mit einer Abschwächung zu rechnen ist.

Die seit dem Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz initiierten Errichtungsprozesse haben insoweit die ohnehin bereits bestehenden Tendenzen zur Verringerung der Zahl der Hauptschulen nicht unerheblich beschleunigt. Sollte sich die vorstehende Prognose realisieren, so hätte sich die Zahl der öffentlichen Hauptschulen in einem Zeitraum von 15 Jahren seit dem Schuljahr 2005/2006 von 723 bis auf nur noch 200 im Schuljahr 2019/2020 reduziert. Dies entspricht einem Rückgang von etwa 72 %.

2.2 Entwicklung der Anzahl der auslaufenden Schulen

Die Aktualisierung der Übersicht zur Anzahl der auslaufenden Schulen nach Schulform um das Jahr 2015/2016 anhand der Amtlichen Schuldaten zeigt hinsichtlich der Schulform Gymnasium sowie der Schulen des längeren gemeinsamen Lernens keine neuen Tendenzen auf. Weitere Auflösungen von Gymnasien im Zusammenhang mit der Errichtung von Schulen des längeren gemeinsamen Lernens wurden in den letzten Jahren nicht beschlossen. Ebenfalls wurden über die bereits 2014/2015 auslaufenden beiden Gesamtschulen hinaus bisher keine weiteren Schulen des längeren gemeinsamen Lernens aufgelöst.

Anzahl der öffentlichen Schulen ohne Jahrgang 5

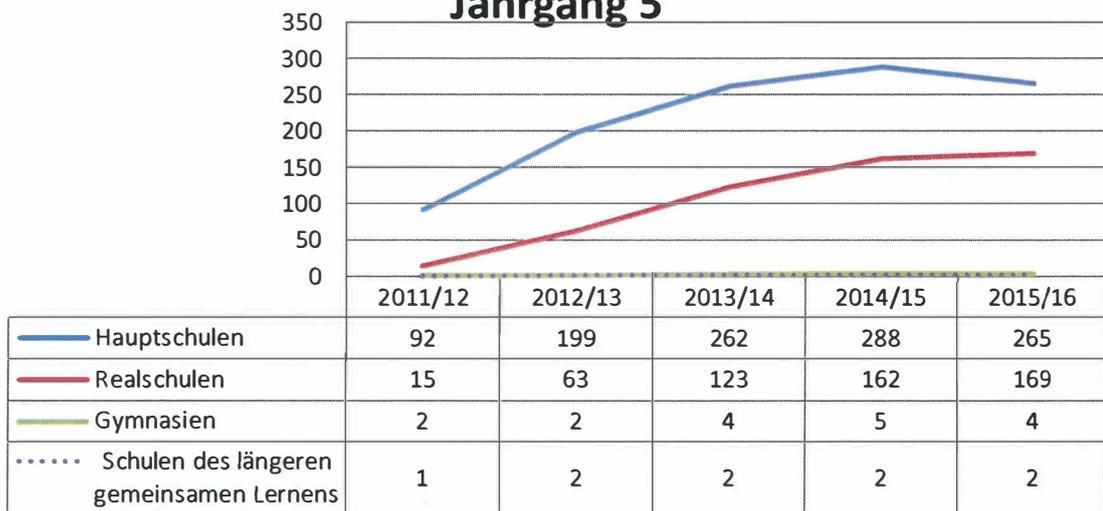


Abbildung 2.3: Entwicklung Schulen ohne Eingangsklasse

Im Zusammenhang mit der Errichtung neuer Schulen des längeren gemeinsamen Lernens wurden zum Schuljahr 2015/2016 weitere acht Hauptschulen, neun Realschulen und eine Verbundschule auslaufend aufgelöst (Zum Schuljahr 2016/2017 weitere sechs Realschulen, sieben Hauptschulen und eine Verbundschule). Die Anzahl der auslaufenden Realschulen ist damit gegenüber dem Schuljahr 2014/2015 noch einmal leicht gestiegen. Bei einer Betrachtung des Gesamtzeitraums seit dem Schuljahr 2011/2012 zeigt sich, dass sich die Zahl der Realschulen ohne Eingangsklassen – maßgeblich aufgrund der schulkonsensbedingten Neuerrichtungen – mehr als verzehnfacht hat. Angesichts der rückläufigen Neuerrichtungen ist jedoch in den Folgejahren wieder eine Verringerung der Zahl der auslaufenden Schulen zu erwarten.

Bei der Schulform Hauptschule ist diese Entwicklung für das Schuljahr 2015/2016 bereits zu erkennen und wird sich in den folgenden Jahren voraussichtlich verstärken. Bedingt durch die gegenüber den Realschulen früher einsetzende Entwicklung wurden einige, bisher als auslaufend geführte Schulen, zwischenzeitlich vollständig aufgelöst. Damit verringert sich die Zahl der auslaufenden Hauptschulen und analog dazu die Anzahl der Hauptschulen insgesamt.

Die im Bericht „Sachstand zu den auslaufenden Schulen in Nordrhein-Westfalen“ getroffene Prognose, dass zum Schuljahr 2015/2016 noch etwa 180 Hauptschulen Eingangsklassen bilden

werden, hat sich erfüllt (tatsächlich: 183). Mit dem Sachstand 2. August 2016 werden 220 Hauptschulen als auslaufend geführt (Datenquelle: Datei „Schule suchen“). Diese Anzahl kann sich jedoch durch weitere Auflösungsbeschlüsse bzw. deren Genehmigung jederzeit ändern. Unter Berücksichtigung dieser vorläufigen Daten für das Schuljahr 2016/2017 ergibt sich für den Gesamtzeitraum seit dem Jahr 2005 folgende Entwicklung:

Entwicklung der Anzahl der Hauptschulen seit dem Schuljahr 2005/2006

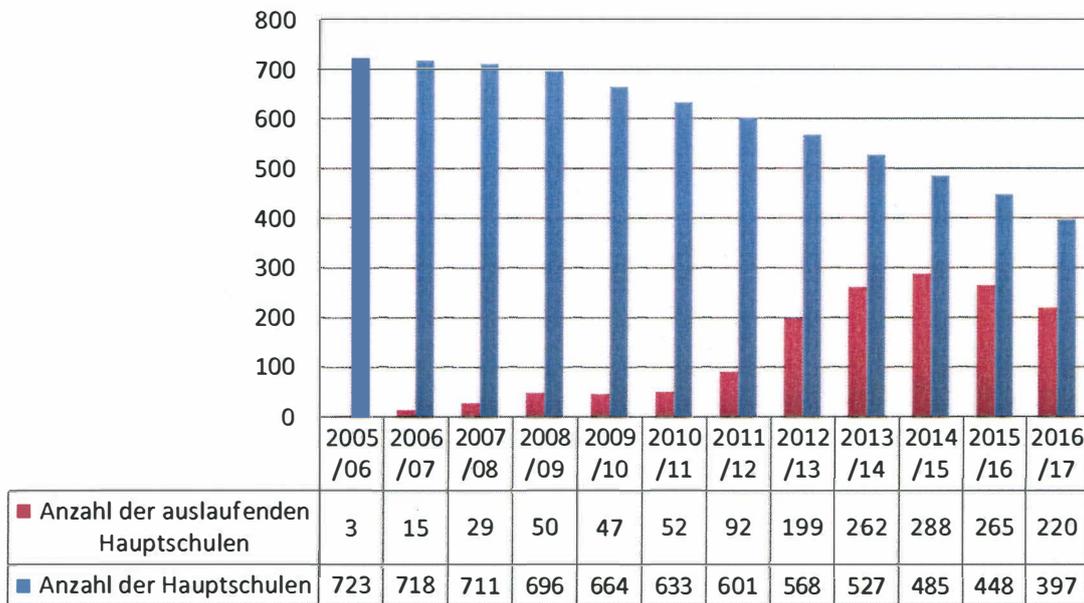


Abbildung 2.4: Entwicklung Hauptschulen seit 2005

Die schon ab dem Schuljahr 2006/2007 bestehende Tendenz zur sukzessiven Auflösung von Hauptschulen hat sich ab dem Schuljahr 2011/2012 deutlich verstärkt. Die Errichtungsprozesse nach dem Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz haben insoweit eine klare Beschleunigungswirkung entfaltet, die gegenwärtig noch anhält.

Eine exakte Einschätzung der Anteile der Schulauflösungen mit Schulkonsensbezug an der Gesamtzahl der auslaufenden Schulen (siehe Abbildungen 6.3 und 6.4 im Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“) kann an dieser Stelle für das Schuljahr 2015/2016 nicht gegeben werden. Dies würde eine Ermittlung in Einzelfällen zum Auslaufstand schulkonsensbedingter Auflösungen erfordern, ob Schulen ggf. vorzeitig aufgelöst oder mit anderen Schulen zusammengeführt wurden. Insbesondere bei den Hauptschulen dürfte sich der Anteil der Auflösungen mit Schulkonsensbezug an der Gesamtzahl auslaufender Schulen angesichts des fortgeschrittenen Auflösungsprozesses vieler wegen des demografischen Wandels und Schulwahlverhaltens aufgelöster Schulen gegenüber dem Sachstand 2013/2014 (knapp 50%) deutlich erhöht haben. Für signifikante Veränderungen bei dem 2013/2014 ohnehin schon hohen Anteil schulkonsensbedingter Auflösungen von Realschulen gibt es keine Anhaltspunkte.



3 Fazit

Der Schulkonsens hat die nordrhein-westfälische Schullandschaft in den letzten fünf Jahren nachhaltig verändert. Dies betrifft sowohl die Schulentwicklungsplanung der kommunalen Schulträger als auch die Ausrichtung der innerschulischen Entwicklung.

Die kommunalen Schulträger nutzen weiterhin die Chancen für die Gestaltung eines zukunftsgerechten Schulangebotes vor Ort, die der Schulkonsens bietet.

Der Schulkonsens hat dazu geführt, dass in vielen Orten kleine abnehmende Systeme (Hauptschulen und Realschulen) durch größere umfassende Systeme (Sekundarschulen und Gesamtschulen) ersetzt wurden. Dies führt perspektivisch zu einem effizienteren Einsatz personeller Ressourcen und einer Erweiterung der pädagogischen Möglichkeiten.

Schulen des längeren gemeinsamen Lernens sind inzwischen in allen Kreisen und kreisfreien Städten etabliert. Neuerrichtungen sind auch in strukturschwächeren Regionen im ländlichen Raum erfolgreich. Die Nachfrage insbesondere nach Gesamtschulplätzen ist in vielen Gemeinden immer noch deutlich höher als das Angebot.

Die Entwicklung im Bereich der Sekundarstufe I bleibt dynamisch. Zwar hat die Anzahl der neu errichteten Sekundar- und Gesamtschulen in den letzten beiden Jahren abgenommen, eine Trendwende ist jedoch nicht erkennbar. Dies zeigt, wie wichtig der Schulkonsens für Nordrhein-Westfalen war und ist.

Das Verhältnis zwischen neu errichteten Sekundar- und Gesamtschulen ist – wenn auch auf niedrigerem Niveau - weiterhin ausgeglichen.

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Eingangsklassen an den Schulen des längeren gemeinsamen Lernens ist stark angewachsen und übersteigt inzwischen deutlich die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Eingangsklassen der Hauptschule und der Realschule. Dies ist sowohl auf die Errichtung von Sekundarschulen als auch auf die Errichtung neuer Gesamtschulen zurückzuführen. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler an diesen Schulen wird in den kommenden Jahren aufgrund des jahrgangsweisen Aufwuchses weiterhin zunehmen.

Weiterhin werden in Folge des Schulkonsenses auch im ländlich strukturierten Raum neue Gesamtschulen errichtet. Gesamtschulen als Langzeitform der Schule des längeren gemeinsamen Lernens werden von Eltern landesweit stark nachgefragt. Der Bedarf ist in vielen Regionen noch nicht gedeckt, wie die hohen Anmeldezahlen und die gleichfalls hohe Zahl der Abweisungen belegen. Die Gesamtschule ist in NRW durch ihre lange Tradition und durch den im Zentralabitur erbrachten Beweis der Gleichwertigkeit eine breit akzeptierte Schulform. In einigen Regionen besteht inzwischen eine Konkurrenzsituation zwischen bereits bestehenden und neu errichteten Gesamtschulstandorten.

In Ballungsräumen, wo grundsätzlich alle Schulformen in erreichbarer Nähe angeboten werden, bevorzugen Eltern bei der Wahl einer Schule des längeren gemeinsamen Lernens die Gesamtschule als Langzeitschulform.



Die neue Schulform Sekundarschule hat sich vorrangig im ländlichen Raum etabliert, wo sie einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des örtlichen Schulangebotes in der Sekundarstufe I leistet. Die Sekundarschule erweitert für die Kommunen – bei ganz unterschiedlichen Ausgangsbedingungen – die Möglichkeiten für die Ausgestaltung der örtlichen Schullandschaft. Die Entwicklung zeigt auch, dass Schulen des längeren gemeinsamen Lernens offensichtlich in hohem Maße dem sich verändernden Schulwahlverhalten entsprechen, weil sie grundsätzlich für alle Schülerinnen und Schüler offen sind und weil sie die Entscheidung über den Schulabschluss länger offen halten. Nahezu alle neuen Sekundarschulen arbeiten inklusiv und haben gemeinsames Lernen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung eingerichtet.

Seit dem Schuljahr 2014/2015 ist die Zahl der Neuerrichtungen von Sekundarschulen im Vergleich zu den Vorjahren zurückgegangen. Gründe dafür sind zum einen ein gewisser „Sättigungseffekt“ insbesondere im ländlichen Raum, zum anderen aber auch die Tatsache, dass bei der Neuerrichtung von Schulen des längeren gemeinsamen Lernens von einigen Kommunen Gesamtschulen bevorzugt werden. In einigen Fällen konnten kleinere Schulstandorte auch durch die Bildung eines Teilstandortes einer bestehenden oder neu errichteten Gesamtschule erhalten werden.

Die weitaus überwiegende Zahl der Sekundarschulen wird in teilintegrierter Form mit äußerer Leistungsdifferenzierung in den Hauptfächern geführt. Diese Organisationsform entspricht weitgehend dem Modell der Gesamtschule.

Der Umwandlungsprozess der Verbundschulen in Sekundarschulen ist fast abgeschlossen. Zum Schuljahr 2016/2017 werden nur noch drei der ursprünglich 27 Verbundschulen als solche weitergeführt. Diese genießen bis zum Ablauf des Schuljahres 2019/2020 Bestandsschutz, können jedoch auf Antrag des Schulträgers auch zu einem früheren Zeitpunkt in eine Sekundarschule umgewandelt werden.

Sekundarschulen werden – wie oben ausgeführt - überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, im ländlichen Raum angenommen. Daher ist zu prüfen, von welchen Faktoren die erfolgreiche Errichtung von Sekundarschulen in einem urbanen Umfeld abhängt. Hierzu sind weitere Erkenntnisse auch aus der Auswertung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung des Schulversuchs „Längeres gemeinsames Lernen – Gemeinschaftsschule“ zu erwarten, die u.a. auch die Errichtungsbedingungen von Schulen des längeren gemeinsamen Lernens untersucht.

Aus Sicht der kommunalen Schulträger haben sich die Erleichterungen bei der Bildung von Teilstandorten bewährt. Aus schulfachlicher, pädagogischer und organisatorischer Sicht sind Teilstandorte jedoch weiterhin problematisch. Auch für die Beschäftigten können weit auseinander liegende Standorte eine zusätzliche Belastung darstellen. Derzeit entwickelt eine Arbeitsgruppe des MSW Leitlinien, die Antworten auf pädagogische und personelle Fragestellungen bei der Einrichtung von Teilstandorten geben sollen.



Um die Schulleitungen von Schulen mit Teilstandorten zu entlasten, wird die Leitungszeit an diesen Schulen im laufenden Schuljahr auf sieben Stunden je weiteren Teilstandort spürbar aufgestockt.

Es hat sich gezeigt, dass angesichts der demografischen Veränderungen bei einer grundsätzlich vorgegebenen Mindestzügigkeit der Sekundarschulen von drei Zügen einzelne Kommunen künftig kein eigenes Schulangebot mehr in der Sekundarstufe I vorhalten können.

Die Zahl der privaten Ersatzschulen bei der Errichtung von Sekundarschulen und neuen Gesamtschulen liegt unter zehn Prozent und bewegt sich somit im Rahmen der anderen Schulformen der Sekundarstufe I.

Die Schulform Hauptschule wird ungeachtet der engagierten pädagogischen Arbeit ihrer Lehrkräfte mangels Nachfrage in vielen Regionen in absehbarer Zeit nicht mehr angeboten werden. Diese Entwicklung hat bereits vor dem Schulkonsens eingesetzt und wurde durch diesen noch verstärkt.

Obwohl bei einer zunehmenden Anzahl von Regionen Haupt- und Realschulen als Schulformen des gegliederten Systems entweder gar nicht mehr oder nur noch in deutlich eingeschränktem Umfang vorhanden sind, ist die Schulform Gymnasium von der aktuellen Entwicklung bisher nicht unmittelbar betroffen. Gymnasien sind wichtige Kooperationspartner der Sekundarschulen für die Oberstufe; ebenso wie die gymnasiale Oberstufe der Gesamtschulen und Berufskollegs.

Während die Anmeldezahlen für die neu errichteten Gesamtschulen stabil sind und die Aufnahmekapazität zum Teil deutlich überschritten wird, unterschreiten nach den vorläufigen – und insoweit bis zum Vorliegen der Amtlichen Schuldaten noch nicht belastbaren – Aufnahmezahlen zum Schuljahr 2016/2017 insgesamt 13 der 107 öffentlichen Sekundarschulen die Fortführungsgröße (vgl. Antwort auf die Kleine Anfrage 5120, LT-Drucksache 16/13142). Die dauerhafte Fortführung einer Schule unterhalb der gesetzlichen Mindestgröße ist, unabhängig von der Schulform, nicht möglich.

Angesichts der teils sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen vor Ort gibt es verschiedene Erklärungsansätze, warum eine Schule Schwierigkeiten hat, die gesetzliche Mindestgröße zu erreichen. Zu den vielfältigen und jeweils im Einzelfall noch genauer zu analysierenden Ursachen gehören Konkurrenzsituationen, die sich vor allem in Ballungsräumen aus einem von den Eltern bevorzugtes Gesamtschulangebot ergeben können ebenso wie ein vorübergehend oder dauerhaft geringes Schüleraufkommen insgesamt, welches sich teilweise bereits bei den Vorgängersystemen (insbesondere Verbundschulen) niedergeschlagen hatte. Darüber hinaus verbleibt bei jeder noch so sorgfältigen Planung das Risiko, dass Schülerzahlprognosen nicht wie angenommen eintreffen oder sich relevante örtliche oder regionale Parameter nachträglich ändern. Dies gilt erst recht für die komplexe Aufgabe der Schulentwicklungsplanung. Auch angesichts der Vielzahl von gut etablierten Sekundarschulen sieht die Landesregierung auch bei äußerst kritischer Analyse keine Anhaltspunkte für ein „Scheitern“ dieser Schulform.



Zweiter Teil:

Auswirkungen der neuen Regelungen zur Gemeindegrenzen überschreitenden Schulentwicklungsplanung

Der zweite Teil der Berichtspflicht gemäß Artikel 3 des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes bezieht sich auf eine Überprüfung der „Auswirkungen der neuen Regelungen zur Gemeindegrenzen überschreitenden Schulentwicklungsplanung“. Der gesetzliche Auftrag ist dabei ausdrücklich auf die Änderungen des § 80 Schulgesetz NRW gerichtet und auch beschränkt.

Folgende erste Bewertung der Bereitschaft kommunaler Schulträger zur interkommunalen Zusammenarbeit wurde bereits im Rahmen des Berichtes „Zwei Jahre Schulkonsens“ (dort Ziffer 7.3) auf der Grundlage der Errichtungsvorgänge 2012 bis 2014 vorgenommen:

„Das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit wird nach Einschätzung der Landesregierung bisher noch nicht so offensiv genutzt, wie es der Landesgesetzgeber zur Sicherung des Erhalts von Schulangeboten vorgesehen hat. Nach den Erfahrungen der Schulaufsicht können benachbarte Schulträger z.B. aufgrund vorbelasteter Beziehungen, einer Verengung des Blicks auf die eigenen Belange oder entgegenstehende Interessenlagen teilweise nur schwer zu einer gemeinsamen Schulentwicklung motiviert werden. Die Schulaufsicht bemüht sich durch eine intensive Beratung unter Einbezug aller beteiligten Kommunen, eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Schullandschaft in der jeweiligen Region anzustoßen. Sie begleitet den Prozess möglichst umfassend.“

Diese Einschätzung wurde zum Anlass genommen, auch die Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen damit zu befassen, wie interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Schulentwicklungsplanung noch stärker gefördert werden kann und wie sinnvolle Impulse gesetzt werden können. Die damit verbundenen Erörterungsprozesse in den verschiedenen Gremien (insbesondere Arbeitsgruppe Schulstruktur der Bildungskonferenz; Workshop „Interkommunale Zusammenarbeit“ u.a. mit den kommunalen Spitzenverbänden) seit dem Jahr 2014 und deren Ergebnisse sind Teil der vorliegenden Evaluation, die grundlegenden Erkenntnisse daraus werden untenstehend dargestellt.⁶

Die Erfahrungen der oberen Schulaufsichtsbehörden bezüglich der Zusammenarbeit von Schulträgern bei den Errichtungsprozessen unter Berücksichtigung der Aspekte

- Stärkung der Aufgaben der oberen Schulaufsicht
- Implementation von Anhörungsrechten und Moderationsverfahren

wurden ebenfalls erhoben und haben Eingang in die Evaluation gefunden. Soweit nicht anders angegeben, spiegeln die Berichte der Bezirksregierungen die Erfahrungen seit dem Inkrafttreten des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes bis zum 1. Juli 2016 wider.

⁶ Zu den Ergebnissen der verschiedenen Prozesse siehe ausführlich den Anhang der Handreichung „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“ (Anlage 2).



Nach einer Kurzdarstellung der mit dem Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz vorgenommenen Änderungen in § 80 Schulgesetz NRW werden im Folgenden die einzelnen Aspekte analysiert.

Obleich es sich streng genommen nicht um eine „neue Regelung zur Gemeindegrenzen überschreitenden Schulentwicklungsplanung“ handelt, wird dabei auch die veränderte Rolle der Schulaufsicht berücksichtigt. Eine Veränderung der schulaufsichtlichen Aufgabenzuweisung im komplexen Prozess der Schulentwicklungsplanung beeinflusst die kommunalen Handlungsspielräume und –muster. Sie ist demnach bei einer Analyse der Auswirkungen der neuen Regelungen zur interkommunalen Zusammenarbeit sinnvoller Weise als weiterer Faktor zu berücksichtigen.

1 Die Änderungen in § 80 Schulgesetz NRW

Mit den Änderungen des § 80 Schulgesetz NRW im Rahmen des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes beabsichtigte der Landesgesetzgeber, die Regelungen zur Schulentwicklungsplanung für die Fälle, in denen Auswirkungen über die Gemeindegrenzen hinweg zu erwarten sind, um Vorgaben für effektive Verfahren zur frühzeitigen Konfliktvermeidung und -lösung zu ergänzen.

Die wesentlichen Änderungen des Gesetzestextes in den Absätzen 1 und 2 sind in den nachfolgenden Gegenüberstellungen hervorgehoben:

§ 80 SchulG a.F.	§ 80 SchulG i.d.F. des 6. Schulrechtsänderungsgesetzes
<p>(1) Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände sind, soweit sie nach § 78 Schulträgeraufgaben zu erfüllen haben, verpflichtet, zur Sicherung eines gleichmäßigen und alle Schulformen und Schularten umfassenden Bildungs- und Abschlussangebots in allen Landesteilen für ihren Bereich eine mit den Planungen benachbarter Schulträger abgestimmte Schulentwicklungsplanung zu betreiben. Sie können hierbei bestehende Ersatzschulen berücksichtigen, soweit deren Träger damit einverstanden sind. Die obere Schulaufsichtsbehörde beobachtet die Schulentwicklungsplanung in ihrem Bezirk und fördert die Koordinierung der Bildungs- und Abschlussangebote. Schulentwicklungsplanung und Jugendhilfeplanung sind aufeinander abzustimmen.</p>	<p>(1) Soweit Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände Schulträgeraufgaben nach § 78 zu erfüllen haben, sind sie verpflichtet, für ihren Bereich eine mit den Planungen benachbarter Schulträger abgestimmte Schulentwicklungsplanung zu betreiben. Sie dient nach Maßgabe des Bedürfnisses (§ 78 Abs. 4) der Sicherung eines gleichmäßigen und alle Schulformen und Schularten umfassenden Bildungs- und Abschlussangebots in allen Landesteilen. Die oberen Schulaufsichtsbehörden beraten die Schulträger dabei und geben ihnen Empfehlungen.</p>

Absatz 1: Neben einer redaktionellen Überarbeitung des ersten Satzes der Norm, durch welche Inhalt und Reichweite der bereits bestehenden Verpflichtung der Schulträger zur Betreibung einer abgestimmten Schulentwicklungsplanung nicht berührt wurde, hat der Gesetzgeber einen klarstellenden Hinweis auf die bedürfnisgerechte Gestaltung des Schulangebotes eingefügt. Der



bisher hier enthaltene Hinweis, dass Schulträger bestehende Ersatzschulen [bei der Schulentwicklungsplanung] berücksichtigen können, soweit deren Träger damit einverstanden sind, wurde in einen neuen Absatz 7 übertragen und dort um eine gegenseitige Informationsverpflichtung ergänzt:

(7) Die Träger öffentlicher Schulen und die Träger von Ersatzschulen informieren sich gegenseitig über ihre Planungen. Die Träger öffentlicher Schulen können bestehende Ersatzschulen in ihren Planungen berücksichtigen, soweit deren Träger damit einverstanden sind.

Der durch ein gesetzgeberisches Versehen entfallene Satz: „Schulentwicklungsplanung und Jugendhilfeplanung sind aufeinander abzustimmen“, wurde mit dem Gesetz zur Sicherung eines qualitativ hochwertigen und wohnungsnahen Grundschulangebots in Nordrhein-Westfalen (8. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 13. November 2012 in unveränderter Fassung wieder angefügt.

Die eigentliche Neuerung des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes bestand in der Veränderung der gesetzlichen Rolle der oberen Schulaufsichtsbehörde im Prozess der Schulentwicklungsplanung. Die Schulträgerberatung und die Abgabe von Empfehlungen gehen über die bis dahin formulierte Aufgabe hinaus, die Schulentwicklungsplanung im Regierungsbezirk zu beobachten. Den oberen Schulaufsichtsbehörden wurde damit eine deutliche aktivere Rolle in sowohl gemeindeinternen als auch interkommunalen Schulentwicklungsplanungsprozessen zugewiesen. Die Beratung und die Abgabe von Empfehlungen beinhaltet auch, machbare Handlungsoptionen aufzuzeigen, Alternativvorschläge zu unterbreiten und sinnvolle Kooperationen anzubahnen. Ein Rückzug auf eine reine „Überwachungs- und Genehmigungsfunktion“ ist durch den Gesetzestext ausgeschlossen. Damit bekommt die obere Schulaufsicht nach der gesetzlichen Wertung eine Doppelrolle: Beraterin der Schulträger für die Gestaltung der Planungsprozesse, schon im Vorfeld der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit schulorganisatorischer Maßnahmen, und Genehmigungsbehörde gemäß § 81 Absatz 3 Schulgesetz NRW. Hinzu kommt eine dritte Rolle: die der Moderatorin.

In Absatz 2 der Vorschrift wurde das Rücksichtnahmegebot ausgeschärft. Schulträger sind seither nicht mehr nur „gehalten“ sondern verpflichtet, in enger Zusammenarbeit und gegenseitiger Rücksichtnahme die Schullandschaft zu gestalten. Der Landesgesetzgeber folgte damit dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 31. Juli 2009 (19 B 484/09), wonach das Rücksichtnahmegebot und der Schutz vor einer Bestandsgefährdung zu den zwingenden Gründen gehören, die Genehmigung einer schulorganisatorischen Maßnahme zu versagen. Die gemeinsame Planungsaufgabe der Schulträger zur Gestaltung des regionalen Schulangebotes wurde ebenfalls qualitativ erweitert: Diese müssen im Sinne der Sicherung einer hochwertigen wohnungsnahen Schulversorgung nun auf ein vielfältiges und umfassendes, seit dem Neunten Schulrechtsänderungsgesetz auch inklusives, Schulangebot achten. Als weitere Ausprägung des Rücksichtnahmegebotes wurde die ausdrückliche Verpflichtung zur rechtzeitigen Anhörung „benachbarter“ Schulträger, bei kreisangehörigen Schulträgern auch des Kreises, gesetzlich verankert.



Als neues förmliches Instrument zur Beilegung von Konflikten zwischen Schulträgern über Schulentwicklungsplanungen oder beabsichtigte konkrete schulorganisatorische Maßnahmen wurde das sogenannte Moderationsverfahren in § 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW aufgenommen:

§ 80 SchulG a.F.	§ 80 SchulG i.d.F. d 6. Schulrechtsänderungsgesetzes
<p>(2) Schulen und Schulstandorte sind unter Berücksichtigung des Angebots anderer Schulträger so zu planen, dass schulische Angebote aller Schulformen und Schularten unter möglichst gleichen Bedingungen wahrgenommen werden können. Die Schulträger sind gehalten, in enger Zusammenarbeit und gegenseitiger Rücksichtnahme auf ein regional ausgewogenes, differenziertes Angebot zu achten; dies gilt insbesondere für den Bereich der Fachklassen des dualen Systems der Berufsausbildung.</p>	<p>(2) Schulen und Schulstandorte sind unter Berücksichtigung des Angebots anderer Schulträger so zu planen, dass schulische Angebote aller Schulformen und Schularten unter möglichst gleichen Bedingungen wahrgenommen werden können. Die Schulträger sind verpflichtet, in enger Zusammenarbeit und gegenseitiger Rücksichtnahme auf ein regional ausgewogenes, vielfältiges und umfassendes Angebot zu achten und benachbarte Schulträger rechtzeitig anzuhören, die durch die Planungen in ihren Rechten betroffen sein können. Dabei sind auch die Angebote der Berufskollegs und der Weiterbildungskollegs zu berücksichtigen. Sofern es sich bei dem Schulträger um eine kreisangehörige Gemeinde handelt, ist der Kreis im Hinblick auf seine Aufgaben gemäß § 78 Abs. 4 frühzeitig über die Planungen zu unterrichten. Macht ein benachbarter Schulträger eine Verletzung eigener Rechte geltend und hält der Schulträger an seiner Planung fest, kann jeder der beteiligten Schulträger ein Moderationsverfahren bei der oberen Schulaufsichtsbehörde beantragen. Die beteiligten Schulträger können auch die Moderation durch eine andere Stelle vereinbaren. Das Ergebnis der Abstimmung mit benachbarten Schulträgern und des Moderationsverfahrens ist festzuhalten.</p>

Das Moderationsverfahren wird (nur) auf Antrag und nicht „von Amts wegen“ durchgeführt. Es knüpft an den Anhörungsprozess und die in diesem Rahmen geltend gemachten Einwände gegen die Schulentwicklungsplanung eines Schulträgers an. Der Gesetzgeber hat die Moderatorenfunktion regelhaft der oberen Schulaufsichtsbehörde zugewiesen, jedoch ausdrücklich klargestellt, dass auch eine externe Moderation von den beteiligten Schulträgern vorgesehen werden kann. Die vorgeschriebene Ergebnisdokumentation erfolgt auch im Hinblick auf spätere Genehmigungsentscheidungen. Mit der gesetzlichen Ausgestaltung des Moderationsverfahrens ist der Gesetzgeber einem Vorschlag des Städte- und Gemeindebundes NRW vom 12.04.2011 (Verfahren zur Herstellung und Bewahrung eines regionalen Konsenses) gefolgt.



2 Die Empfehlungen der Bildungskonferenz

Die zentralen Ergebnisse des Berichtes „Zwei Jahre Schulkonsens“ zur interkommunalen Zusammenarbeit wurden in der Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen am 28. November 2014 unter dem Stichwort „Sicherung des regionalen Bildungsangebotes“ erörtert. Aufbauend auf der Vorarbeit der Arbeitsgruppe „Schulstruktur in Zeiten des demografischen Wandels“ wurden Herausforderungen, Ziele und Empfehlungen formuliert.

Die vorbereitenden Prozesse in der „Arbeitsgruppe Schulstruktur“ 2014 waren umfassend und ergebnisoffen angelegt. Einbezogen wurden dabei nicht nur die für die Evaluation des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes relevanten Regelungen des § 80 Schulgesetz NRW, sondern die gesamte gesetzliche Systematik der §§ 78 ff Schulgesetz NRW und weiterführende Aspekte, wie die Kostentragungspflicht bei den Schülerfahrkosten. Als mögliche Handlungsoptionen wurden beispielsweise auch eine stärkere Ausprägung der gesetzlichen Verpflichtung zur Zusammenarbeit und die Schaffung spezifischer (aufsichtlicher) Durchsetzungsinstrumente im Schulgesetz zur Diskussion gestellt, im Ergebnis jedoch mit Blick auf die Eigenverantwortlichkeit kommunaler Schulträger verworfen.

Im Ergebnis hat die Bildungskonferenz am 28. November 2014 festgestellt, dass es zur Entwicklung eines den regionalen Bedingungen angepassten, wohnortnahen und inklusiven Schulangebotes auch einer verstärkt gebietsübergreifenden Errichtung und Fortführung von Schulen bedürfe. Obgleich die vom Landesgesetzgeber intendierte Zusammenarbeit vielerorts bereits verantwortungsvoll und konstruktiv umgesetzt werde, gelinge es nicht immer, durch interkommunale Zusammenarbeit ein ortsnahe Schulangebot zu errichten oder zu erhalten. Die Bildungskonferenz hat damit das Erfordernis identifiziert, gebietsübergreifende Bedürfnisse noch stärker in den Blick zu nehmen und weitere Impulse für interkommunale Kooperationen zu setzen – vorrangig durch die Beseitigung möglicher Hindernisse für interkommunale Lösungen.

Mit den Empfehlungen „Interkommunale Zusammenarbeit fördern“ und „Ein regional bedarfsgerechtes Bildungsangebot sicherstellen“ wurden die Kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für Schule und Weiterbildung gebeten, gemeinsam zu prüfen, ob das bestehende gesetzliche Instrumentarium ausreicht, um eine notwendige interkommunale Zusammenarbeit wirksam in Gang zu setzen. Gleichzeitig wurden als Rahmenbedingungen formuliert:

- die Vorrangigkeit freiwilligen Engagements und
- die Beibehaltung der grundlegenden gesetzlichen Struktur der Schulträgerschaft.

Schwerpunkte der nachfolgenden Erörterungen im Workshop „Interkommunale Zusammenarbeit“ bildeten die Teilbereiche „Gegenseitige Information der Schulträger“ und „Sinnvoller Einsatz des Moderationsverfahrens“. Die hierzu für den Evaluationsauftrag bedeutsamen Gesprächsergebnisse sind unter den Ziffern 4 und 5 dargestellt.

Auf Grundlage der Zielsetzung, Mechanismen und Anreize zu identifizieren, welche die interkommunale Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis initiieren, stimulieren und stärken



könnten, ist der „Workshop Interkommunale Zusammenarbeit“ zu der Einschätzung gelangt, dass das bestehende gesetzliche Instrumentarium grundsätzlich ausreicht, um eine notwendige interkommunale Zusammenarbeit wirksam in Gang zu setzen, jedoch durch untergesetzliche Maßnahmen und die Etablierung freiwilliger Instrumente sinnvoll ergänzt werden kann.

Nach Billigung des Abschlussberichtes durch die Bildungskonferenz am 30. Oktober 2015 haben die kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für Schule und Weiterbildung im Verlauf des Jahres 2016 eine gemeinsame Handreichung zur Unterstützung der Schulträger entwickelt. Die dem Evaluationsbericht angefügte Handreichung „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“ (Anlage 2) greift die zentralen Empfehlungen des Workshops (z.B. Etablierung Regionaler Schulplanungskonferenzen) auf und appelliert an die Bereitschaft der an Schulentwicklungsplanungen Beteiligten, ihre gemeinsame Verantwortung zur Gestaltung eines vielfältigen und hochwertigen Schulangebotes wahrzunehmen und die Zusammenarbeit zu intensivieren. Damit sollen auf untergesetzlicher Ebene Impulse zur konstruktiven Gestaltung von regionalen Abstimmungsprozessen und letztlich auch zur Intensivierung gemeindeübergreifender Kooperationen gesetzt werden.

Die Handreichung versteht sich dabei vorrangig als „Planungshilfe für die Praxis“, Adressat sind also vor allem die Schulträger. Es werden dort zunächst der Rechtsrahmen für die Schulentwicklungsplanung und die gesetzlich vorgesehenen Instrumente interkommunaler Kommunikation dargestellt. Zur Förderung von Abstimmungsprozessen werden die im Rahmen des Workshops identifizierten Erfolgsfaktoren „Ergebnisoffenheit – Information – Transparenz“ klar benannt. Mit der „Regionalen Schulplanungskonferenz“ und den Ausführungen zum sinnvollen Einsatz des Moderationsverfahrens enthält die Handreichung konkrete Vorschläge zur Prozessgestaltung, die in abschließenden Verfahrensvorschlägen zusammengeführt werden. Darüber hinaus werden an vielen Stellen konkrete „Tipps“ und „Hinweise“ gegeben, die sich vor allem aus den Erfahrungen der kommunalen Schulentwicklungsplanungspraxis und der Schulaufsicht speisen.

Für Details wird auf die Darstellungen in der Handreichung verwiesen.

3 Die Beratungsfunktion der oberen Schulaufsichtsbehörden

Eine Bewertung der vom Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz initiierten Veränderung der Rolle der oberen Schulaufsichtsbehörden von einer überwachenden und koordinierenden hin zu einer beratenden Funktion im Rahmen der kommunalen Schulentwicklungsplanungsprozesse muss insbesondere die Erfahrungen und Einschätzungen der Bezirksregierungen selbst berücksichtigen. Entsprechend wurden diese gebeten, ihre Erfahrungen basierend auf den Schulträgerberatungen seit dem Jahr 2011 zum Stichtag 1. Juli 2016 mitzuteilen.

Die Bezirksregierungen, hier insbesondere die BR Detmold und die BR Köln, haben in ihren Berichten darauf hingewiesen, dass Schulträgerberatungen bereits vor der Gesetzesänderung geübte Praxis gewesen seien, um Fragen und unterschiedliche Sichtweisen bereits im Vorfeld von Genehmigungsverfahren über schulorganisatorische Maßnahmen zu klären. Dies bedeutet,



dass die Bezirksregierungen bereits vor dem Jahr 2011 zugunsten der planenden Schulträger, ob als Annex zu ihrer Genehmigungszuständigkeit oder in Ausprägung ihres Auftrages zur Förderung der Koordinierung von Bildungsangeboten, vielfach Beratungsleistungen erbracht haben.

So betrachtet hat die gesetzliche Änderung keine unmittelbaren und wesentlichen Auswirkungen auf die Art der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Schulentwicklungsplanung, sondern vor allem klarstellende Funktion gehabt. Das zuvor bereits vorhandene Selbstverständnis als Berater und Kommunikationspartner der kommunalen Schulträger wurde jedoch gesetzlich legitimiert. In den Regierungsbezirken bestehende Kulturen der Beratung und des Austausches haben nun einen klaren gesetzlichen Anknüpfungspunkt.

Die oberen Schulaufsichtsbehörden haben einvernehmlich erklärt, dass sich die Beratungstätigkeit in der Praxis seit dem Jahr 2011 erheblich intensiviert hat. Die durch das Sechste Schulrechtsänderungsgesetz gesetzten Impulse haben zu einer Vielzahl von Schulentwicklungsplanungsprozessen und in Konsequenz auch schulorganisatorischen Maßnahmen geführt. Damit verbunden waren im stärkeren Maße Schulträgerberatungen erforderlich.

Angesichts der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, z.B. mehrheitlich ländliche oder urbane Prägung, können sich die Beratungsschwerpunkte und damit auch die Beratungskultur in den Regierungsbezirken unterscheiden. Ebenfalls können sich Beratungsbedarfe und Erfordernisse z.B. aufgrund von örtlichen oder regionalen Entwicklungen (Änderung der Schullandschaft in Nachbarkommunen, Änderung des Schulwahlverhaltens bzw. der Pendlerbewegungen) ändern.

Die Bezirksregierung Köln hat mitgeteilt, die Beratung von Schulträgern erfolge hauptsächlich auf Nachfrage. Die Bezirksregierung Arnsberg hat darauf hingewiesen, dass die gemeinsame Beratung mehrerer Schulträger zu einer regionalen Schulentwicklungsplanung verstärkt an Bedeutung gewinne. Bestätigt wird dies durch die Einschätzung der Bezirksregierung Münster, eine schulaufsichtliche Begleitung regionaler interkommunaler Schulentwicklungsprozesse erscheine zunehmend notwendig.

Der Erfolg der Schulträgerberatungen wird von den oberen Schulaufsichtsbehörden differenziert beurteilt. Insbesondere die Bezirksregierung Düsseldorf bewertet die Erfahrungen mit der Zusammenarbeit mit Schulträgern weitgehend positiv. Die Mehrzahl der Schulträger nehme das Beratungsangebot gerne in Anspruch, bringe die Beratungsergebnisse in den politischen Diskussionsprozess ein und berücksichtige diese bei den weiteren Planungen. Sofern Schulträger beabsichtigten, einen von Beratungsergebnissen abweichenden Beschluss zu fassen, werde dies in aller Regel gegenüber der Schulaufsicht kommuniziert und mit Blick auf eine genehmigungsfähige Beschlussfassung abgestimmt.

Mehrheitlich weisen die Bezirksregierungen jedoch darauf hin, dass insbesondere Beratungen hin zu einer interkommunalen Zusammenarbeit von den Schulträgern oft nur zögerlich angenommen und gemeindeübergreifende Schulangebote trotz intensiver Beratung nur



begrenzt durch die Schulträger realisiert würden. Alle Schulaufsichtsbehörden konnten hierzu konkrete Fälle aus der Beratungspraxis benennen. Die Bezirksregierung Detmold berichtete, dass Schulträger nach den dortigen Erfahrungen im Rahmen der Beratung oft erst im Falle eines drohenden Verlustes einer Beschulungsmöglichkeit vor Ort für über die Gemeindegrenzen hinaus gehende Überlegungen empfänglich seien. Die Bezirksregierung Köln bestätigt diese Einschätzung: Die im Schulgesetz geforderte enge Zusammenarbeit der Schulträger werde eher zurückhaltend wahrgenommen.

Die Bezirksregierung Münster führte ergänzend an, dass sich vor allem bei einer Beratung zu gemeindeübergreifenden Lösungen mit Teilstandortbildungen die Beratungsbedarfe auch auf Fragen des Raumbedarfes und der personellen und sächlichen Ausstattung erstreckten, um ein gleichsinniges Handeln der Schulträger im Sinne einer [gemeinsamen] Schule zu ermöglichen.

Im Rahmen der sich an den Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ anschließenden Diskussionsprozesse mit Vertreterinnen und Vertretern insbesondere der kommunalen Spitzenverbände, der Schulaufsicht und aus der Praxis der Schulentwicklungsplanung (AG Schulstruktur der Bildungskonferenz; Workshop „Interkommunale Zusammenarbeit“) zur weiteren Förderung interkommunaler Zusammenarbeit wurde die Beratungstätigkeit der Bezirksregierungen lediglich am Rande, im Zusammenhang mit der Initiierung und Förderung interkommunaler Planungsprozesse, erörtert. Dabei gab es keine negativen Bewertungen der Beratungsfunktion der Bezirksregierungen durch die kommunalen Vertreter. Den vereinzelt Rückmeldungen ließ sich vielmehr eine Grundzufriedenheit und Wertschätzung der Beratungstätigkeit durch die oberen Schulaufsichtsbehörden entnehmen. Auch dies spricht für eine allgemeine Akzeptanz der in das Schulgesetz übernommenen Beratungsaufgabe.

Anknüpfend an die Beratungsfunktion der oberen Schulaufsichtsbehörden hat der Workshop „Interkommunale Zusammenarbeit“ ausdrücklich festgestellt, dass diese auch als Initiatoren Regionaler Schulplanungskonferenzen in Betracht kommen, denn sie können aufgrund der Kenntnis (über)regionaler Strukturen Abstimmungsbedarfe frühzeitig erkennen. Dazu kann auf Ziffer 5 der Handreichung „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“ verwiesen werden.

4 Die rechtzeitige Anhörung anderer Schulträger

Das mit dem Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz in § 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW etablierte formale Anhörungsgebot für öffentliche Schulträger stellt sicher, dass „benachbarte“ Schulträger, die in ihren Rechten berührt sein können, im Vorfeld schulorganisatorischer Maßnahmen Einwände geltend machen können. Es wird damit durch die Norm ein Mindestmaß an Abstimmung und somit auch an gegenseitiger Rücksichtnahme gewährleistet.

Die Nichtbeachtung dieser Beteiligungsverpflichtung durch den planenden Schulträger ist aufgrund ihrer gesetzlichen Stellung ein relevantes Genehmigungshindernis. Gemäß § 81 Absatz 3 Schulgesetz NRW ist die Genehmigung eines Schulträgerbeschlusses durch die obere



Schulaufsichtsbehörde zu versagen, wenn der Beschluss den Vorschriften des § 81 Absatz 1 und der §§ 78 bis 80, 82 und 83 widerspricht (gebundene Entscheidung).

Die obere Schulaufsichtsbehörde überprüft daher im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens die Einhaltung der Beteiligungsverpflichtung. Die Überprüfung beschränkt sich nicht auf die Frage, ob überhaupt eine Anhörung erfolgt ist. Es muss vielmehr ein ordnungsgemäßes Beteiligungsverfahren nachgewiesen werden.

Hierzu gehören z.B.

- die Rechtzeitigkeit der Anhörung
- die Wahl des richtigen Adressatenkreises und
- die Übermittlung ausreichender Information.

Von anderen Schulträgern in diesem Verfahren vorgetragene und aufrecht erhaltene Einwände sind durch die Genehmigungsbehörde darauf zu prüfen, ob durch die geplante Maßnahme ein Verstoß gegen das Rücksichtnahmegebot anzunehmen ist.

Dem Ministerium für Schule und Weiterbildung sind aufgrund Artikel 2 Absatz 5 des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes alle einschlägigen Genehmigungsverfahren (Errichtung von Sekundarschulen seit 2012/2013) zur Zustimmung vorgelegt worden. Nach den Erfahrungen des Ministeriums erfolgt die Prüfung der ordnungsgemäßen Beteiligung anderer Schulträger durch alle Bezirksregierungen gleichermaßen umfassend und sorgfältig. In der Praxis werden im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens in der Regel das Anhörungsschreiben und die eingegangenen Stellungnahmen angefordert. Der schulgesetzliche Begriff „benachbart“ wird aufgrund des Schutzzwecks der Norm (Sicherung der Einhaltung des Rücksichtnahmegebotes) wie folgt verstanden: Erforderlich ist keine unmittelbare räumliche Nähe im Sinne gemeinsamer Gemeindegrenzen, sondern eine Betroffenheit durch die jeweilige Planung. Diese liegt beispielsweise vor, wenn zwischen zwei Gemeinden ein Schüleraustausch besteht oder durch die beabsichtigte Maßnahme bestehen kann. Regelmäßig sind daher auch Schulträger anzuhören, die bisher mit ihren Schulangeboten eine regionale Versorgungsfunktion wahrgenommen haben.

Im Hinblick auf die Erfüllung der Anhörungsverpflichtung durch die Schulträger hat insbesondere die Bezirksregierung Köln berichtet, dass sich nach ihrer Einschätzung durch die ausdrückliche Aufnahme in § 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW durchaus die Bereitschaft verstärkt habe, „Belange von Nachbarkommunen nicht auszublenden“. Auch die Bezirksregierung Düsseldorf bewertet die Einhaltung des Rücksichtnahmegebotes und das [selbstständige] Herbeiführen des regionalen Konsenses durch die Schulträger im Regierungsbezirk positiv. Die Bezirksregierung Münster weist allerdings darauf hin, nach ihrer Erfahrung werde von benachbarten Schulträgern mit zunehmender Tendenz die Verletzung eigener Rechte (Bestandsgefährdung bestehender Schulen) vorgetragen.

Als Erklärungsansatz für dieses Phänomen kommt in Betracht, dass sich die Schulträger bei fortschreitender Umstrukturierung der regionalen Schullandschaft und aufgrund des



demografischen Wandels sinkender Schülerzahlen in einer stärkeren Konkurrenzsituation um Schülerinnen und Schüler befinden. Hinzu kommt, dass es in früheren Jahren im Münsterland etliche Gesamtschulen in kleineren Gemeinden gab, die ein großes Einzugsgebiet hatten. Gerade in einer derartigen Situation stellt jedoch das gesetzliche Anhörungsrecht eine angemessene Berücksichtigung der Belange anderer Schulträger bei Genehmigungsentscheidungen über schulorganisatorische Maßnahmen sicher.

Im Ergebnis wurden durch die ausdrückliche Aufnahme der Anhörungspflicht in das Schulgesetz NRW die Rechte benachbarter Schulträger tatsächlich gestärkt. Durch die zwingende Berücksichtigung im Genehmigungsverfahren ist sichergestellt, dass dem Rücksichtnahmegebot hinreichend Geltung verschafft wird.

Im Rahmen des Workshops „Interkommunale Zusammenarbeit“ wurde allerdings von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und der kommunalen Schulentwicklungsplanungspraxis der Zeitpunkt der Beteiligung benachbarter Schulträger problematisiert. Es gebe regelmäßig dort Schwierigkeiten, wo Kommunen mit Beschlüssen, also vollständig abgeschlossenen Planungsprozessen, konfrontiert würden. Teilweise bestehe bei Kommunen die Sorge, „Dinge zu früh aus der Hand zu geben“. Daher erfolge eine Beteiligung benachbarter Schulträger oft erst unmittelbar im Vorfeld von konkreten Schulträgerbeschlüssen. Zu diesem Zeitpunkt sei dann bereits eine Schulträgerberatung durch die obere Schulaufsicht erfolgt und die Maßnahmenplanung weitestgehend abgeschlossen.

Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops bestand Einigkeit, dass bei derart verfestigten Planungen Impulse für eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit kaum noch sinnvoll gesetzt werden können. Stattdessen sollten Nachbarkommunen frühzeitig eingebunden und Planungen transparent gemacht werden.

Auch der Landesgesetzgeber ist bei der schulgesetzlichen Verankerung des Anhörungsrechtes davon ausgegangen, dass die Beteiligung benachbarter Schulträger schon prozessbegleitend während der Planungsphase erfolgt. Dies ergibt sich einerseits bereits aus der systematischen Stellung des Anhörungsrechtes in der Vorschrift zur Schulentwicklungsplanung (§ 80), andererseits aus der Vorgabe, die benachbarten Schulträger rechtzeitig anzuhören. Eine Rechtzeitigkeit ist aber nur dann anzunehmen, wenn eine Maßnahmenplanung ein Mindestmaß an Ergebnisoffenheit für die Belange der Nachbarschulträger aufweist.

Die Frage, ob der Terminus „rechtzeitig“ in der Norm durch den Begriff „frühzeitig“ ersetzt werden sollte, wurde im Rahmen des Workshops ebenfalls geprüft. Im Ergebnis wurde die Anregung einer entsprechenden Gesetzesänderung jedoch verworfen, da durch den Austausch der unbestimmten Rechtsbegriffe nach Auffassung der Workshopteilnehmer keine ausreichende Konkretisierung bzw. Signalwirkung zu erwarten sei.

Stattdessen verständigte der Workshop sich darauf, dass ein Appell an alle an Schulentwicklungsplanungen Beteiligten gerichtet werden sollte, regelmäßige



Abstimmungsprozesse durchzuführen und diese frühzeitig zu initiieren, zu intensivieren und die Zusammenarbeit bei der Errichtung und Fortführung von Schulen zu stärken.

Die durch die Bildungskonferenz gebilligte erste Empfehlung des Workshops „Gelingensbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit stärker kommunizieren“ benennt als Erfolgsfaktor für interkommunale Kooperationen die regelmäßige wechselseitige Information, Transparenz und Ergebnisoffenheit zu Beginn des Verfahrens. Letztlich wird damit den öffentlichen Schulträgern empfohlen, das gesetzlich vorgesehene Instrument der Anhörung auf freiwilliger Basis zu einer echten Beteiligungskultur auszubauen.

Der Abschlussbericht des Workshops weist an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass Erfordernisse, Perspektiven und Handlungsoptionen für eine Zusammenarbeit sehr früh bereits bei Schulentwicklungsplanungsprozessen in den Blick genommen werden müssen.

Dem so formulierten Auftrag zur Kommunikation dieser Gelingensbedingungen kommen die kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für Schule und Weiterbildung mit Vorlage der Handreichung „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“ nach. Neben einem klaren Aufruf zu „interkommunalem Denken“ und zu Kooperationsbereitschaft bei der Schulentwicklungsplanung enthält die Handreichung eine umfassende Darstellung von Erfolgsfaktoren interkommunaler Zusammenarbeit (dort Ziffer 4), die maßgeblich dem Aufbau einer vertrauensvollen Beteiligungskultur auf Augenhöhe zuzurechnen sind. Ebenfalls behandelt wird die Einbindung und Weiterentwicklung der Beteiligung im Rahmen systematischer schulentwicklungsplanerischer Instrumente (Regionale Schulplanungskonferenz). Für Details wird auf die Ausführungen in der Handreichung verwiesen.

5 Das Moderationsverfahren

Das mit dem Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz ebenfalls in § 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW eingefügte Moderationsverfahren knüpft systematisch an die Beteiligung der Nachbarschulträger an. Der Landesgesetzgeber hat das Moderationsverfahren als Instrument zur Auflösung eines im Rahmen der Anhörung zwischen Schulträgern entstandenen Dissenses vorgesehen. Zum Verhältnis zwischen Anhörung, Moderationsverfahren und Genehmigungsentscheidung hat er in der Gesetzesbegründung ausgeführt:

Erwägt ein Schulträger, die örtliche Schullandschaft zu verändern, informiert er benachbarte Schulträger darüber. Er gibt ihnen die Gelegenheit, sich innerhalb einer bestimmten Frist dazu zu äußern. Sieht ein benachbarter öffentlicher Schulträger in den Plänen die Verletzung eigener Rechte, legt er solche Einwände dar. Bleibt es danach bei einem Dissens, kann jeder beteiligte Schulträger ein Moderationsverfahren bei der oberen Schulaufsichtsbehörde beantragen. Diese ist regelmäßig verpflichtet, das Verfahren durchzuführen. Unberührt bleibt, dass sich die Schulträger untereinander auf die Moderation durch eine andere Stelle verständigen können.

Ergebnis des Moderationsverfahrens kann sein, dass kein Konsens erzielt wird. Erstreckt sich der Dissens allein auf einen Schulentwicklungsplan, ist das Verfahren damit beendet;



aus der Schulentwicklungsplanung als solcher kann keine Verletzung der Rechte eines benachbarten Schulträgers erwachsen.

Geht es aber um die Errichtung einer Schule und damit um ein Genehmigungsverfahren gemäß § 81 Absatz 3, ist es erforderlich, über den Dissens zu entscheiden. Dies ist Aufgabe der Bezirksregierung als Genehmigungsbehörde für die Errichtung von Schulen. Die Bezirksregierung hat dabei das Ergebnis eines Moderationsverfahrens zu würdigen.

Anhand der Gesetzesbegründung wird deutlich, dass der Gesetzgeber das Moderationsverfahren nicht ausschließlich als Vorfeldmaßnahme zur Genehmigung schulorganisatorischer Maßnahmen verstanden wissen wollte. Das Instrument ist vielmehr auf einen umfassenden Einsatz zur Erzielung eines Konsenses bereits in der Phase der Schulentwicklungsplanung angelegt.

Nach den Erhebungen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung wurden landesweit seit Inkrafttreten des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes 13 förmliche Moderationsverfahren durchgeführt (Stand: 8. September 2016). Die Verteilung der Verfahren auf die Regierungsbezirke ist nachfolgender Darstellung zu entnehmen:

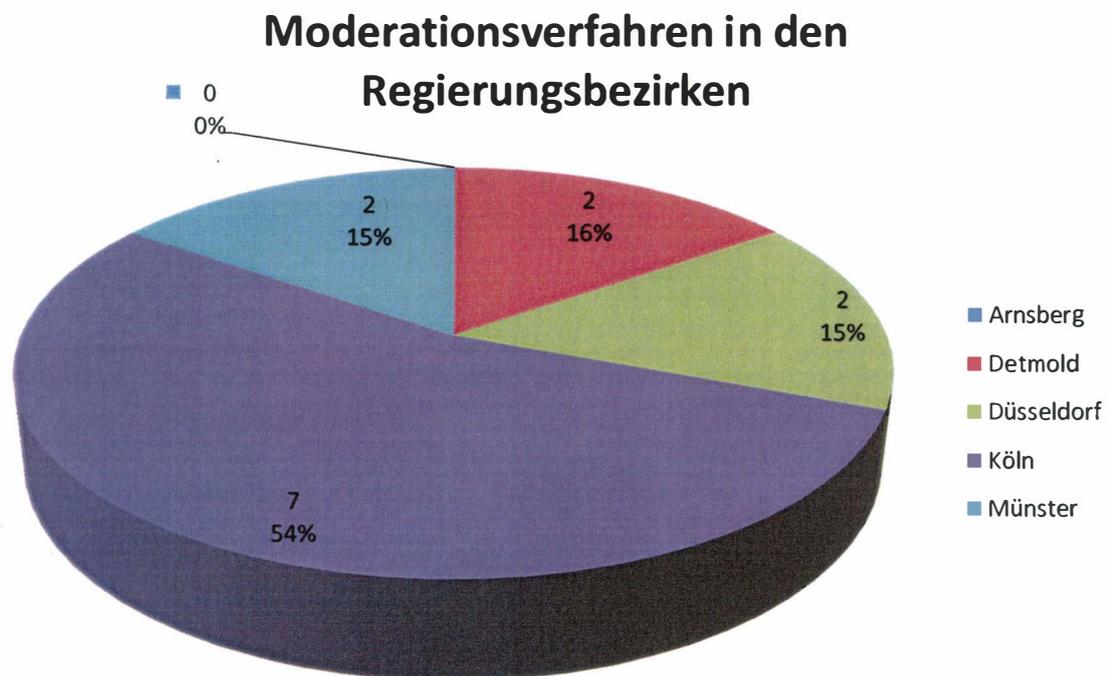


Abbildung 5.1: Moderationsverfahren 2011 bis 2016

Die Gesamtzahl von 13 Verfahren, die ausnahmslos im Zusammenhang mit der Errichtung von Schulen des längeren gemeinsamen Lernens geführt wurden, erscheint angesichts der Vielzahl an Planungsprozessen und Schulerrichtungen (siehe dazu den ersten Teil des Berichtes) seit dem Jahr 2011 gering. Nur wenige der beteiligten Schulträger haben somit von diesem Instrument Gebrauch gemacht, um auftretende interkommunale Konflikte beizulegen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die angegebene Zahl der Verfahren nur förmliche Moderationsverfahren und

nicht die Fälle umfasst, in denen Dissense bilateral zwischen Kommunen oder durch gemeinsame Beratungsgespräche mit der Schulaufsicht beigelegt werden konnten. Über die Bereitschaft der Schulträger zur Konfliktbeilegung ist somit keine Aussage getroffen.

Bei einer Analyse der Verteilung der Moderationsverfahren auf die Regierungsbezirke fällt auf, dass mehr als die Hälfte der Verfahren insgesamt (7; 54 %) auf den Regierungsbezirk Köln entfällt, darunter auch ein regional breit angelegtes Verfahren mit vielen kreisangehörigen Akteuren und unter Beteiligung des Kreises. Nach den Erkenntnissen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung ist die relativ hohe Anzahl an Verfahren im Regierungsbezirk Köln auch auf die Initiative der Bezirksregierung Köln zurückzuführen. Diese hat sich bereits frühzeitig für eine konstruktive Nutzung des neuen gesetzlichen Instrumentes eingesetzt.

Mit jeweils zwei Verfahren verteilen sich die übrigen Moderationsverfahren gleichmäßig auf die Regierungsbezirke Detmold, Düsseldorf und Münster. Lediglich im Regierungsbezirk Arnsberg wurde bisher nach dortiger Rückmeldung kein förmliches Verfahren durchgeführt.

Die insgesamt geringe Anzahl von Verfahren lässt eine abschließende Bewertung der Eignung des Moderationsverfahrens zur Konfliktbeilegung nicht zu. Die Erfahrungen mit den dort durchgeführten Verfahren unterscheiden sich in den Regierungsbezirken. Die Bezirksregierung Köln, die insoweit auf die größten Erfahrungswerte zurückgreifen kann, bewertet die durchgeführten Verfahren im Grundsatz positiv. Sie hat berichtet, dass in einigen Fällen durchaus ein regionaler Konsens hergestellt oder Kompromisse gefunden werden konnten – wenn auch manchmal nicht mit allen Verfahrensbeteiligten. Die gefundenen Kompromisse umfassten beispielsweise die Einigung auf eine geringere Schulgröße für ein neues Schulangebot, als von dem planenden Schulträger ursprünglich vorgesehen. In drei der sieben Fälle konnte keinerlei Konsens erzielt werden, so dass im Genehmigungsverfahren förmlich über die Einwände der Nachbarschulträger entschieden werden musste.

Die im Regierungsbezirk Köln durchgeführten Verfahren bezogen sich auf Errichtungsvorgänge zu den Schuljahren 2012/2013 bis 2014/2015. Die beiden Moderationsverfahren im Regierungsbezirk Düsseldorf wurden im Jahr 2013 durchgeführt und bezogen sich auf geplante Errichtungen von Gesamtschulen. Hingegen wurde im Regierungsbezirk Münster deutlich später erstmals von der Möglichkeit des Moderationsverfahrens Gebrauch gemacht. Die dortigen Verfahren beziehen sich auf Gesamtschulerrichtungen zum Schuljahr 2016/2017 und (aktuell geplant) zum Schuljahr 2017/2018. Die Bezirksregierung Detmold hat berichtet, dass in beiden Verfahren (Errichtung einer Sekundarschule 2012; Errichtung einer Gesamtschule 2014) kein Konsens gefunden werden konnte. Verwaltungsgerichtliche Eil- und Klageverfahren schlossen sich jeweils an. Im Regierungsbezirk Arnsberg wurde in einem Fall bereits während eines gemeinsamen Vorgesprächs festgestellt, dass das von einer Kommune angestrebte Vorgespräch „an der Errichtung einer Sekundarschule nichts ändern würde“. Von der Durchführung eines förmlichen Verfahrens wurde daraufhin abgesehen.



Nach den Berichten der oberen Schulaufsichtsbehörden wurde von der Möglichkeit zur Bestimmung eines externen Moderators nur in einem Fall (Regierungspräsident a.D.) Gebrauch gemacht. Im Übrigen wurde die Moderation, wie gesetzlich als Regelfall normiert, durch die obere Schulaufsicht ausgeübt.

Die gesetzliche Rollenzuweisung war auch Gegenstand der Erörterungen des Workshops „Interkommunale Zusammenarbeit“. Problematisiert wurde insbesondere, dass der oberen Schulaufsichtsbehörde bei einer Gesamtbetrachtung des Verfahrens eine Doppel- bzw. Mehrfachrolle als Schulträgerberaterin und Genehmigungsbehörde sowie als Moderatorin zukommt. Die Vertreter aus der kommunalen Schulentwicklungsplanungspraxis stellten daran anknüpfend in Frage, dass bei diesen Rahmenbedingungen eine ergebnisoffene Gestaltung der Moderationsverfahren möglich sei und die obere Schulaufsicht als Verfahrensbeteiligte sinnvoll moderieren könne. Vertreter der kommunalen Spitzenverbände teilten die Bedenken und wiesen darauf hin, Ziel der Einführung des Moderationsverfahrens sei es gewesen, ein strukturiertes Verfahren für einen Interessensausgleich zu finden – ähnlich eines Mediationsverfahrens. Mit seinem Abschlussbericht hat der Workshop folgende Empfehlung ausgesprochen, die durch die Bildungskonferenz gebilligt wurde:

Das Moderationsverfahren weiterentwickeln

Ein sinnvoller Einsatz des gesetzlichen Moderationsverfahrens als Instrument zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit setzt ein ergebnisoffenes Verfahren voraus.

Die Beteiligung benachbarter Schulträger und damit auch die Durchführung des Moderationsverfahrens sollte in einem Verfahrensstand erfolgen, in dem noch keine Vorfestlegungen über schulorganisatorische Maßnahmen getroffen worden sind.

Die gesetzliche Regelzuweisung der Moderatorenrolle an die oberen Schulaufsichtsbehörden hat sich aufgrund ihrer Doppelfunktion als Genehmigungsbehörde nicht bewährt. Von der Möglichkeit externer Moderation sollte verstärkt Gebrauch gemacht werden.

Der Landesgesetzgeber sollte unter Berücksichtigung dieser Aspekte eine Anpassung des § 80 Schulgesetz NRW prüfen.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung haben die kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für Schule und Weiterbildung in der Handreichung „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“ Grundsätze für den sinnvollen Einsatz des Moderationsverfahrens formuliert (siehe dort Ziffer 6).

Die Handreichung verfolgt an dieser Stelle das Ziel, Schulträger dafür zu sensibilisieren und sie zu ermutigen, das Moderationsverfahren nach ihren jeweiligen Bedürfnissen zu gestalten und sich auf geeignete – auch externe – Moderatoren zu verständigen.

Der Landesgesetzgeber hat das Moderationsverfahren als flexibles Instrument an- und den Verfahrensablauf nicht festgelegt, so dass Rahmen und Ablauf des Moderationsverfahrens



bedürfnisgerecht gestaltet werden können. Die Beteiligten werden daher ermutigt, das Verfahren eigenverantwortlich zu organisieren. Es wird ihnen empfohlen, Elemente des Mediationsverfahrens stärker in das Verfahren einzubringen. Darüber hinaus werden konkrete Vorschläge unterbreitet, wie das Instrument in regionale Abstimmungsvorgänge prozessbegleitend eingebunden werden kann.

Auf der Grundlage der Wirkungen der Vorschläge in der Handreichung wird im Verlauf der nächsten Legislaturperiode auf Empfehlung des Workshops eine Anpassung des § 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW, die aber angesichts der schon jetzt offenen Gesetzesformulierung weitestgehend klarstellenden Charakter haben dürfte, zu prüfen sein.

6 Interkommunale Zusammenarbeit bei der Errichtung von Schulen

Im Rahmen der Abfrage bei den oberen Schulaufsichtsbehörden zum 1. Juli 2016 wurden ebenfalls die Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit bei der Errichtung von Schulen seit Inkrafttreten des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes bis einschließlich zum Schuljahr 2016/2017 erhoben. Die Auswertung der Berichte hat ergeben, dass bei den landesweit insgesamt 191 neuen öffentlichen Sekundarschulen (107) und Gesamtschulen (84) in 26 Fällen (ca. 13 %) eine interkommunale Zusammenarbeit vorliegt. Diese verteilen sich wie folgt auf die Regierungsbezirke:

Interkommunale Zusammenarbeit seit 2011

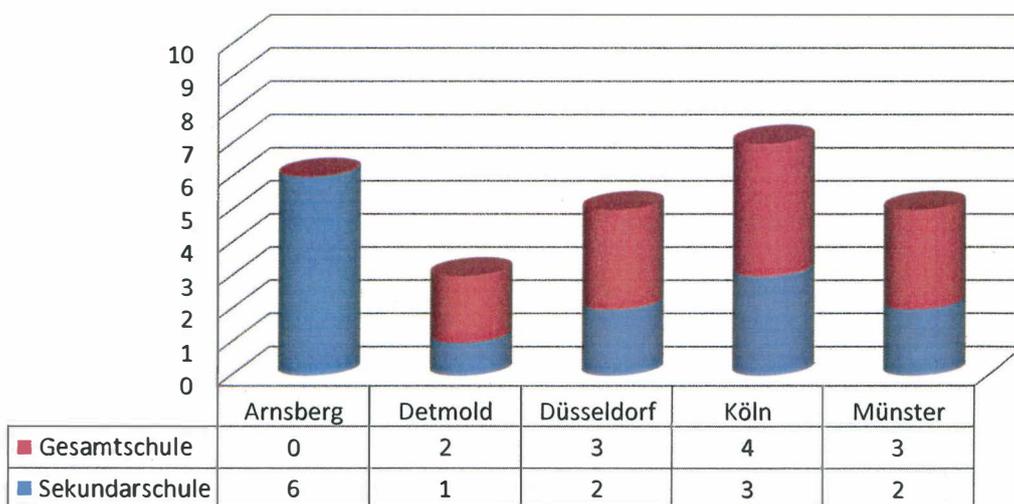


Abbildung 6.1: Neue Sekundar- und Gesamtschulen in interkommunaler Zusammenarbeit

In der Aufstellung enthalten sind die im Schuljahr 2016/2017 bestehenden Schulen, bei denen die Schulträgerschaft entweder durch einen Zweckverband oder aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung alleine von einer Trägergemeinde wahrgenommen wird (Fälle des § 78 Absatz 8 Schulgesetz NRW). Die Zusammenarbeit hat nicht zwingend dazu geführt, dass gemeindeübergreifende Teilstandortlösungen realisiert wurden (siehe hierzu im ersten Teil des Berichtes). Niedrigschwellige Formen der Kooperation, z.B. finanzielle Absprachen oder

Einverständniserklärungen zur Beschulung gemeindeeigener Kinder (keine interkommunale Zusammenarbeit im engeren Sinne), sind insoweit nicht berücksichtigt. Für eine Darstellung der unterschiedlichen Instrumente interkommunaler Kooperation siehe auch Ziffer 3 der Handreichung „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“.

Im Regierungsbezirk Arnsberg beschränkte sich die interkommunale Zusammenarbeit bei Schulerrichtungen im Berichtszeitraum auf die Schulform Sekundarschule. Mit insgesamt sechs Fällen (bei 31 neuen Schulen) liegt die Zusammenarbeit über dem landesweiten Durchschnitt. Die fehlende Kooperation bei Gesamtschulerrichtungen ist auch auf die geringe Anzahl neuer Gesamtschulen (8) zurückzuführen. Die Bezirksregierung Arnsberg hat die Zusammenarbeit in der Mehrzahl der Fälle als positiv beurteilt. In einem Fall konnte die ursprünglich gering ausgeprägte Kooperationsbereitschaft durch intensive Beratungstätigkeit gestärkt werden, so dass es zu einer erfolgreichen Schulerrichtung kam. Die Bezirksregierung hat berichtet, dass eine angestrebte interkommunale Zusammenarbeit in zwei Fällen nicht realisiert werden konnte. Stattdessen haben sich die beiden Schulträgerkommunen für eine eigenständige Sekundarschulerrichtung entschieden, während in den ursprünglich vorgesehenen zwei „Partnerkommunen“ Sekundarschulen in freier Trägerschaft errichtet wurden.

Für den Regierungsbezirk Detmold liegen nur drei Fälle interkommunaler Zusammenarbeit vor. Die Bezirksregierung hat darauf hingewiesen, dass in einem Fall interkommunaler Kooperation nach dem Wegfall eines Teilstandortes in der Partnergemeinde wegen Nichterreichens der Fortführungsgröße auch die Auflösung der bestehenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung möglich sei. Das Verhältnis der beiden Kommunen sei durch die Entwicklungen mittlerweile sehr belastet. Bei der anderen, durch gemeindeübergreifende Zusammenarbeit errichteten, Gesamtschule habe die „Partnerkommune“ nun ihr Hauptschulgebäude für die Errichtung einer Gesamtschule in freier Trägerschaft zur Verfügung gestellt. Diese Fälle verdeutlichen, dass eine erfolgreiche interkommunale Kooperation nicht mit der Errichtung einer Schule als abgeschlossen bewertet werden kann, sondern auch in der Folge durch konstruktives Zusammenwirken und das Unterlassen von „schädigenden“ Maßnahmen und Alleingängen „gelebt“ werden muss.

In den Regierungsbezirken Düsseldorf und Münster entspricht die Häufigkeit interkommunaler Zusammenarbeit bei den Schulerrichtungen mit jeweils fünf Fällen (bei 39 bzw. 40 Errichtungen) etwa dem Landesdurchschnitt. Die beiden Kooperationen im Sekundarschulbereich im Regierungsbezirk Münster hatten sich bereits bei den Vorgängerschulen („Verbundschulen“) bewährt und wurden bei der Änderung der Schulform in eine Sekundarschule fortgeführt. Bei allen Kooperationen im Gesamtschulbereich handelt es sich in beiden Regierungsbezirken um Schulen mit gemeindeübergreifenden Standortmodellen.

Auch im Regierungsbezirk Köln, in dem mit sieben Kooperationen bei 41 neuen Schulen die Zusammenarbeit etwas überdurchschnittlich ausgeprägt ist, wurden gemeindeübergreifende Kooperationen weitestgehend zur Umsetzung interkommunaler Standortmodelle genutzt. Bei den Sekundarschulen setzten die Schulträger dabei auf vertikale Standortmodelle, bei den Gesamtschulen überwiegen die horizontalen Standortlösungen.



Eine Gesamtauswertung der Formen interkommunaler Zusammenarbeit gemäß § 78 Absatz 8 Schulgesetz NRW vermittelt ein relativ ausgeglichenes Bild:

Formen interkommunaler Kooperation

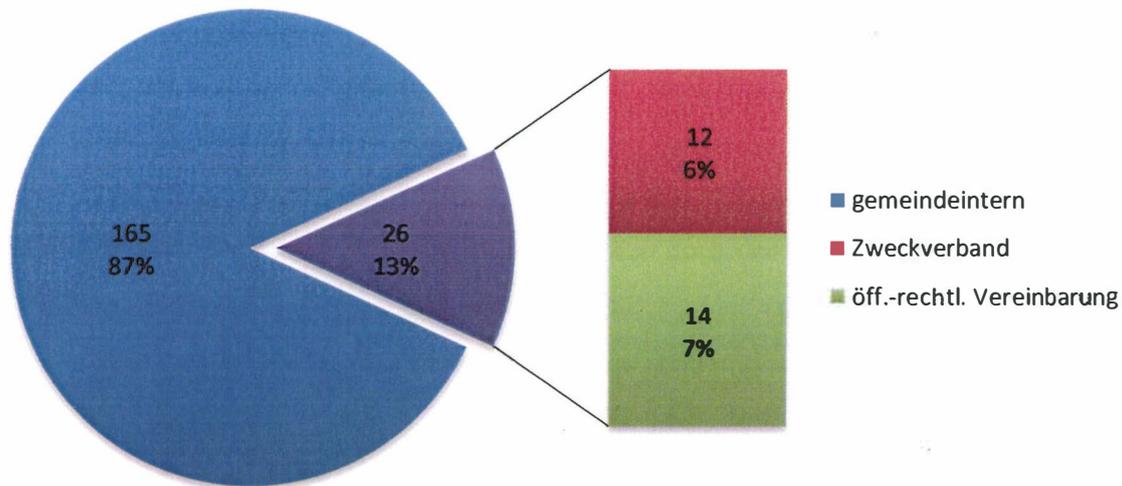


Abbildung 6.2: Interkommunale Kooperation nach Formen der Zusammenarbeit

Die Schulträger machen insgesamt zu etwa gleichen Anteilen von den verschiedenen Kooperationsmöglichkeiten Gebrauch. Die intensivste Form der Zusammenarbeit einer gemeinsamen Schulträgerschaft durch Bildung eines Zweckverbandes wurde also in knapp der Hälfte der Fälle genutzt. Nach den Erfahrungen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung stellt gerade diese Form der Zusammenarbeit eine nachhaltige Kooperation sicher, da die beteiligten Kommunen dauerhaft gemeinsam für die Gestaltung des Schulangebotes verantwortlich sind.

Erkennbare Unterschiede bei der Gestaltung der Zusammenarbeit zeigen sich bei einem Vergleich der Regierungsbezirke. Während die Schulträger als Gestaltungsmittel in den Regierungsbezirken Arnsberg (lediglich ein Zweckverband) und Detmold (kein Zweckverband) öffentlich-rechtliche Vereinbarungen deutlich bevorzugen, ergibt sich in den Regierungsbezirken Köln (fünf Zweckverbände) und Münster (vier Zweckverbände) die umgekehrte Situation. Im Regierungsbezirk Düsseldorf werden beide Formen der Zusammenarbeit relativ gleichwertig gewählt (3:2).

7 Gesamtbewertung

Für die Evaluation der Auswirkungen der neuen Regelungen zur Gemeindegrenzen überschreitenden Schulentwicklungsplanung bestand die günstige Ausgangssituation, dass sich seit Inkrafttreten der Regelung eine Vielzahl von Schulträgern aufgemacht hat, das örtliche und regionale Schulangebot weiter zu entwickeln. Aufgrund der hohen Anzahl schulorganisatorischer Maßnahmen, insbesondere Errichtungsprozesse, und damit verbundener interkommunaler Abstimmungen seit dem Inkrafttreten des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes, konnte für die Berichtserstellung auf eine hohe Erfahrungsdichte bei den oberen Schulaufsichtsbehörden zurückgegriffen werden.

Darüber hinaus war auch das Ministerium für Schule und Weiterbildung, nicht zuletzt aufgrund des gesetzlichen Zustimmungsvorbehaltes zur Genehmigung von Sekundarschulen (Artikel 2 Absatz 5 des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes), innerhalb des Berichtszeitraums nicht nur mit allgemeinen schulorganisatorischen Fragestellungen befasst, sondern in viele Einzelprozesse eingebunden und konnte somit auf Informationen „aus erster Hand“ zurückgreifen. Zentrale schulorganisatorische Fragen hatte das Ministerium auf der Grundlage der Rückmeldungen aus der oberen Schulaufsicht im ersten Genehmigungsjahr 2012/2013 bereits frühzeitig im Sinne einer landeseinheitlichen Beratungs- und Genehmigungspraxis im Rahmen von Dienstbesprechungen geklärt.

Mit den umfassend geführten Diskussionsprozessen insbesondere in der Arbeitsgruppe Schulstruktur der Bildungskonferenz und im Workshop „Interkommunale Zusammenarbeit“ gelang zudem eine Perspektiverweiterung durch einen Austausch von Erfahrungen aus der kommunalen Schulentwicklungsplanung auf die Sicht kommunaler Schulträger. Insgesamt liegt diesem Berichtsteil damit ein breit aufgestellter Evaluationsprozess zugrunde.

Ein klares Ergebnis der Evaluation ist: Die mit dem Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz in § 80 Absatz 1 des Schulgesetzes vorgenommene Ausformulierung der Beratungsfunktion der oberen Schulaufsicht in schulentwicklungsplanerischen Fragestellungen hat sich bewährt. Die Schulträgerberatung wird von den Bezirksregierungen sorgfältig und verantwortungsbewusst ausgeübt, von den Schulträgern nachgefragt und auch geschätzt. Sie ist ein wichtiger Baustein, um eine machbare Vorhabenplanung im Hinblick auf die spätere Genehmigung schulorganisatorischer Maßnahmen zu gewährleisten.

Vor allem an schulentwicklungsplanerischen Schnittstellen kann die Beratung durch die obere Schulaufsicht geeignete Alternativen aufzeigen, die Herstellung einer regionalen Sicht unterstützen und ggf. konkrete Prozesse anstoßen. Wie die oberen Schulaufsichtsbehörden den gesetzlichen Beratungsauftrag ausführen, ist in hohem Maße davon abhängig, wie die Schulträger ihre Schulentwicklungsplanungen gestalten und welche Beratungsanlässe und -bedarfe daraus entstehen. Die insoweit offene Gesetzesformulierung ermöglicht auch in hinreichendem Maße eine regionale Schulentwicklungsberatung, wie sie in einigen Regierungsbezirken zunehmend an Relevanz gewinnt, und eine aktive Beteiligung der Schulaufsicht an von Schulträgern etablierten gemeindeübergreifenden Planungsinstrumenten.



Das in § 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW eingefügte Anhörungsrecht hat dazu beigetragen, die Schulträger für die Belange benachbarter Kommunen zu sensibilisieren. Die unmittelbare gesetzlich vorgesehene Funktion einer Stärkung des Rücksichtnahmegebotes ist damit erfüllt.

Nach den Erfahrungen der Bezirksregierungen hat dies aber noch nicht dazu geführt, dass Schulträger regelmäßig aktiv eine Zusammenarbeit anstreben. Das heißt, aus der mittlerweile gefestigten Praxis der Anhörung ist noch keine Kultur der Kooperation erwachsen, die – gegebenenfalls auch unter Zurückstellung von Eigeninteressen – gemeindeübergreifende Erfordernisse systematisch in den Blick nimmt, um so ein nachhaltiges überörtliches Schulangebot zu sichern. Kritisiert wurde aus den Reihen der kommunalen Schulentwicklungspraxis und der kommunalen Spitzenverbände, dass eine Anhörung der Nachbarkommunen oft zu einem Zeitpunkt erfolgt, in welchem Planungen bereits erheblich verfestigt sind. Eine derartige Praxis läuft jedoch der Intention des Gesetzgebers zuwider, der das Anhörungsrecht ausdrücklich in § 80 Schulgesetz NRW und damit auf der Ebene der Schulentwicklungsplanung, also zu einem ergebnisoffenen Verfahrensstand, verortet hat.

Eine abschließende Bewertung der Eignung des mit dem Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz neu geschaffenen Instrumentes des Moderationsverfahrens zur Konfliktbeilegung ist angesichts der noch geringen Anzahl durchgeführter Verfahren nicht verlässlich möglich. Zumindest in einem Teil der Fälle haben die Verfahren aber zu einem Kompromiss oder(Teil-) Konsens geführt. Von kommunaler Seite wurde die „Doppelrolle“ der oberen Schulaufsicht als Regel-Moderatorin und Genehmigungsbehörde mit klaren Worten problematisiert. Dies besonders mit der Begründung, dass diese Konstruktion ergebnisoffene Verfahren kaum zulasse. Der Gesetzgeber hat das Moderationsverfahren aber gerade so angelegt, dass es durch die jeweiligen Konfliktparteien bedarfsgerecht ausgestaltet werden kann. Auch die Bestimmung einer externen Moderation ist stets möglich.

Eine Auswertung der schulorganisatorischen Maßnahmen seit dem schulpolitischen Konsens führt zu der Einschätzung, dass viele Schulträger im Rahmen der Schulentwicklungsplanung die Belange benachbarter Kommunen bereits in den Blick nehmen. Eine interkommunale Zusammenarbeit im engeren Sinne, die allen Beteiligten neue Handlungsoptionen und erweiterte Gestaltungsspielräume eröffnen würde, wird aber nach wie vor eher selten realisiert. Gerade dies könnte in einigen Regionen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels aber künftig verstärkt erforderlich werden, um dort weiterhin ein wohnortnahes und umfassendes Schulangebot zu gewährleisten.

Die Landesregierung schließt sich der durch die Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen gebilligten Einschätzung des Workshops „Interkommunale Zusammenarbeit“ an, dass das mit dem Sechsten Schulrechtsänderungsgesetz bereitgestellte gesetzliche Instrumentarium grundsätzlich ausreicht, um eine notwendige interkommunale Zusammenarbeit wirksam in Gang zu setzen. Sie ist ebenfalls der Auffassung, dass dieses jedoch durch untergesetzliche Maßnahmen und die Etablierung freiwilliger Instrumente sinnvoll ergänzt werden kann und, angesichts der bestehenden Herausforderungen vor allem im ländlichen Raum, auch sollte. Die gesetzlich vorgesehenen Instrumente des Anhörungsrechtes und des Moderationsverfahrens



sind dort flexibel genug angelegt, um von den Schulträgern bedarfsgerecht eingesetzt zu werden. Dies erfordert allerdings eine entsprechende Eigeninitiative. Die Gestaltung von örtlichen sowie regionalen Schulentwicklungsplanungsprozessen liegt in der Verantwortung der kommunalen Schulträger. Es ist daher auch an diesen, sich für gemeindeübergreifende Lösungen stärker zu öffnen und sich gemeinsam über das vorzuhaltende Schulangebot zu verständigen.

Mit der gemeinsamen Handreichung „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“ der kommunalen Spitzenverbände und des Ministeriums für Schule und Weiterbildung sollen entsprechende Impulse gesetzt und offensiv kommuniziert werden. Dort wird ein deutlicher Appell an die Schulträger gerichtet, die Zusammenarbeit zu intensivieren und sich der gemeinsamen Verantwortung und auch des gemeinsamen Interesses am Vorhalt eines guten, vielfältigen und nachhaltigen Schulangebotes noch stärker bewusst zu werden. Die Erfolgsfaktoren interkommunaler Zusammenarbeit und ein bedarfsgerechter (konstruktiver) Einsatz des Moderationsverfahrens, gegebenenfalls unter externer Moderation, bilden einen Schwerpunkt der Handreichung. Es wird damit besonders die oben dargestellte Kritik aus dem kommunalen Bereich zu diesen Instrumenten aufgegriffen.

Nach Einschätzung der Landesregierung sind Änderungen an § 80 Schulgesetz NRW in Bezug auf die Regelungen zur interkommunalen Zusammenarbeit gegenwärtig nicht erforderlich. Zunächst sollte abgewartet werden, wie die Handreichung „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“ angenommen wird, ehe eine Anpassung des Gesetzestextes, die hauptsächlich klarstellenden Charakter hätte, geprüft wird.

Als Planungshilfe für die Praxis ist eine Anwendung der in der Handreichung kommunizierten Grundsätze und Vorschläge immer mit Schulentwicklungsplanungen und schulorganisatorischen Vorhaben verknüpft. Diese liegen in der Zuständigkeit der Schulträger. Es bleibt abzuwarten, wie konkret die Wirkungen der Handreichung kurzfristig festgestellt werden können. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung wird die kommunalen Spitzenverbände bitten, auch über dort bekannt werdende „best practice Beispiele“ für Erfolgsmodelle regionaler Zusammenarbeit zu informieren.



Anlagen



Anlage: Bericht zu den Auswirkungen des Sechsten Schulrechtsänderungsgesetzes

Anlage 1: Zahl der Schülerinnen und Schüler 2011/2012 bis 2015/2016

Zahl der Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I nach Schulformen und Gründungsjahr

Schulform	Gründungs- jahr	Schülerinnen/Schüler									
		insgesamt					im Jahrgang 5				
		2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
öffentliche und private Schulen											
Hauptschule		175.349	159.118	139.597	119.192	103.475	19.096	14.088	10.638	7.984	7.891
	bis 2011	175.349	159.118	139.577	119.160	103.437	19.096	14.088	10.618	7.963	7.868
	2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	-	-	20	32	38	-	-	20	21	23
	2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Realschule		308.860	298.907	281.947	263.140	248.542	48.760	40.909	37.177	32.877	34.284
	bis 2011	308.860	298.870	281.691	262.611	247.692	48.760	40.872	36.992	32.617	33.985
	2012	-	37	107	162	223	-	37	36	33	33
	2013	-	-	149	331	493	-	-	149	191	170
	2014	-	-	-	36	78	-	-	-	36	40
	2015	-	-	-	-	56	-	-	-	-	56
Sekundarschule		-	5.342	15.951	29.192	38.831	-	4.408	8.772	10.198	10.529
	bis 2011	-	136	534	896	-	-	136	390	353	-
	2012	-	5.206	9.423	13.238	17.075	-	4.272	4.321	3.850	3.754
	2013	-	-	5.994	9.357	12.814	-	-	4.061	3.556	3.581
	2014	-	-	-	5.701	7.453	-	-	-	2.439	2.335
	2015	-	-	-	-	1.489	-	-	-	-	859
Gemeinschaftsschule		1.154	2.263	3.384	3.855	4.779	1.154	1.082	1.081	886	891
	bis 2011	1.154	2.263	3.384	3.855	4.779	1.154	1.082	1.081	886	891
Gesamtschule		193.520	196.654	203.972	214.672	227.194	32.717	34.838	39.152	41.355	42.588
	bis 2011	193.520	193.954	194.116	194.111	194.407	32.717	32.161	32.040	31.468	31.529
	2012	-	2.700	5.453	8.204	11.027	-	2.677	2.733	2.656	2.745
	2013	-	-	4.403	8.618	12.911	-	-	4.379	4.139	4.173
	2014	-	-	-	3.739	6.950	-	-	-	3.092	3.155
	2015	-	-	-	-	1.899	-	-	-	-	986
Gymnasium		339.790	334.404	331.493	326.581	324.937	69.600	66.853	67.970	64.507	66.035
	bis 2011	339.790	334.404	331.493	325.838	323.369	69.600	66.853	67.970	64.375	65.721
	2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2014	-	-	-	743	755	-	-	-	132	157
	2015	-	-	-	-	813	-	-	-	-	157
Gesamtergebnis		1.018.673	996.688	976.344	956.632	947.758	171.327	162.178	164.790	157.807	162.218

Schulform	Gründungs- jahr	Schülerinnen/Schüler									
		insgesamt					im Jahrgang 5				
		2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
öffentliche Schulen											
Hauptschule		173.502	157.334	137.807	117.489	101.855	18.866	13.932	10.456	7.817	7.705
	bis 2011	173.502	157.334	137.807	117.489	101.855	18.866	13.932	10.456	7.817	7.705
	2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Realschule		285.463	275.683	259.040	240.988	226.725	44.874	37.338	33.796	29.695	30.868
	bis 2011	285.463	275.683	258.958	240.809	226.482	44.874	37.338	33.714	29.600	30.803
	2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	-	-	82	179	243	-	-	82	95	65
	2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sekundarschule		-	4.979	14.729	27.187	36.089	-	4.045	7.922	9.435	9.818
	bis 2011	-	136	534	896	-	-	136	390	353	-
	2012	-	4.843	8.679	12.169	15.647	-	3.909	3.949	3.541	3.409
	2013	-	-	5.516	8.474	11.607	-	-	3.583	3.155	3.269
	2014	-	-	-	5.648	7.346	-	-	-	2.386	2.281
	2015	-	-	-	-	1.489	-	-	-	-	859
Gemeinschaftsschule		1.154	2.263	3.384	3.855	4.779	1.154	1.082	1.081	886	891
	bis 2011	1.154	2.263	3.384	3.855	4.779	1.154	1.082	1.081	886	891
Gesamtschule		185.159	188.080	195.197	205.108	216.978	31.270	33.299	37.589	39.440	40.550
	bis 2011	185.159	185.458	185.596	185.486	185.644	31.270	30.677	30.634	30.071	30.079
	2012	-	2.622	5.303	8.003	10.775	-	2.622	2.657	2.555	2.619
	2013	-	-	4.298	8.399	12.597	-	-	4.298	4.034	4.078
	2014	-	-	-	3.220	6.063	-	-	-	2.780	2.788
	2015	-	-	-	-	1.899	-	-	-	-	986
Gymnasium		285.240	280.538	277.763	273.354	271.777	58.792	56.425	56.967	53.933	55.397
	bis 2011	285.240	280.538	277.763	272.611	270.266	58.792	56.425	56.967	53.801	55.083
	2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2014	-	-	-	743	755	-	-	-	132	157
	2015	-	-	-	-	756	-	-	-	-	157
Gesamtergebnis		930.518	908.877	887.920	867.981	858.203	154.956	146.121	147.811	141.206	145.229

Schul- form	Gründungs- jahr	Schülerinnen/Schüler									
		insgesamt					im Jahrgang 5				
		2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
private Schulen											
Hauptschule		1.847	1.784	1.790	1.703	1.620	230	156	182	167	186
	bis 2011	1.847	1.784	1.770	1.671	1.582	230	156	162	146	163
	2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	-	-	20	32	38	-	-	20	21	23
	2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Realschule		23.397	23.224	22.907	22.152	21.817	3.886	3.571	3.381	3.182	3.416
	bis 2011	23.397	23.187	22.733	21.802	21.210	3.886	3.534	3.278	3.017	3.182
	2012	-	37	107	162	223	-	37	36	33	33
	2013	-	-	67	152	250	-	-	67	96	105
	2014	-	-	-	36	78	-	-	-	36	40
	2015	-	-	-	-	56	-	-	-	-	56
Sekundarschule		-	363	1.222	2.005	2.742	-	363	850	763	711
	bis 2011	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2012	-	363	744	1.069	1.428	-	363	372	309	345
	2013	-	-	478	883	1.207	-	-	478	401	312
	2014	-	-	-	53	107	-	-	-	53	54
	2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gesamtschule		8.361	8.574	8.775	9.564	10.216	1.447	1.539	1.563	1.915	2.038
	bis 2011	8.361	8.496	8.520	8.625	8.763	1.447	1.484	1.406	1.397	1.450
	2012	-	78	150	201	252	-	55	76	101	126
	2013	-	-	105	219	314	-	-	81	105	95
	2014	-	-	-	519	887	-	-	-	312	367
	2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gymnasium		54.550	53.866	53.730	53.227	53.160	10.808	10.428	11.003	10.574	10.638
	bis 2011	54.550	53.866	53.730	53.227	53.103	10.808	10.428	11.003	10.574	10.638
	2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2014	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2015	-	-	-	-	57	-	-	-	-	-
Gesamtergebnis		88.155	87.811	88.424	88.651	89.555	16.371	16.057	16.979	16.601	16.989

INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT ERFOLGREICH GESTALTEN

Ein Leitfaden für Träger öffentlicher Schulen

Eine umfassend verstandene Schulentwicklungsplanung erfordert auch gebietsübergreifende Abstimmungen und eine Zusammenarbeit zwischen Schulträgern der verschiedenen Ebenen und Nachbarkommunen. Der Erfolg der Zusammenarbeit beruht auf der Bereitschaft, diese ergebnisoffen, transparent und unter wechselseitiger Information zu gestalten. Abstimmungsprozesse können durch die sinnvolle Nutzung bereits bestehender und die Etablierung freiwilliger neuer Instrumente positiv beeinflusst werden. Dieser Leitfaden erläutert das neue Instrument der „Regionalen Schulplanungskonferenz“ und gibt Hinweise für eine bessere Nutzung des etablierten Moderationsverfahrens gemäß § 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW.

Inhalt

Vorbemerkung.....	2
1. Eine Planungshilfe für die Praxis	4
2. Rechtlicher Rahmen der Schulentwicklungsplanung	6
3. Instrumente interkommunaler Kooperation	8
Kooperation unter Gemeinden.....	9
Einbezug der Kreise	12
Exkurs: Bildung von Teilstandorten	13
4. Gelingensbedingungen und Erfolgsfaktoren	14
Ergebnisoffenheit	14
Information.....	16
Transparenz.....	17
5. Regionale Schulplanungskonferenzen etablieren	18
Planungsräume identifizieren	19
Schulplanungskonferenzen initiieren	20
Ziele setzen	20
Verfahren selbstständig gestalten.....	22
6. Moderationsverfahren sinnvoll einsetzen.....	23
Moderationsverfahren aktiv weiterentwickeln.....	23
Moderationsverfahren rechtzeitig einleiten.....	25
Geeignete Moderatoren bestimmen.....	26
7. Verfahrensvorschlag	28
Anhang	31
1. Hintergründe für die Erstellung der Handreichung	32
2. Genehmigungsfähigkeit schulorganisatorischer Maßnahmen (weiterführende allgemeinbildende Schulen und Grundschulen).....	35

VORBEMERKUNG

Ein mit der demografischen Entwicklung vielerorts verbundener Schüler-rückgang, die gegenläufige Entwicklung durch verstärkte Zuwanderung und Veränderungen im Schulwahlverhalten der Eltern stellen Träger öffentlicher Schulen vor beträchtliche Herausforderungen. Sie müssen unter Berücksichtigung dieser Faktoren ihre Schulentwicklungsplanung überprüfen und gegebenenfalls die örtliche Schullandschaft so anpassen, dass sie den gegenwärtigen und künftigen Anforderungen entspricht. Insbesondere im ländlichen Raum stellt sich für Schulträger die Frage, wie ein leistungsfähiges wohnortnahes Schulangebot erhalten werden kann.

Zielsetzung der Schulentwicklungsplanung ist ein regional ausgewogenes, vielfältiges, integratives und inklusives wohnortnahes Schulangebot – also ein Angebot, welches der Vielfalt der Schülerinnen und Schüler, ihren Begabungen und Talenten gerecht wird. Für Kommunen mit einem prognostisch geringen Schülerpotential kann es schwierig sein, diesem – im Interesse des Bildungsstandortes Nordrhein-Westfalen zu recht hohen – Anspruch aus eigener Kraft zu genügen. Für diese Fälle sieht das Schulgesetz NRW eine Zusammenarbeit von Schulträgern vor.

Mit der Frage, wie interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Schulentwicklungsplanung erfolgreich gestaltet werden kann und welche Impulse zur Stärkung der Zusammenarbeit gesetzt werden können, haben sich unter anderem die kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für Schule und Weiterbildung auf Empfehlung der Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren eingehend befasst – zuletzt 2015 im Rahmen des Workshops „Interkommunale Zusammenarbeit“.¹

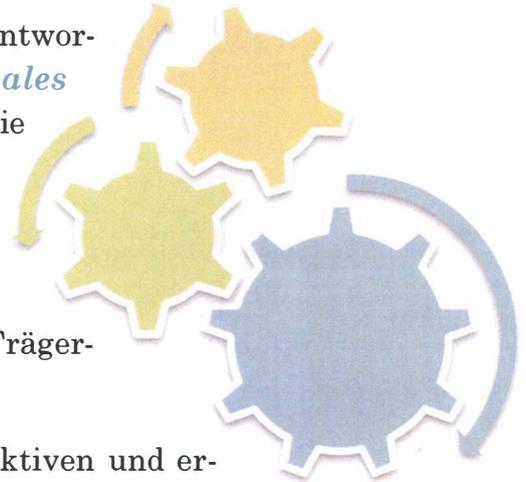
Wichtige Ergebnisse dieser Prozesse fasst die hier vorgelegte gemeinsame Handreichung „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich gestalten“ des Städtetags, des Städte- und Gemeindebundes, des Landkreistags und des Ministeriums für Schule und Weiterbildung zusammen.

Sie richtet sich vor allem an die für Schulentwicklungsplanungsprozesse Verantwortlichen, die Träger öffentlicher Schulen. Selbstverständlich soll sie auch die oberen Schulaufsichtsbehörden bei der Wahrnehmung ihrer Beratungsaufgaben unterstützen.

¹ Eine detaillierte Beschreibung der Prozesse seit dem „Schulpolitischen Konsens“ im Jahr 2011 enthält der Anhang 1.

Darüber hinaus ist diese Handreichung auch als klarer *Appell* an alle öffentlichen Schulträger zu verstehen, eine gebietsübergreifende Zusammenarbeit noch stärker als bisher in Betracht zu ziehen. Regional betrachtet stehen die Schulträger in einer Verantwortungsgemeinschaft für die Gestaltung eines ausgewogenen und vielfältigen Schulangebotes.

Die Wahrnehmung dieser gemeinsamen Verantwortung erfordert ausgeprägtes „*interkommunales Denken*“² – also eine verzahnte Sicht auf die regionale Schullandschaft. Dies gilt insbesondere in den Landesteilen, in denen Kommunen im Bereich der weiterführenden Schulen aufgrund des demographischen Wandels nicht mehr verschiedene Schulformen in alleiniger Trägerschaft vorhalten können.



Schulträger sollten die Chancen neuer Perspektiven und erweiterter Gestaltungsspielräume, die eine Bündelung von Interessen und Ressourcen bieten kann, daher unbedingt nutzen. Der größte Anreiz für eine gebietsübergreifende Zusammenarbeit ist letztlich das Eigeninteresse der Schulträger an einem guten und zukunftsfesten Schulangebot für ihre Einwohner.

Das Ergebnis einer Zusammenarbeit muss nicht stets bedeuten, dass es in allen beteiligten Kommunen Standorte eines Schulangebotes gibt. Eine verzahnte Sicht heißt vielmehr, das regionale Schulangebot gemeinsam so zu gestalten, dass sich ein wohnortnaher Zugang zu verschiedenen Schulangeboten für alle Schülerinnen und Schüler ergibt.

Der Städtetag, der Städte- und Gemeindebund, der Landkreistag und das Ministerium für Schule und Weiterbildung appellieren daher an alle an der Schulentwicklungsplanung Beteiligten, die Folgen einer „Kirchturmpolitik“ zu überwinden. Stattdessen sollten Planungsprozesse regelmäßig von Abstimmungen mit „benachbarten“ Kommunen bzw. Schulträgern begleitet werden. Diese sind frühzeitig zu initiieren, zu intensivieren; dies stärkt die Zusammenarbeit bei der Errichtung und Fortführung von Schulen.

² Wird in dieser Handreichung der Begriff „interkommunal“ verwendet, gelten die Ausführungen für eine gebietsübergreifende Zusammenarbeit aller Träger öffentlicher Schulen (Ortsgemeinden, Kreise, Landschaftsverbände).

1. EINE PLANUNGSHILFE FÜR DIE PRAXIS

Mit der Vorlage dieser Handreichung wird einer Anregung der Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen entsprochen. Diese hat am 30. Oktober 2015 mit der Empfehlung „Gelingensbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit stärker kommunizieren“ die kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für Schule und Weiterbildung gebeten, eine Handreichung zu erarbeiten, wie Prozesse interkommunaler Zusammenarbeit im Bereich der Schulentwicklungsplanung erfolgreich gestaltet werden können.

Die Empfehlung erfolgte auf der Grundlage der Tätigkeit und des Abschlussberichtes des Workshops „Interkommunale Zusammenarbeit“, an dem neben den kommunalen Spitzenverbänden und dem Ministerium für Schule und Weiterbildung auch das Ministerium für Inneres und Kommunales sowie Vertreterinnen und Vertreter aus der kommunalen Schulentwicklungsplanung und der oberen Schulaufsicht beteiligt waren.

Bei der Abfassung dieser Handreichung wurden die zentralen Leitgedanken aus den vorangegangenen Diskussionsprozessen berücksichtigt. Anknüpfend an den Vorrang freiwilligen Engagements sollen vor allem Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie durch Etablierung freiwilliger Instrumente und Identifizierung von Anreizen eine Zusammenarbeit auf Basis der geltenden Rechtslage initiiert und gestärkt werden kann.

Die Handreichung soll im Sinne einer „*Planungshilfe für die Praxis*“ vor allem Träger öffentlicher Schulen dabei unterstützen, bei schulentwicklungsplanerischen Überlegungen eine interkommunale Zusammenarbeit stärker in den Blick zu nehmen und Abstimmungsprozesse mit Nachbarkommunen zu gestalten. Dazu greift sie in besonderem Maße auf Erfahrungen aus der Praxis der kommunalen Schulentwicklungsplanung und der Schulträgerberatung zurück.

Es werden in einem ersten Schritt die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Schulentwicklungsplanung dargestellt und – damit zusammenhängend – die Handlungsoptionen kommunaler Schulträger sowie ihre Rechte und Verpflichtungen im Verhältnis zueinander aufgezeigt. Ein klares und gemeinsames Verständnis des allgemeinen Handlungsrahmens ist unabdingbare Voraussetzung, damit Schulträger bei ihren Schulentwicklungsplanungen die sich ergebenden Spielräume und Optionen – aber auch etwaige Erfordernisse eines Zusammenwirkens – sicher und realistisch einschätzen können.

Im Weiteren konzentriert sich die Handreichung auf die im Rahmen des Workshops „Interkommunale Zusammenarbeit“ diskutierten Schwerpunktthemen mit Relevanz für konkrete Planungsprozesse mit gebietsübergreifenden Berührungspunkten:

- Allgemeingültige Gelingensbedingungen
- Etablierung systematischer Instrumente
- Sinnvoller Einsatz des Moderationsverfahrens
- Gerechte Kostenverteilungen über Vereinbarungen.

Der abschließende Verfahrensvorschlag führt die dargestellten Anregungen und Vorschläge zusammen. Beabsichtigt ist, den Schulträgern ein universell anwendbares Planungsraster an die Hand zu geben, das selbstverständlich (unter Berücksichtigung des schulgesetzlich gezogenen Rahmens) an die örtlichen und regionalen Bedürfnisse flexibel angepasst werden kann.

Dem Städtetag, dem Landkreistag, dem Städte- und Gemeindebund und dem Ministerium für Schule und Weiterbildung ist bewusst, dass es in Fragen der Schulentwicklungsplanung originäre Interessen einzelner Schulträger, aber auch gemeinsame überörtliche Interessen gibt.

***Tipp:** Ein Konkurrenzverständnis der Schulträger untereinander kann eine vernetzte Sicht auf Gestaltungsoptionen gebietsübergreifender Kooperationen verhindern.*

Chancen regionaler Schulentwicklung sollten die Beteiligten nicht durch eine unnötige Konkurrenz um Schülerinnen und Schüler verstreichen lassen.

Diese Handreichung folgt dem grundlegenden Ansatz, berechtigten Interessen aller an Schulentwicklungsplanungsprozessen Beteiligten bzw. von ihnen Betroffenen möglichst weitreichende Geltung zu verschaffen.

Der Gedanke eines *umfassenden Interessenausgleiches* erfordert von allen Beteiligten die Bereitschaft, gegensätzliche Standpunkte in den Blick zu nehmen, darüber gemeinsam zu verhandeln und gegebenenfalls Kompromisse zu schließen. Er ist von der Überzeugung getragen, dass die Suche nach abgestimmten, gemeinsamen Lösungen immer zu besseren Ergebnissen führt.

2. RECHTLICHER RAHMEN DER SCHULENTWICKLUNGSPLANUNG

Die Schulentwicklungsplanung ist Ausdruck des kommunalen Selbstverwaltungsrechts im Sinne von Art. 28 Absatz 1 Grundgesetz und Art. 78 Absatz 1 Landesverfassung NRW. Die Schulträger haben das Recht und die Pflicht, für ihre eigenen Einwohnerinnen und Einwohner nach Maßgabe des Bedürfnisses (siehe hierzu Ziffer 2.2 im Anhang 2) Schulen zu errichten und fortzuführen (§ 78 Absatz 4 Schulgesetz NRW).

Die Schulentwicklungsplanung berücksichtigt das gegenwärtige und zukünftige Schulangebot nach Schulformen, Schularten, Schulgrößen und Schulstandorten, die mittelfristige Entwicklung des Schüleraufkommens, das ermittelte Schulwahlverhalten der Eltern und die daraus abzuleitenden Schülerzahlen nach Schulformen, Schularten und Jahrgangsstufen, die mittelfristige Entwicklung des Schulraumbestandes nach Schulformen, Schularten und Schulstandorten, § 80 Absatz 5 Schulgesetz NRW. Die Schulentwicklungsplanung ist Voraussetzung für Genehmigungsverfahren bei schulorganisatorischen Maßnahmen nach § 81 Absatz 2 Schulgesetz NRW.

Die Schulträger sind nach § 80 Schulgesetz NRW stets verpflichtet, zur Sicherung eines gleichmäßigen und alle Schulformen umfassenden Bildungs- und Abschlussangebotes, eine mit den Planungen benachbarter Schulträger *abgestimmte Schulentwicklungsplanung* zu betreiben.

Die in § 80 Absatz 1 Schulgesetz NRW verankerte Verpflichtung zu enger Zusammenarbeit dient zum einen der Sicherung eines bedürfnisgerechten, regional ausgewogenen, vielfältigen und umfassenden Schulangebots und zum anderen aber auch dem Bestandsschutz des Schulangebots in benachbarten Kommunen (Gebot der Rücksichtnahme).

Die Gemeinden als kommunale Schulträger sind nach § 78 Absatz 4 i.V.m. § 80 Absatz 4 Schulgesetz NRW zu einer *gemeinsamen Schulentwicklungsplanung* verpflichtet, sofern die Voraussetzung für die Errichtung und Fortführung von Hauptschulen, Realschulen, Sekundarschulen, Gymnasien und Gesamtschulen nur durch Schülerinnen und Schüler mehrerer Gemeinden gesichert werden kann (gebietsübergreifendes Bedürfnis).

Grenzen der kommunalen Planungshoheit ergeben sich vor allem aus den Rechtspositionen benachbarter Kommunen und möglicher Eingriffe in deren Selbstverwaltungsrecht. Nach § 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW sind die Gemeinden daher bei ihrer Schulentwicklungsplanung verpflichtet, Rücksicht auf die Belange benachbarter Kommunen zu nehmen. Die wichtigste Ausprägung dieses Rücksichtnahmegebotes stellt das Verbot der Bestandsgefährdung dar.

Voraussetzung für die Herstellung und Bewahrung eines regionalen Konsenses ist eine bei allen schulorganisatorischen Maßnahmen durchzuführende interkommunale Abstimmung. Dies gilt auch dann, wenn diese nicht unmittelbar das Gebiet der benachbarten Gemeinde betreffen, aber zwischen den Gemeinden bereits ein Schüleraustausch besteht oder durch die angedachte Maßnahme entstehen kann.

Mit dem 6. Schulrechtsänderungsgesetz sind – auf Grundlage eines Vorschlags des Städte- und Gemeindebundes NRW – durch die Einführung des Anhörungsrechts und des Moderationsverfahrens (§ 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW) die Rechte der Nachbarkommunen gestärkt und in Konsequenz die Verpflichtung zur Zusammenarbeit nochmals betont worden. Benachbarte Schulträger sind bei der Schulentwicklungsplanung rechtzeitig anzuhören. Bei Konflikten zwischen Kommunen über die Schulentwicklungsplanung kann sowohl der planende Schulträger als auch der Schulträger, der möglicherweise in seinen Rechten verletzt ist, ein Moderationsverfahren beantragen.

Das Ergebnis des Moderationsverfahrens kann sein, dass kein Konsens erzielt wird. Sofern Gegenstand des Moderationsverfahrens eine genehmigungsbedürftige schulorganisatorische Maßnahme nach § 81 Absatz 3 Schulgesetz NRW (beispielsweise die Errichtung einer Schule) ist, hat die obere Schulaufsichtsbehörde über die Beachtlichkeit der Einwände zu entscheiden. Im Übrigen nehmen die oberen Schulaufsichtsbehörden im Rahmen der Schulentwicklungsplanung nach § 80 Absatz 1 Schulgesetz NRW gegenüber den Schulträgern eine beratende und unterstützende Funktion wahr.

3. INSTRUMENTE INTERKOMMUNALER KOOPERATION

Im Bereich der auf das eigene Gemeindegebiet bezogenen Schulentwicklungsplanung stellt die Abstimmung der Planung(en) das gesetzlich geforderte Mindestmaß interkommunaler Zusammenarbeit dar. Eine *abgestimmte Schulentwicklungsplanung* bedeutet: Koordination mit anderen, gegebenenfalls betroffenen, Gemeinden bzw. Schulträgern durch Kommunikation, gegenseitige Information, Berücksichtigung abwägungsrelevanter Belange und Beratung. Dabei behalten die einzelnen kommunalen Schulträger jedoch vollumfänglich ihre Planungshoheit. Im Ergebnis bleibt es bei eigenständigen kommunalen Schulentwicklungsplänen.

***Hinweis:** Gemeinden können sich auch ohne „gesetzlichen Zwang“ auf dem Gebiet der Schulentwicklungsplanung für eine intensivere Form der Zusammenarbeit entscheiden und z.B. eine kreisweite Schulentwicklungsplanung gemeinsam erarbeiten. Siehe dazu unter Ziffer 5 (Regionale Schulplanungskonferenzen).*

Im Gegensatz dazu erfordert die bei gebietsübergreifenden Bedürfnissen ausdrücklich gesetzlich geforderte (§ 80 Absatz 4 Schulgesetz NRW)

gemeinsame Schulentwicklungsplanung ein deutlich höheres Maß an Zusammenarbeit. Die beteiligten Gemeinden müssen eine gemeinsame Datengrundlage schaffen, sich über Planungsgrundsätze, Verfahrensgrundsätze, Zeitrahmen und Planungsziele verständigen. Ziel der gemeinsamen Planungsanstrengungen ist ein (streitfreier) gemeinsamer Schulentwicklungsplan, der die Einzelplanungen ersetzt.

Eine interkommunale Zusammenarbeit ist nicht auf benachbarte Gemeinden oder demselben Kreis angehörige Kommunen beschränkt. Die Zusammenarbeit der kommunalen Schulträger ist auch kreisübergreifend möglich und bei Randlage einer Kommune und entsprechendem Schüleraustausch (gewachsenen Pendlerstrukturen) auch angezeigt. Bei der Planung inklusiver Schul Landschaften ist auch die Einbeziehung der Landschaftsverbände sinnvoll. Darüber hinaus ist in Einzelfällen sogar eine länderübergreifende kommunale Zusammenarbeit, zum Beispiel im Rahmen einer Beschulungsvereinbarung (s.u.), denkbar.

Von einer interkommunalen Zusammenarbeit zu unterscheiden ist die pädagogische und organisatorische Zusammenarbeit von Schulen gemäß § 4 Schulgesetz NRW. Diese kann beispielsweise zur Etablierung eines sinnvollen, auch gemeindeübergreifenden, Übergangsmagements genutzt werden.

Das Einverständnis mit dem Schulträger bzw. den Schulträgern ist herzustellen, soweit zusätzliche Kosten durch die Zusammenarbeit der Schulen entstehen.

Im Hinblick auf *konkrete Maßnahmen* interkommunaler Zusammenarbeit zur Gestaltung der (über)örtlichen Schullandschaft ist eine Kooperation in gestufter Intensität von Vereinbarungen zur Kostentragung bis hin zu gemeinsamen Schulträgerschaften möglich. Ein geeignetes Instrument der Zusammenarbeit kann daher flexibel und situationsangemessen vereinbart werden. Dabei können durchaus auch mehrere Instrumente zu einer „Paketlösung“ kombiniert werden.



Kooperation unter Gemeinden

Für die Ausgestaltung einer interkommunalen Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen oder durch gemeinsame Aufgabenwahrnehmung in Zweckverbänden gelten die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW).

Info: Beispiele Schulkosten

- *Lernmittel*
- *Sport- /Schwimmunterricht*
- *Schülerfahrkosten*
- *Gebäudekosten*
- *Aus- und Fortbildungskosten*
- *Aufwendungen für EDV*
- *Fernsprechkosten*
- *Schülerunfallversicherung*
- *Kosten der Mensa*

Finanzielle Beteiligung

Eine niedrigschwellige Möglichkeit der Kooperation besteht darin, dass sich Kommunen an den Kosten eines Schulträgers beteiligen, der mit seinem Schulangebot eine überörtliche Versorgungsfunktion erfüllt – oder dass sie anderweitige Ausgleichsmechanismen finden. Möglich sind anteilige Beteiligungen an allen Schulkosten ebenso wie differenzierte Kostenregelungen.

Vereinbarungen können unmittelbar über die Schulkosten getroffen werden, aber auch andere Verflechtungen zwischen den Gemeinden können bei den Überlegungen Berücksichtigung finden. Grundsätzlich besteht Vertragsfreiheit, so dass die Gemeinden den genauen Rahmen einer Kostenbeteiligung selbstständig aushandeln können und auch müssen.

Insbesondere die *Kostenträgerschaft bei den Schülerfahrkosten* (Schulträgerprinzip) kann den jeweiligen Schulträger belasten und in Konsequenz auch seine Bereitschaft beeinflussen, weiter ein Schulangebot mit überörtlicher Versorgungsfunktion vorzuhalten.

Der Workshop „Interkommunale Zusammenarbeit“ hat sich mit der Frage beschäftigt, ob das geltende Recht zur Kostenträgerschaft einer Änderung bedarf. Er ist zu dem Ergebnis gelangt, dass das Schulträgerprinzip sich im Grundsatz bewährt hat, sich bei der interkommunalen Zusammenarbeit daraus allerdings Fehlanreize ergeben können. Die Veränderung der Schullastenverteilung würde aber zu einer Vielzahl von Folgewirkungen führen.

Die kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für Schule und Weiterbildung appellieren an alle Beteiligten, Schulkosten fair zu verteilen und stärker *freiwillige Vereinbarungen* über eine Kostenbeteiligung zu treffen.

Hinweis: Freiwilligen Vereinbarungen über die Beteiligung an Schulträgerkosten steht das kommunale Haushaltsrecht nicht grundsätzlich entgegen. Auch für "Nothaushaltskommunen" ist eine Kostenbeteiligung häufig sinnvoll und nicht von vornherein ausgeschlossen. Dies sollte im Einzelfall mit der zuständigen Kommunalaufsicht abgestimmt werden.

Beschulungsvereinbarungen

Über den Abschluss sogenannter „Beschulungsvereinbarungen“ können Gemeinden Regelungen hinsichtlich des Zugangs zu Schulangeboten und zur Anrechenbarkeit auswärtiger Schüler treffen. Im Rahmen der Vereinbarung erklärt sich die Heimatgemeinde regelmäßig damit einverstanden, dass die Beschulung (eines Teils) ihrer Schüler von der Schulträgergemeinde übernommen wird. Die auswärtigen Kinder erhalten damit einen den gemeindeeigenen Kindern gleichrangigen Aufnahmeanspruch an dem Schulangebot der Partnergemeinde. Sie können im Gegenzug entsprechend in die Schulentwicklungsplanung einbezogen werden und sind bei dem Schüleraufkommen und der Bedürfnisermittlung zu berücksichtigen.

In der Praxis sind „Beschulungsvereinbarungen“ insbesondere bei Errichtungsprozessen von Schulen relevant. Sie können eingesetzt werden, um die Mindestgröße von Schulen (Errichtungsgröße) abzusichern und stellen damit ein mögliches Instrument zur überörtlichen bedürfnisgerechten Gestaltung der Schullandschaft dar. Zu beachten ist aber, dass dadurch keine „Doppelverplanung“ des Schüleraufkommens entstehen darf.

Übertragung der Schulträgeraufgaben

Gemeinden können nach § 78 Absatz 8 Schulgesetz NRW durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung die Aufgaben des Schulträgers auf eine andere Gemeinde übertragen. Der Gesetzgeber ist dabei von einer **Übertragung der Aufgabengesamtheit** als Regelfall ausgegangen. Dies hat zur Folge, dass die die Aufgaben übernehmende Gemeinde vollumfänglich für das Gebiet der Partnergemeinde in die Verpflichtungen gemäß §§ 78ff Schulgesetz NRW eintritt, während diese in gleichem Maße entlastet wird. Möglich ist aber auch die Übertragung von Teilaufgabenbereichen oder auch einzelnen Aufgaben. Als Instrument der Zusammenarbeit bietet sich die Möglichkeit, auf dem Gebiet der Schulentwicklungsplanung Synergieeffekte zu erzielen und die Planungsgrundlagen durch Erweiterung von Planungsräumen zu verbessern.

Das Modell einer Übertragung der Schulträgeraufgaben kann sich in der Praxis beispielsweise anbieten, soweit die schulische Versorgung bereits faktisch von einem benachbarten Schulträger übernommen wird. Auch wenn ein Teilstandort der Schule einer anderen Kommune auf dem Gemeindegebiet gebildet wird – ohne dass die Trägerschaft gemeinsam in einem Zweckverband ausgeübt werden soll – kann die Aufgabenübertragung eine geeignete Lösung sein.

***Tipp:** Das Schulgesetz NRW lässt ausdrücklich auch den Wechsel des Schulträgers einer bestehenden Schule zu (Änderung gemäß § 81 Abs. 2). Diese Maßnahme sollte erwogen werden, wenn sich ein Schulangebot durch Veränderung des Schüleraufkommens, der Schuwahl oder des Einzugsbereiches zu einem überörtlichen Angebot entwickelt.*

Zweckverbände

Als intensivste Form der Zusammenarbeit kommt die gemeinsame Schulträgerschaft mehrerer Gemeinden als „Schulverband“ in Betracht. Nach § 78 Absatz 8 Schulgesetz NRW können Gemeinden und Gemeindeverbände sich zu Schulverbänden als Zweckverbände nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit zusammenschließen oder dazu zusammengeschlossen werden (Pflichtverband gemäß § 13 GkG). Die Aufgaben der Schulaufsicht nimmt die Schulaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Kommunalaufsichtsbehörde wahr. Zweckverbände dienen grundsätzlich dazu Aufgaben, zu deren Wahrnehmung Gemeinden oder Gemeindeverbände berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam zu erfüllen oder durchzuführen. Die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit erfolgt über eine Verbandssatzung. Anders als bei der Übertragung der Schulträgerverpflichtungen bleiben die be-

teiligten Gemeinden oder Gemeindeverbände weiter, nun aber gemeinschaftlich, verantwortlich im Sinne der §§ 78ff Schulgesetz NRW. Mit der gemeinsamen Aufgabenerfüllung sind entsprechende Mitspracherechte und Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Gestaltung der Schullandschaft verbunden.

Einbezug der Kreise

Nach der schulgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung sind Kreise nicht nur Schulträger der Berufskollegs, sondern auch „*Reserveschulträger*“ für Schulen, für die die Trägerschaft von Gemeinden vorgesehen ist. Führt eine (an sich pflichtige) Zusammenarbeit kreisangehöriger Gemeinden nicht zum

Tip: Eine Regelvorgabe für die Verteilung von Schulträgerkosten innerhalb von Schulverbänden enthält § 94 Absatz 3 Schulgesetz NRW. Nach Maßgabe von Absatz 4 der Vorschrift kann aber von dieser Kostenverteilung abgewichen werden, so dass eine flexible Ausgestaltung möglich ist.

Erfolg, so geht die Pflicht zur Errichtung oder Fortführung einer Schule nach § 78 Absatz 4 Schulgesetz NRW auf den Kreis über.

Tip: Dort, wo sie vorhanden sind, bieten Regionale Bildungsnetzwerke wertvolle Strukturen, die für Schulentwicklungsplanungen genutzt werden können, und betreiben Bildungsmonitoring, so dass die Planung regionaler Bildungslandschaften stets aktuell erfolgen kann.

Bereits deshalb hat der Kreis ein originäres Interesse daran, wie die kreisangehörigen Gemeinden ihr Schulangebot gestalten und wie sie dabei zusammenwirken. Sofern es sich bei einem Schulträger um eine kreisangehörige Gemeinde handelt, ist deshalb gemäß § 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW auch der Kreis im Hinblick auf seine Aufgaben frühzeitig über Planungen zu unterrichten.

Grundsätzlich verfügen auch die Kreise über die vorstehend dargestellten Instrumente zur Gestaltung einer gebietsübergreifenden Zusammenarbeit. Die Möglichkeit zum Zusammenschluss zu Zweckverbänden erstreckt § 78 Absatz 8 Schulgesetz NRW ausdrücklich auch auf „Gemeindeverbände“. Eine vergleichbare Aussage fehlt für die Übertragung der Schulträgerpflichten durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen: Der Gesetzeswortlaut sieht eine Übertragung „auf eine Gemeinde“ vor.

Aus dieser Formulierung abzuleiten, dass die Übertragung der Schulträgerschaft auf einen Kreis grundsätzlich ausgeschlossen sein soll, widerspräche aber der Grundidee des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG) und in vielen Fällen auch einem praktischen Bedürfnis, da die Aufgabenübernahme durch einen Kreis unter Umständen die sinnvollste Handlungsoption sein kann.

Der Unterschied zu der in § 78 Schulgesetz NRW explizit genannten Übertragung auf eine Gemeinde besteht allerdings darin, dass im Falle einer Regelung auf der gleichen Ebene zwingend auch eine einvernehmliche Verständigung über die Verteilung der Kosten erzielt werden muss. Verträge „zu Lasten Dritter“ sind deshalb nicht möglich. Bei einer Aufgabenübertragung auf den Kreis kann es demgegenüber sein, dass die Lasten einer allgemeinen oder differenzierten Kreisumlage auch Kommunen treffen, die an der Vereinbarung über den Trägerwechsel überhaupt nicht beteiligt waren.

Dieser Schutzgedanke tritt in den Hintergrund, wenn alle von einer Umlagefinanzierung betroffenen Gemeinden Einvernehmen über die Aufgabenwahrnehmung durch den Kreis erzielen. In diesen Fällen spricht nichts gegen eine analoge Anwendung des § 78 Absatz 8 Schulgesetz NRW.

Exkurs: Bildung von Teilstandorten

Ein sichtbares Ergebnis interkommunaler Zusammenarbeit kann die Realisierung einer gebietsübergreifenden Teilstandortlösung sein. Die Bildung von Teilstandorten ist grundsätzlich unter den Voraussetzungen des § 83 Absätze 6 und 7 Schulgesetz NRW an Schulen aller Schulformen möglich. Sie können bei einer Schulerrichtung, aber auch nachträglich gebildet werden.

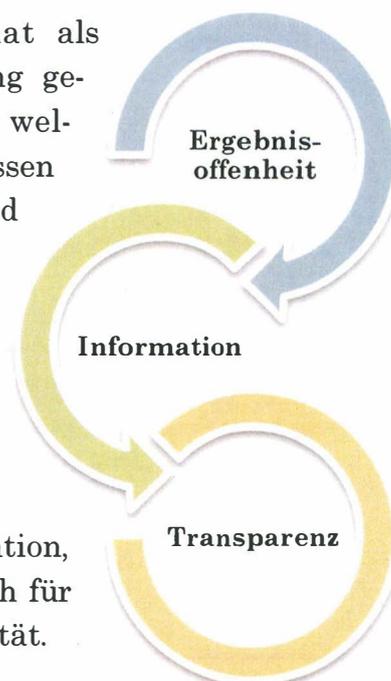
Eine erleichterte Teilstandortbildung zum Zwecke der Sicherung des schulischen Angebotes der Sekundarstufe I in einer Gemeinde ermöglicht das Gesetz für Gesamt- und Sekundarschulen. „Interkommunale Schulangebote“ mit Teilstandorten können ein sinnvolles Instrument darstellen, um ein wohnortnahes Schulangebot in einer Gemeinde zu erhalten. Derartige Lösungen müssen jedoch sorgfältig geplant werden. Sie lassen sich nur nachhaltig und für alle Beteiligten gewinnbringend realisieren, wenn aufgrund der absehbaren Entwicklung der Schülerzahl die Gewährleistung der Fortführungsgröße des Standortes als sicher oder zumindest sehr wahrscheinlich prognostiziert werden kann. Steht das Erreichen der Mindestgröße, und damit die Fortführung des Schulangebotes ständig in Frage, so verunsichert dies auch in hohem Maße die Eltern.

4. GELINGENSBEDINGUNGEN UND ERFOLGSFAKTOREN

Der Workshop „Interkommunale Zusammenarbeit“ hat als Ausgangspunkt für seine Überlegungen zur Gestaltung gebietsübergreifender Kooperationen zunächst ermittelt, welche Faktoren eine Zusammenarbeit positiv beeinflussen können. Anhand der Erfahrungen der Vertreterinnen und Vertreter aus der kommunalen Praxis und der oberen Schulaufsicht und durch beispielhafte Analyse einiger Prozesse gelang es, allgemeingültige Erfolgsfaktoren oder „Gelingensbedingungen“ einer interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Schulentwicklungsplanung herauszuarbeiten.

Eine zentrale Erkenntnis lautet: die Aspekte „Information, Transparenz und Ergebnisoffenheit“ sind charakteristisch für gelungene Kooperationen, gleich welcher Art und Intensität.

Für die Praxis bedeutet dies: Information von Nachbarkommunen und Herstellung von Transparenz sollten zu einem Zeitpunkt sichergestellt werden, in dem ein *ergebnisoffener Austausch* zwischen allen Beteiligten noch möglich ist und Interessen von Nachbarkommunen in die Planungen einbezogen werden können.



***Tipp:** Eine ergebnisoffene Konstellation lässt sich gegebenenfalls auch über eine regionale Schulentwicklungsberatung unter Beteiligung aller beteiligten Kommunen durch die obere Schulaufsicht (wieder) herstellen. Dies kann auch einem Rückzug einzelner Kommunen, die selbst keine Schulträgeraufgaben mehr wahrnehmen, aus relevanten Fragestellungen der regionalen Schulentwicklung entgegenwirken.*

Ergebnisoffenheit

Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops bestand große Einigkeit, dass sich dort die Perspektiven für gemeindeübergreifende Kooperationen deutlich verschlechtern, wo Nachbarkommunen erst dann von Überlegungen erfahren, wenn Schulentwicklungsplanungen bereits verfestigt oder sogar schon Beschlüsse gefasst worden sind. Insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter aus der kommunalen Praxis wiesen darauf hin, wie oft im Rahmen einer Anhörung der Nachbarkommunen gleich mit kommuniziert werde: „Das ist alles schon [mit der Bezirksregierung] besprochen“

Gerade auf dem Gebiet der Schulentwicklungsplanung bedarf es für eine sinnvolle Abstimmung der Kommunen über eine sich ergänzende Angebotsstruktur eines hohen Maßes an Ergebnisoffenheit.

Der Landesgesetzgeber hat in § 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW die Schulträger ausdrücklich zu „enger Zusammenarbeit und gegenseitiger Rücksichtnahme“ verpflichtet. Er ist also davon ausgegangen, dass Schulträger Kommunikations- und Abstimmungsprozesse auf Augenhöhe und unter gegenseitiger Achtung der verschiedenen Interessen gestalten. Es ist verständlich, dass ein planender Schulträger bestimmte Schritte dieses Prozesses erst „intern“ geklärt haben möchte (oder sogar muss).

***Hinweis:** Der Gesetzgeber ist auch bei Einfügung des Anhörungsrechtes in § 80 SchulG davon ausgegangen, dass benachbarte Schulträger in einem noch offenen Verfahrensstand beteiligt werden. Er hat in der Gesetzesbegründung deshalb ausgeführt:*

„Erwägt ein Schulträger, die örtliche Schullandschaft zu verändern, informiert er benachbarte Schulträger darüber“.

Bereits vollständig oder nahezu abgeschlossene Planungen, umfassende Vorabstimmungen mit einzelnen Beteiligten oder der Schulaufsicht können von Nachbarkommunen so wahrgenommen werden, dass sie „vor vollendete Tatsachen“ gestellt werden sollen, selbst wenn dies durch die planende Kommune nicht beabsichtigt ist. Die, aus Sicht der Nachbarkommunen, Vorwegnahme von Ergebnissen oder relevanten Planungsschritten kann die vom Schulgesetz NRW intendierten vertrauensvollen Austauschprozesse negativ beeinflussen. Eine Rahmensetzung durch bereits verfestigte Planungen bewirkt gegebenenfalls eine Perspektivbeschränkung oder vermindert die Bereitschaft von Nachbarkommunen, sich konstruktiv in die bereits laufenden Planungsprozesse einzubringen.

***Tipp:** Der Städte- und Gemeindebund weist darauf hin, dass manchmal auch eine Perspektiverweiterung über die eigentliche Schulentwicklungsplanung hinaus lohnend sein kann, um Impulse und Anreize für eine Zusammenarbeit zu setzen. Beispielsweise kann eine „lange gewünschte Buslinie“ durchaus in die Überlegungen einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit im Sinne einer „Paketlösung“ einbezogen werden.*

Die Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen hat die Einschätzung des Workshops „Interkommunale Zusammenarbeit“ bestätigt, dass

„Erfordernisse, Perspektiven und Handlungsoptionen für eine Zusammenarbeit mehrerer Schulträger bereits sehr früh im Rahmen der Schulentwicklungsplanung in den Blick genommen werden müssen.“

Information

Grundlage jeder erfolgreichen Maßnahmenplanung – nicht nur im Bereich der Schulentwicklungsplanung – sind die erforderlichen Informationen. Der Landesgesetzgeber setzt beispielsweise eine Bedürfnisermittlung im Vorfeld schulorganisatorischer Maßnahmen voraus, um die Gewinnung der erforderlichen Informationen zu Schüler-

Infokasten Basis-Informationen:

- *kommunale Schülerzahlentwicklung*
- *Anmeldezahlen*
- *Veränderung im Schulwahlverhalten*
- *Zahl der Aus- und Einpendler*
- *Änderung schulwegrelevanter Verkehrsinfrastruktur*
- *Einrichtung gemeinsamen Lernens*
- *Veränderung bei Schulprofilen*

Informationen zu Schüleraufkommen und Elternwillen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist regelmäßiges Bildungsmonitoring hilfreich.

Informationsdefizite erschweren nicht nur den Planungsprozess, sie erhöhen auch das Risiko für Fehlplanungen und gefährden letztlich den Erfolg der ganzen Maßnahme.

Selbst in der Vorphase der eigentlichen Schulentwicklungsplanung kann es im Hinblick auf die künftige, auch regionale, Gestaltung der Schullandschaft lohnend sein, über relevante Einflussfaktoren, wie z.B. die Schülerzahlentwicklung, zu informieren. Dies gilt erst recht, wenn die Schulangebote eines Schulträgers faktisch bereits eine überörtliche Versorgungsfunktion einnehmen.

Die Schulangebote benachbarter Schulträger können nicht isoliert voneinander betrachtet werden, denn das Schulwahlverhalten der Eltern „macht nicht an Gemeindegrenzen halt“. Im Idealfall ergänzen sich die Schulen zu dem vom Schulgesetz NRW in § 80 geforderten *regional ausgewogenen, vielfältigen, inklusiven und umfassenden Angebot*. Dieser hohe Anspruch setzt aber einen Informationsfluss zwischen benachbarten Kommunen voraus, der die Schulträger in die Lage versetzt, alle für die Ausgestaltung des Schulangebotes relevanten Einflussfaktoren bei ihren Planungen zu berücksichtigen.

Die Information muss dem *Prinzip der Gegenseitigkeit* folgen. Nur eine wechselseitige Information ermöglicht es, über Kenntnis aller Einflussfaktoren und Zusammenhänge ein vollständiges Bild der Erfordernisse und Chan-

cen der Schulentwicklungsplanung in einer Region zu zeichnen. Sie bildet die Grundlage, um Handlungsbedarfe und Anlässe für ein Zusammenwirken bei der Gestaltung der regionalen Schullandschaft frühzeitig in den Blick zu nehmen. Soweit die regionale Ausprägung der Schullandschaft dies erfordert, kann es sich anbieten, die wechselseitige Information über unmittelbar benachbarte Kommunen auf regionale Planungsräume auszuweiten (siehe dazu unten „Regionale Schulplanungskonferenz“).

Die Schulentwicklungsplanung ist – wenn auch „anlassbezogen“ – eine „Daueraufgabe“ der Schulträger. Für ein bedürfnisgerechtes Schulangebot zu sorgen, bedeutet auch, auf Veränderungen der Rahmenbedingungen zu reagieren. Entwicklungen beispielsweise beim Schüleraufkommen oder Elternwahlverhalten müssen durch Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung des Schulangebotes nachvollzogen werden. Im Hinblick auf diese *kontinuierliche Aufgabenwahrnehmung* bedarf es daher einer regelmäßigen wechselseitigen Information der Nachbarkommunen.

***Tipp:** Benachbarte Kommunen sollten sich verständigen, welche für die Schulentwicklungsplanung relevanten Informationen sie einander zugänglich machen wollen. Es bietet sich an, gemeinsam zu bestimmen, wie und in welchen Zeitabständen die gegenseitige Information erfolgen soll.*

Durch die Etablierung einer wechselseitigen Informationskultur werden bereits regelmäßige Kommunikationsanlässe geschaffen, die zu einem Austausch über Möglichkeiten einer stärkeren Zusammenarbeit genutzt werden können.

Transparenz

Bereits die dargestellte Informationskultur zwischen zwei oder mehreren Gemeinden schafft ein gewisses Maß an Transparenz und führt zu einer Verbesserung der Planungsgrundlagen. Gemeinsame Interessenlagen und Perspektiven einer Zusammenarbeit lassen sich aber nur dann sinnvoll ermitteln, wenn es auch einen Austausch über Schlussfolgerungen aus der Daten-

***Hinweis:** Über die Planungen so früh wie möglich zu informieren, bedeutet nicht, die Schulentwicklungsplanung zu früh „aus der Hand zu geben“.*

lage und über schulentwicklungsplanerische Überlegungen gibt.

Die Bewältigung gemeindeübergreifender Herausforderungen bedarf der Entwicklung einer *gemeinsamen Problemsicht* und möglicherweise eines Ablösens von

kommunalen Strukturen und Denkmustern. Eine derartige regionale Betrachtungsweise im Vorfeld örtlicher Schulentwicklungsplanung setzt ein angemessenes Maß an Transparenz voraus.

5. REGIONALE SCHULPLANUNGSKONFERENZEN

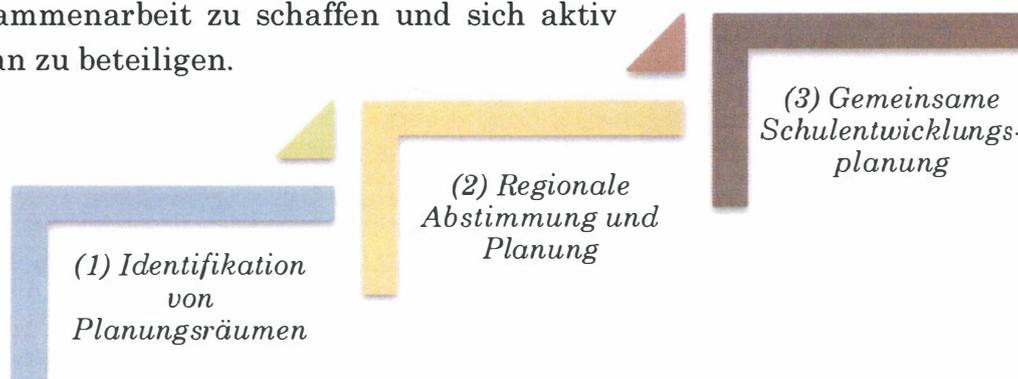
ETABLIEREN

Das Schulgesetz NRW sieht in § 80 vor, dass Schulträger eine mit den Planungen benachbarter Schulträger abgestimmte Schulentwicklungsplanung betreiben sowie auf dem Gebiet der Schulentwicklungsplanung zusammenarbeiten und aufeinander Rücksicht nehmen. Die Verpflichtung zur Herstellung eines *regionalen Konsenses* im Vorfeld schulorganisatorischer Maßnahmen ist eine Ausprägung des Grundsatzes zu gegenseitiger Rücksichtnahme.

Eine konkrete Vorgabe, wie regionale Abstimmungsprozesse auszugestalten sind, enthält das Schulgesetz hingegen nicht. Die Träger öffentlicher Schulen haben selbst in der Hand, auf welche Weise und mit welcher Intensität sie die regionale Abstimmung und Zusammenarbeit durchführen. Sie können gemeinsam Wege finden und Instrumente schaffen, die diese Prozesse systematisieren.

Mit der Etablierung derartiger Lenkungsmechanismen geht das Erfordernis zur Selbstorganisation einher. Voraussetzung ist zunächst die Bereitschaft, sich in regionale schulentwicklungsplanerische Überlegungen über das gesetzlich geforderte Mindestmaß hinaus einzubringen. Im Idealfall entsteht eine echte Planungsgemeinschaft, in der die Beteiligten vertrauensvoll zur Bewältigung schulentwicklungsplanerischer Aufgaben zusammenarbeiten. Es gilt der Grundsatz *freiwilligen Engagements*.

Komplexe Planungsprozesse können nur gelingen, wenn alle relevanten Einflussfaktoren und Wechselwirkungen auch auf regionaler Ebene berücksichtigt werden. Die kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für Schule und Weiterbildung appellieren daher an alle für die Schulentwicklungsplanung Verantwortlichen, tragfähige Strukturen für eine regionale Zusammenarbeit zu schaffen und sich aktiv daran zu beteiligen.



Der nachfolgende Vorschlag für die Etablierung einer „Regionalen Schulplanungskonferenz“ (RSPK) bietet ein Grundgerüst, welches selbstverständlich frei an die regionalen Bedürfnisse angepasst werden kann. Die Vorschläge basieren auf Erfahrungen mit der Erarbeitung einer kreisweiten Schulentwicklungsplanung im Kreis Heinsberg und die daran anknüpfenden Erörterungen im Workshop „Interkommunale Zusammenarbeit“.

Planungsräume identifizieren

Eine erfolgreiche Abstimmung über Aspekte der Schulentwicklungsplanung auf regionaler Ebene setzt voraus, dass der Planungsraum im Vorfeld identifiziert und umrissen wird.

Die landesweit sehr unterschiedlichen regionalen Strukturen sowie Bedürfnisse einer regional abgestimmten Schulentwicklungsplanung erschweren eine allgemeingültige Definition des Begriffes „Planungsraum“. Die nachfolgenden Ausführungen sind daher als Anhaltspunkte und Hilfestellung für die Festlegung von Planungsräumen im Einzelfall zu verstehen.

Ein Planungsraum ist dann sinnvoll identifiziert, wenn die Auswirkungen von Planungen auf die Betroffenen hinreichend groß und die wechselseitigen Abhängigkeiten hinreichend deutlich sind. Nur so kann gewährleistet werden, dass die durch die regionale Abstimmung berührten Träger öffentlicher Schulen und sonstigen Gemeinden die Einbindung in gemeinsame Planungen als Mehrwert verstehen.

Empfehlung: Als räumlicher Bezugspunkt im kreisangehörigen Raum bieten sich grundsätzlich die Kreisgrenzen an (Ausgangspunkt). Gegebenenfalls kann auch eine Begrenzung auf Teilräume des Kreisgebietes sinnvoll sein. Bei der Bestimmung des Planungsraumes sind jedoch auch Randlagen von Kommunen an der Grenze von Kreisen oder Regierungsbezirken zu berücksichtigen.

Bereits die Festlegung auf einen Planungsraum kann ein interkommunaler Abstimmungsprozess sein, bei dem die Akteure ihre Informationen austauschen, zu einem Gesamtbild verdichten und sich über die relevanten regionalen Planungsparameter verständigen. Damit werden **zentrale Bausteine** für die spätere Planungs- und Abstimmungstätigkeit frühzeitig zusammengetragen.

Ein besonders wichtiger Parameter zur Bestimmung von Planungsräumen ist das Schulwahlverhalten über kommunale Grenzen hinweg. Eine sorgfältige Analyse der Schülerbewegungen (Ein- und Auspendler) in Verbindung mit der Entwicklung der Schülerzahlen und des Schulwahlverhaltens ermöglicht

im späteren Planungsstadium die Einschätzung, wie sich angedachte Maßnahmen regional auswirken werden.

Schulplanungskonferenzen initiieren

Anlass für eine „Regionale Schulplanungskonferenz (RSPK)“ können konkrete schulentwicklungsplanerische Überlegungen eines Schulträgers oder auch Eltern- und Bürgerinitiativen sein, die konkrete Fragestellungen aufwerfen. Die Initiative kann aber auch aus dem generellen Interesse heraus erfolgen, ein systematisches Abstimmungs- und Planungsinstrument für die Region zu etablieren, das die Akteure unabhängig oder im Vorfeld von späteren Planungsprozessen „an einen Tisch“ holt (Forum).

Die kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für Schule und Weiterbildung ermutigen die regionalen Akteure, „Regionale Schulplanungskonferenzen“ als *umfassendes regionales Abstimmungsinstrument* zu verstehen und entsprechend einzusetzen. Auch ohne Anknüpfung an ein konkretes Vorhaben kann eine Schulplanungskonferenz wertvolle Impulse für die Entwicklung der regionalen Schullandschaft liefern und helfen, Entwicklungsbedarfe rechtzeitig zu identifizieren. Bereits die Initiierung eines Dialoges kann die Beteiligten für die Interessen benachbarter Schulträger sensibilisieren und gegebenenfalls den Boden für künftige Abstimmungsprozesse bereiten oder gemeinsame Planungen anstoßen.

Initiator einer „Regionalen Schulplanungskonferenz“ kann jeder Beteiligte sein, der einen kommunale Gebietsgrenzen überschreitenden Abstimmungsbedarf feststellt.

Häufig werden dies angesichts der gesetzlichen Zuständigkeiten für die Schulentwicklungsplanung eine Kommune oder der Kreis sein.

Hinweis: Als Initiator kommt auch die zuständige Schulaufsicht in Betracht. Diese kann im Rahmen ihrer Beratungsfunktion und aufgrund der Kenntnis (über)regionaler Strukturen Abstimmungsbedarfe frühzeitig erkennen.

Sie sollte im Hinblick auf Ihre Funktion als Beraterin und Genehmigungsbehörde auch Beteiligte einer „Regionalen Planungskonferenz“ sein.

Ziele setzen

Das erste prozessbegleitende Ziel der Schulplanungskonferenz besteht darin, durch wechselseitige Information und einen Interessensabgleich unter den Akteuren eine *regionale Perspektive* herzustellen. Ziel des Gesamtprozesses ist es, auf dieser Grundlage eine tragfähige gemeinsame (z.B. kreisweite) oder zumindest eine abgestimmte (z.B. kreisabgestimmte) Schulentwick-

lungsplanung zu beschließen. Eine abgestimmte Schulentwicklungsplanung kann dabei entweder als endgültige Abstimmung der Einzelplanungen oder als Rahmensetzung für nachfolgende schulträgerbezogene Planungen ausgestaltet werden.

Die *gemeinsame Schulentwicklungsplanung* bietet insbesondere aufgrund des höheren Verbindlichkeitsgrades Vorteile für alle Beteiligten. Es entsteht ein verlässlicher, auch in den Details abgestimmter Planungsrahmen, der die Grundlage für alle schulorganisatorischen Maßnahmen bildet und somit auch deren Tragfähigkeit absichert.

***Tipp:** Nicht zuletzt bietet sich bei einer gemeinsamen Schulentwicklungsplanung den Beteiligten die Chance einer Kostenersparnis.*

Regelmäßig wird eine Gesamtplanung günstiger sein als eine Vielzahl einzelner Schulentwicklungsplanungen durch externe Berater.

Die schulgesetzlich festgelegte Zielsetzung, ein regional ausgewogenes, vielfältiges, inklusives und umfassendes Angebot zu gewährleisten, kann damit am besten verwirklicht werden, da auch die regionale Vielfalt der Angebote und die Notwendigkeit konkreter Zusammenarbeit bei der Errichtung und Fortführung von Schulen (gebietsübergreifende Bedürfnisse) in den Blick genommen werden. Zudem kann ein gut aufeinander abgestimmtes Maßnahmenpaket auch

vor Ort gegenüber den von schulorganisatorischen Maßnahmen Betroffenen besser kommuniziert werden. Ein nachträgliches „Ausscheren“ einzelner Beteiligter wird angesichts des damit verbundenen Aufwandes einer Neuplanung und des Bewusstseins regionaler Wechselwirkungen (Identifikationsfaktor) unwahrscheinlicher.

**gemeinsame
SEP**

- Schaffung einer verbindlichen Planungsgrundlage
- einheitliche Planungsgrundsätze
- Maßnahmenpaket
- Berücksichtigung aller Wechselwirkungen
- keine Mehrfachverplanung von Schülerpotential

**nur
abgestimmte
SEP**

- Abstimmung der **Einzelplanungen** der Schulträger
- Herstellung des "regionalen Konsenses"
- Restrisiko einer unvollständigen Detailplanung
- Fokus: lokale statt regionale Gestaltung

Verfahren selbstständig gestalten

Die Festlegung des organisatorischen Rahmens und des Verfahrensablaufes ist Aufgabe der Beteiligten: Sie richtet sich nach deren Zielen und Bedürfnissen.

Zur Klärung des organisatorischen Rahmens der RSPK gehören beispielsweise die Bestimmung einer Verfahrensleitung, die Aufstellung eines Zeitplans, die Festlegung der Verfahrensschritte und eine Verständigung über Zusammensetzung, Arbeitsweise und Beteiligungsstrukturen.

Tipp: Es bietet sich an, die getroffenen Organisationsentscheidungen in einer gemeinsamen Rahmenvereinbarung oder Verfahrensordnung festzuhalten.

Soweit dies ohne intensivere inhaltliche Befassung möglich ist, sollten auch bereits frühzeitig Vereinbarungen über das *gemeinsame Ziel* (s.o.) erfolgen und grundlegende strategische Entscheidungen getroffen werden.

Infokasten Phasen der Planungskonferenz:

- *Rahmen festlegen*
- *Ziele vereinbaren*
- *planen und abstimmen*
- *Einigkeit herstellen*
- *Ergebnis beschließen*
- *weiteres Vorgehen klären*

An die Klärung der Rahmenbedingungen und Arbeitsvoraussetzungen, die bei Bedarf selbstverständlich auch nachträglich angepasst werden können, schließt sich mit der Abstimmungs- und Planungsphase der Kern der Tätigkeit der „Regionalen Schulplanungskonferenz“ an. In diesem Verfahrensschritt können die Beteiligten – gegebenenfalls auch ar-

beitsteilig – ihre Perspektiven austauschen, Handlungsoptionen bestimmen und diskutieren, Ergebnisse vorbereiten und vorabstimmen.

Denkbar ist, dass dabei ein Dissens zwischen einzelnen Beteiligten über Planungselemente entsteht. Dieser sollte möglichst prozessbegleitend ausgeräumt werden, um die Ergebnisfindung nicht mit Konflikten zu belasten (siehe auch unten Moderationsverfahren als Vorfeldmaßnahme).

Die kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für Schule und Weiterbildung empfehlen, die „Regionale Schulplanungskonferenz“ zu einem systematischen Instrument regionaler Abstimmung zu entwickeln, das *regelmäßig* einberufen wird. Auf diese Weise können die einmal aufgebauten Planungs- und Abstimmungsstrukturen für die Zukunft erhalten werden.

6. MODERATIONSVERFAHREN SINNVOLL EINSETZEN

Die Erörterung der Fragestellung, wie das gesetzliche Instrument des Moderationsverfahrens (§ 80 Absatz 2 Satz 5 SchulG) möglichst sinnvoll und für alle Beteiligten gewinnbringend eingesetzt werden kann, bildete einen Schwerpunkt der Tätigkeit des Workshops „Interkommunale Zusammenarbeit“.

Voraussetzung für die Einleitung des Moderationsverfahrens ist, dass zwischen Beteiligten ein Dissens besteht. Im Idealfall sollte der Entstehung eines Dissenses bereits durch gemeinsame Planungsanstrengungen entgegen gewirkt werden. Wo z.B. eine „Regionale Schulplanungskonferenz“ in eine gemeinsame oder zumindest abgestimmte Schulentwicklungsplanung mündet, bedarf es in der Regel auch später keiner Moderation mehr. Ein Moderationsverfahren kann unter Umständen auch als zusätzliches Instrument in regionale Vorabstimmungen einbezogen werden. Dies kann beispielsweise sinnvoll sein, wenn es klar abgrenzbare Interessenskonflikte zwischen einzelnen Beteiligten gibt, deren Beilegung im größeren Rahmen Schwierigkeiten bereitet (Moderationsverfahren als Vorfeldmaßnahme).

Es bestand Einigkeit unter den Teilnehmern des Workshops „Interkommunale Zusammenarbeit“, dass das Moderationsverfahren nur dann sinnvoll zur Herstellung eines regionalen Konsenses eingesetzt werden kann, wenn eine *ergebnisoffene Gestaltung* sichergestellt wird. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass das vom Landesgesetzgeber bezweckte Abstimmungsinstrument zu einer bloßen Formalität wird.

Problematisiert wurden bei einem Abgleich der Erfahrungen zu bisherigen Moderationsverfahren insbesondere der geeignete Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung sowie die Rolle der oberen Schulaufsicht im Verfahren.

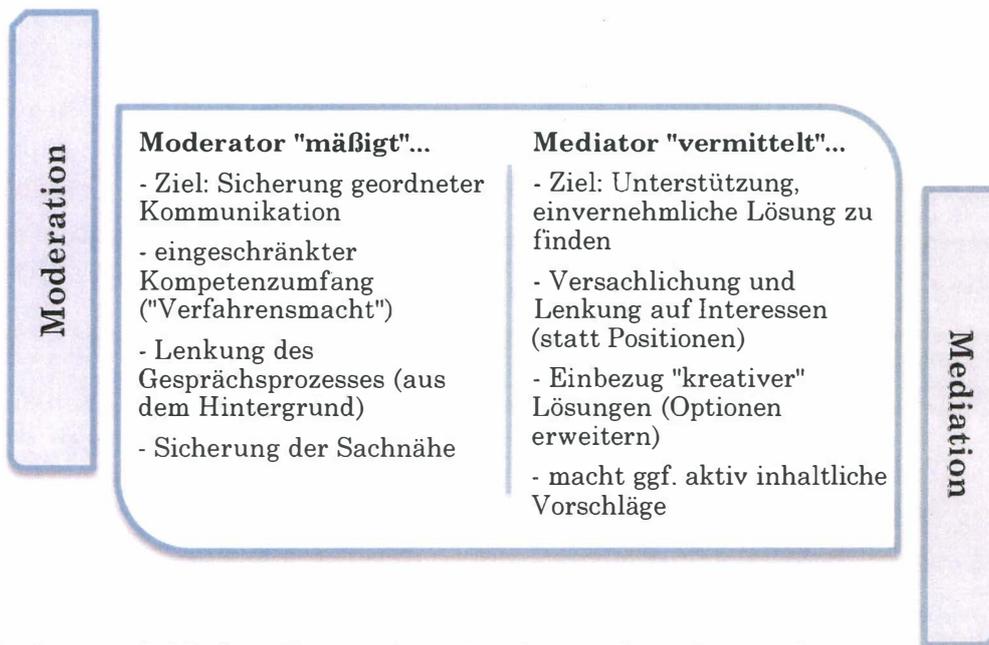
Moderationsverfahren aktiv weiterentwickeln

Im Idealfall führt das Moderationsverfahren zu einem Konsens zwischen den Beteiligten. Die gesamte Ausgestaltung des Verfahrens muss demnach auf eine *Konsensarbeit* ausgerichtet sein. Ein Konsens kann jedoch nur dann erzielt werden, wenn aus Sicht der Beteiligten ihre jeweiligen Positionen hinreichend berücksichtigt werden und ein Interessensausgleich ernsthaft in den Blick genommen wird.

Moderationsverfahren sind dem Grundsatz nach darauf ausgelegt, Parteien einen Rahmen für einen geordneten Gesprächsprozess zu bieten. Dem Moderator kommt dabei die Aufgabe einer Dialogförderung ohne eigene Sachinteressen zu. Er ist dafür zuständig, dass der Gesprächsprozess sachlich und strukturiert bleibt und sich alle Beteiligten äußern können. Der Gesprächsprozess konzentriert sich dabei weitestgehend auf den Konfliktgegenstand. Ob dies bereits eine Konfliktlösung ermöglicht, hängt im hohen Maße von der Sachorientiertheit der Parteien ab, denen weiterhin autonom die Lösungssuche obliegt.

Für das schulgesetzliche Moderationsverfahren gibt es allerdings keine festgelegten Verfahrensvorgaben. Rahmen und Ablauf können flexibel und von den Beteiligten auf ihre Bedürfnisse abgestimmt werden.

Es wird daher allen Beteiligten empfohlen, *Elemente des Mediationsverfahrens* künftig stärker in die Moderationsverfahren einzubringen.



Mediation und Moderation unterscheiden sich unter anderem durch eine aktivere Rolle des Mediators und durch eine strukturelle Offenheit bei der Konfliktbeilegung. Eine geringer ausgeprägte „Rechtsfolgenorientierung“ der Mediation und eine Fokussierung auf gemeinsame Interessen kann den Einbezug weiterer Gesichtspunkte und damit eine konstruktive Konfliktlösung erleichtern.

Am Ende der Mediation steht häufig eine konkrete Abschlussvereinbarung.

Zentrale Mediationsgrundsätze, die auch in das schulgesetzliche Moderationsverfahren über eine Vereinbarung der Parteien über die Verfahrensregeln eingebracht werden sollten, sind:

- Selbstverantwortung der Parteien
- Neutralität des Moderators
- Grundsatz der Informiertheit der Parteien
- Freiwilligkeit der Verfahrensteilnahme
- Grundsatz der Vertraulichkeit

Moderationsverfahren rechtzeitig einleiten

Die Ergebnisoffenheit eines Moderationsverfahrens hängt in hohem Maße davon ab, wann dieses durchgeführt wird. Als Faustformel kann gelten: je weiter die Planungen eines Schulträgers und die Abstimmungsprozesse auf lokaler Ebene und mit der Schulaufsicht fortgeschritten sind, desto stärker verringern sich die Chancen auf einen Interessensausgleich und damit auf ein erfolgreiches Moderationsverfahren. Eine hohe Detailplanungsdichte, eine klare Beschlusslage oder eine bereits erfolgte Außenkommunikation verengt die Perspektiven und Handlungsspielräume. Es besteht oft nur eine gering ausgeprägte Bereitschaft, bereits erfolgte Planungsschritte zu überdenken und gegebenenfalls zurück zu nehmen. Zweck eines Moderationsverfahrens ist es nicht, die Vorfestlegungen der einen Partei der anderen Seite „schmackhaft“ zu machen.

***Tipp:** Die Beteiligung benachbarter Schulträger und damit auch die Durchführung des Moderationsverfahrens sollte in einem Verfahrensstand erfolgen, in dem noch keine Vorfestlegungen über schulorganisatorische Maßnahmen getroffen worden sind.*

Das Moderationsverfahren bietet sich besonders bei bestehendem Dissens hinsichtlich schulentwicklungsplanerischer Überlegungen im Vorfeld schulorganisatorischer Maßnahmen oder als Begleitmaßnahme zu regionalen Abstimmungsprozessen an.

Zwangsläufig wird eine Nachbarkommune, die erst zu einer vollständig ausgeplanten und beschlossenen schulorganisatorischen Maßnahme angehört wird, davon ausgehen, dass ein Moderationsverfahren in diesem Verfahrensstand kaum ergebnisoffen sein kann. Die planende Kommune beschränkt durch dieses Vorgehen einseitig den Gegenstand der Moderation auf die Genehmigungsfähigkeit der beabsichtigten Maßnahme und reduziert damit letztlich auch die Verhandlungsbereitschaft und die Möglichkeit, neue Sichtweisen noch in die Planungen einzubeziehen.

Dass auch der Landesgesetzgeber von einem rechtzeitigen Einbezug der Nachbarkommunen ausgegangen ist und gerade frühzeitige Moderationsverfahren anregen wollte, zeigt die Aufnahme dieses Instrumentes in § 80 Schulgesetz NRW (Schulentwicklungsplanung). Auch die Gesetzesbegründung zum sechsten Schulrechtsänderungsgesetz (2011) nimmt eindeutig darauf Bezug, dass Gegenstand des Moderationsverfahrens auch ein Dissens hinsichtlich eines Schulentwicklungsplans sein kann:

„Erstreckt sich der Dissens allein auf einen Schulentwicklungsplan, ist das Verfahren damit beendet; aus der Schulentwicklungsplanung als solcher kann keine Verletzung der Rechte eines benachbarten Schulträgers erwachsen.“

Geeignete Moderatoren bestimmen

Mit der Formulierung

„...kann jeder der beteiligten Schulträger ein Moderationsverfahren bei der oberen Schulaufsichtsbehörde beantragen“

enthält das Schulgesetz in § 80 eine Regelaufweisung der Moderatorenrolle an die zuständige Bezirksregierung. Der Workshop „Interkommunale Zusammenarbeit“ ist jedoch zu dem Ergebnis gelangt, dass sich diese Rollenzuweisung aufgrund der sonstigen Verfahrensbeteiligung der Schulaufsichtsbehörden an Schulentwicklungsprozessen nicht in allen Fällen bewährt hat.

Hinweis: Das Schulgesetz NRW stellt aber ausdrücklich klar, dass die beteiligten Schulträger auch die Moderation durch eine andere Stelle vereinbaren können. Die Möglichkeit einer externen Moderation wird von den Schulträgern jedoch bisher in der Praxis nicht wahrgenommen.

Bei einer Gesamtbetrachtung der Prozesse von der Anfangsplanung bis zur Genehmigungsentscheidung nimmt die Bezirksregierung mehrere Aufgaben wahr. Sie ist – neben der gesetzlich vorgesehenen Moderatorenrolle bei der Herstellung des regionalen Konsenses – in die Planungen eines Schulträgers frühzeitig durch die Schulträgerberatung einbezogen. Außerdem ist sie Genehmigungsbehörde für die beschlossene schulorganisatorische Maßnahme und hat im Rahmen dieser Entscheidung auch die Erheblichkeit eines Vorbringens der Nachbarkommunen zu bewerten. Die Genehmigung kann sie letztlich nur verweigern, wenn ein Verstoß gegen das Rücksichtnahmegebot vorliegt.

Nach den Erfahrungen der Teilnehmer des Workshops „Interkommunale Zusammenarbeit“ kann gerade diese Aufgabenbündelung und die damit zusammenhängende Vorbefassung problematisch sein, wenn es darum geht, einen Konflikt zwischen Nachbarkommunen ergebnisoffen und neutral zu moderieren. Oftmals wird sich die Vorhabenplanung einer Gemeinde auch gerade auf die Ergebnisse aus der Schulträgerberatung stützen. Dies erschwert eine unbefangene Sicht aller Beteiligten auf die Planungen im Rahmen des Moderationsverfahrens. Zudem ist bei Übernahme der Moderatorenrolle durch die Bezirksregierung eine zu frühe Verengung der Sicht auf die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens denkbar.

Tipp: Sind allein kreisangehörige Kommunen an einem Verfahren beteiligt, kann sich eine externe Moderation durch den Kreis anbieten.

Dieser verfügt über Kenntnisse der örtlichen Strukturen und kann evtl. zusätzliche Gesichtspunkte für eine kreisweite Schulentwicklungsplanung einbringen.

Die Beteiligten sollten sich daher künftig verstärkt darüber verständigen, ob eine **externe Moderation** erfolgen soll. Dies bedeutet jedoch nicht, die zuständige Bezirksregierung von einem Moderationsverfahren völlig auszuschließen. Aufgrund ihrer Sachkunde im Bereich der Schulentwicklungsplanung und ihrer Kenntnis regionaler Strukturen kann die obere Schulaufsicht vielmehr zur Informiertheit aller Beteiligten beitragen und gegebenenfalls wertvolle Impulse geben. Sie kann regionale Wechselwirkungen aufzeigen und – im Vorgriff auf die spätere Genehmigungsentscheidung – evtl. schon erste

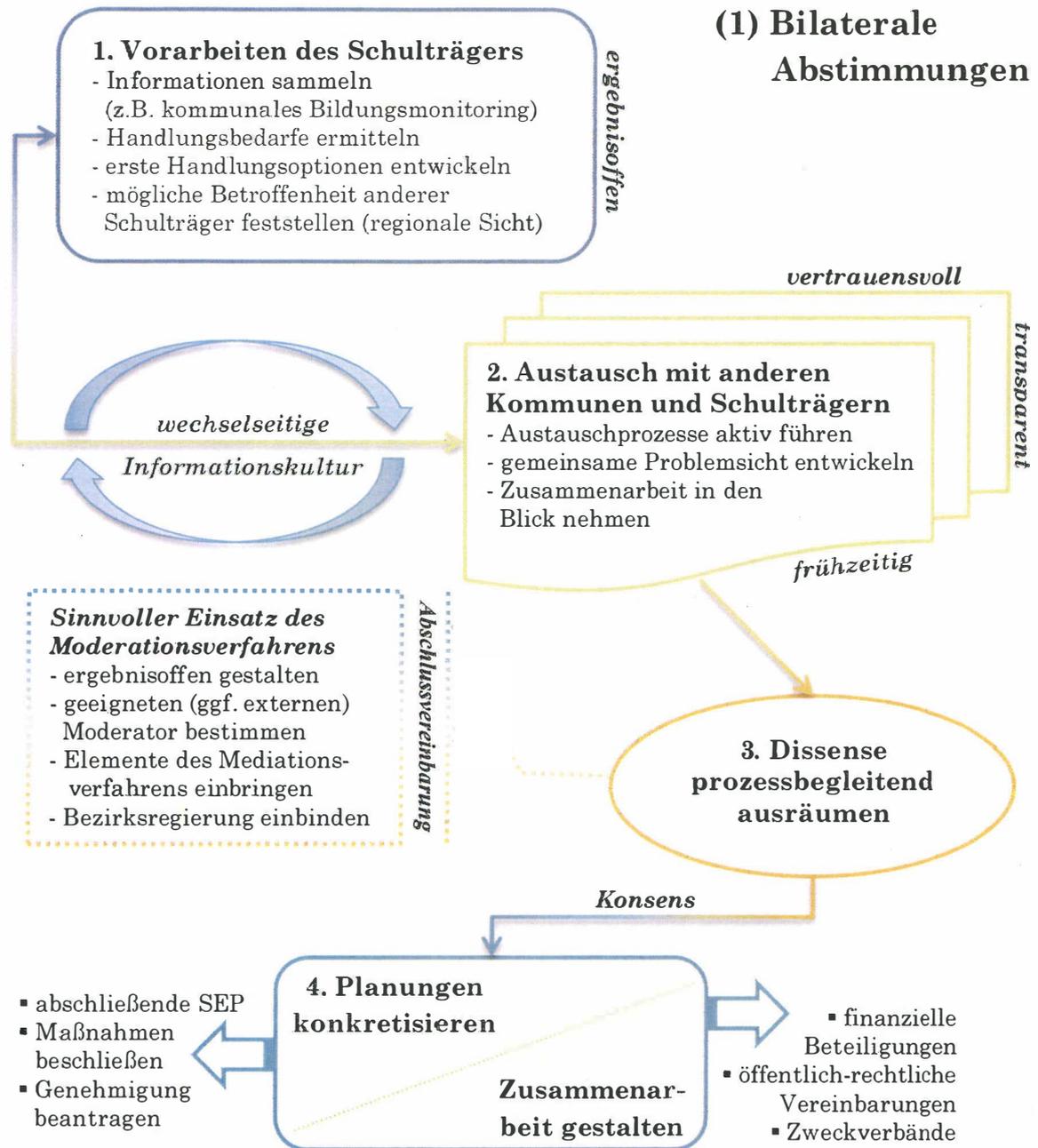
Einschätzungen zur Realisierbarkeit getroffener Vereinbarungen treffen.

Der „partnerschaftliche“ Einbezug der Bezirksregierung im Sinne einer „Beratung statt Moderation“ gewährleistet, dass die im Moderationsverfahren gefundenen Lösungen auch rechtlich und schulfachlich tragfähig sind.

Empfehlung: Die Träger öffentlicher Schulen sind aufgerufen, das Moderationsverfahren im Einzelfall zu einem für sie passgenauen Abstimmungsinstrument weiter zu entwickeln und sich gemeinsam auf einen Rahmen zu verständigen, der ihren Bedürfnissen entspricht. Dazu bedarf es keiner Änderung des Schulgesetzes NRW.

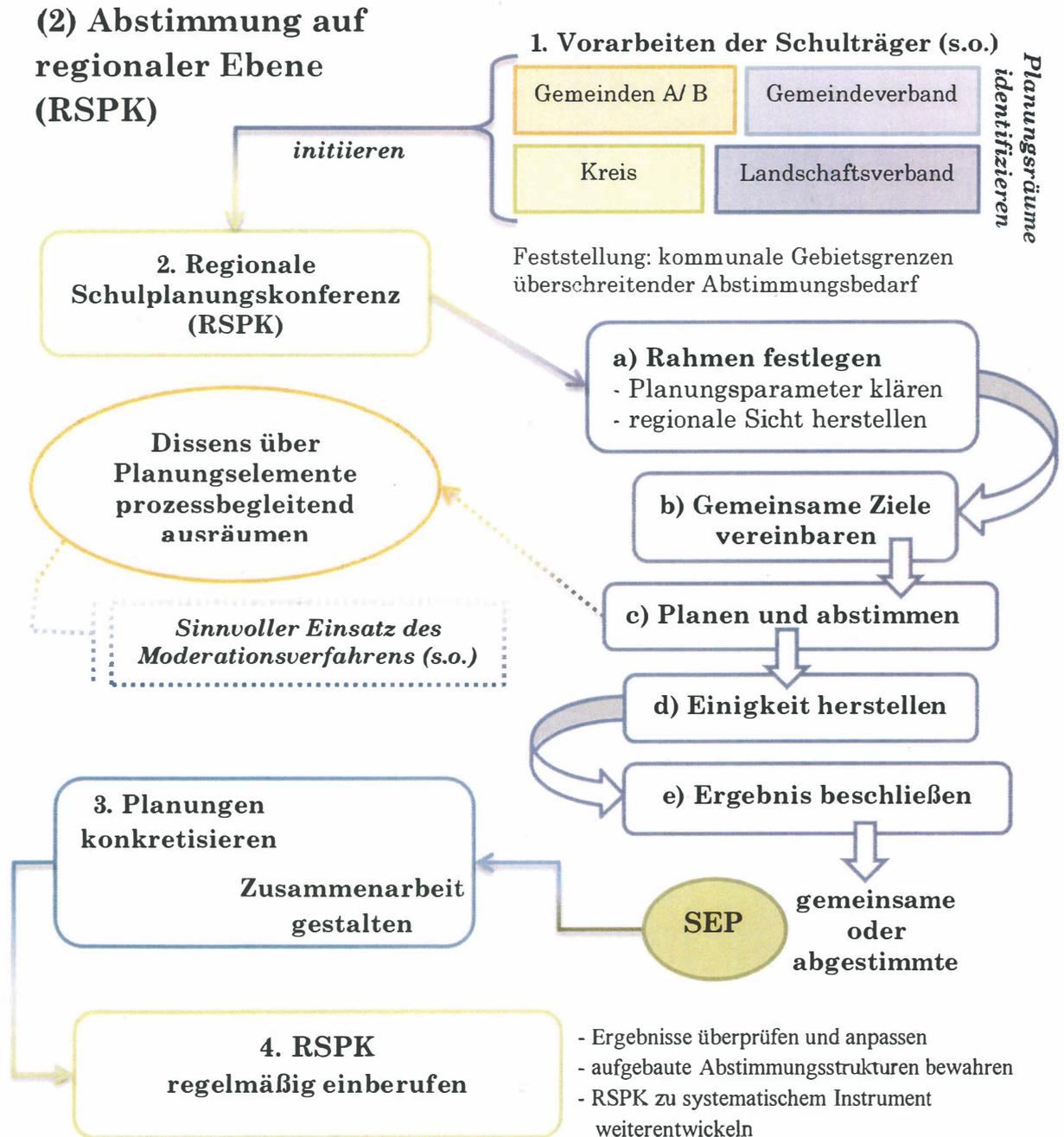
Sie sollten auf eine externe – neutrale – Moderation zurückgreifen und Elemente des Mediationsverfahrens einbringen. Denkbar ist die Einschaltung ausgebildeter Mediatoren. Die jeweils zuständige obere Schulaufsichtsbehörde sollte in beratender Funktion in das Moderationsverfahren einbezogen werden.

7. VERFAHRENSVORSCHLAG



Der vorstehende Vorschlag zur Gestaltung von Abstimmungsprozessen zwischen *einzelnen Kommunen* über schulentwicklungsplanerische Sachverhalte mit gebietsübergreifenden Bezügen folgt der schulgesetzlichen Systematik (Anhörung, Moderationsverfahren), greift aber insbesondere die im Leitfaden erläuterten Grundsätze und Erfolgsfaktoren einer gelingenden Zusammenarbeit auf. Ziel des Prozesses ist die konsensuale Gestaltung eines

guten, regional ausgewogenen und zukunftsfesten Schulangebotes im Interesse aller Beteiligten. Der Austauschprozess erfolgt von einer ergebnisoffenen Ausgangsposition ohne verfestigte Planungen aus und ist darauf angelegt, Perspektiven einer Zusammenarbeit frühzeitig in den Blick zu nehmen. Das Modell wird nachfolgend für *regionale Abstimmungsprozesse* mit mehreren Akteuren um das systematische Instrument der „Regionalen Schulplanungskonferenz (RSPK)“ erweitert.



Der Verfahrensvorschlag geht von einer erstmaligen Einrichtung der Regionalen Schulplanungskonferenz aus. Die Initiierung kann durch jeden Akteur erfolgen, der einen die kommunalen Gebietsgrenzen überschreitenden Abstimmungsbedarf feststellt.

Bei dem vorgeschlagenen Ablauf werden die schulgesetzlich vorgesehenen Abstimmungsinstrumente in die Tätigkeit der Schulplanungskonferenz inkorporiert. Die Schulaufsicht sollte im Hinblick auf ihre Beratungsfunktion und Stellung als Genehmigungsbehörde als Beteiligter der RSPK einbezogen werden. Es wird empfohlen, das Ergebnis dieses ersten Abstimmungsprozesses (gemeinsame oder zumindest abgestimmte Schulentwicklungsplanungen) nicht als Schlusspunkt zu verstehen, sondern die RSPK zu einem systematischen Instrument regionaler Abstimmung weiterzuentwickeln. Durch regelmäßiges Einberufen können einmal geschaffene Abstimmungsstrukturen für die Zukunft bewahrt und Planungen im Hinblick auf die weitere Entwicklung der regionalen Schulstruktur angepasst werden (fortlaufende Aktualisierung).

ANHANG

1. Hintergründe für die Erstellung der Handreichung

In Umsetzung des schulpolitischen Konsenses von SPD, CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2011) hat der Landesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Schulstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 25. Oktober 2011 die Gestaltungsspielräume der Schulträger erweitert, um diesen eine zukunftsfähige Weiterentwicklung ihrer Schullandschaft zu ermöglichen. Neben der Einführung der Schulform Sekundarschule und der Absenkung der Errichtungsgröße für Gesamtschulen wurde mit Blick auf den Erhalt schulischer Angebote in kleinen Gemeinden mit geringem Schüleraufkommen die Möglichkeit eröffnet, Sekundarschulen (in Trägerschaft mehrerer Gemeinden) unter erleichterten Voraussetzungen an mehreren Standorten zu führen. Später wurde dies auch auf die Schulform Gesamtschule übertragen.

Angesichts der Erfordernisse einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Schulentwicklungsplanung hat der Landesgesetzgeber außerdem den oberen Schulaufsichtsbehörden die Aufgabe der Schulträgerberatung ausdrücklich zugewiesen und das Verfahren zur Herstellung und Bewahrung eines regionalen Konsenses geregelt. Dabei ist er einem Vorschlag des Städte- und Gemeindebundes gefolgt. Insbesondere ein neues institutionalisiertes Anhörungsrecht und die Möglichkeit eines Moderationsverfahrens zielten auf eine Förderung interkommunaler Abstimmungsprozesse ab.

Die Landesregierung hat mit dem Bericht an den Landtag „Zwei Jahre Schulkonsens“ (LT-Vorlage 16/1884) im Jahr 2014 eine erste Bilanz hinsichtlich der Nutzung der neuen Handlungsspielräume durch die Schulträger gezogen. Dabei wurde deutlich: der Schulkonsens wirkt! Viele Schulträger haben sich bereits aufgemacht, ihr örtliches Schulangebot zukunftsfest auszugestalten und haben beispielsweise neue Schulen des längeren gemeinsamen Lernens errichtet. Es wurde ebenfalls festgestellt, dass eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Errichtung und Fortführung von Schulen meist verantwortungsbewusst und konstruktiv umgesetzt wird. Allerdings wird das Instrument bisher noch nicht so offensiv genutzt, wie es der Landesgesetzgeber zur Sicherung des Erhalts von Schulangeboten vorgesehen hat.

Das Ministerium für Schule und Weiterbildung hat die im Bericht „Zwei Jahre Schulkonsens“ festgestellte Notwendigkeit zu einer verstärkt gebietsübergreifenden Errichtung und Fortführung von Schulen daher zum Anlass genommen, der Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen die Frage

vorzulegen, wie gebietsübergreifende Bedürfnisse „stärker in den Blick“ genommen und Impulse für eine interkommunale Zusammenarbeit sinnvoll gesetzt werden können.

Ausgehend u.a. von den zentralen Ergebnissen des Berichtes an den Landtag „Zwei Jahre Schulkonsens“ und in Anknüpfung an die Diskussionsprozesse in der Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen 2011 hat die Arbeitsgruppe Schulstruktur der Bildungskonferenz im Jahr 2014 erörtert, wie das regionale Bildungsangebot und die Kontinuität von Bildungsverläufen gesichert werden können.

In drei Sitzungen (und zusätzlichen Untergruppensitzungen zur Interkommunalen Zusammenarbeit und zur Rolle privater Schulträger) haben Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Verbände sowie aus der Politik, des Ministeriums für Schule und Weiterbildung, des Ministeriums für Inneres und Kommunales und der oberen Schulaufsicht erneut gemeinsam Empfehlungen zum Thema „Schulstruktur in Zeiten demografischen Wandels“ erarbeitet. Die Bildungskonferenz hat darauf aufbauend am 28. November 2014 insgesamt acht Empfehlungen beschlossen.

Zur Umsetzung der Empfehlung „Individuelle Bildungsverläufe sichern“ hat der Landesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Sicherung von Schullaufbahnen und zur Weiterentwicklung des Schulrechts (12. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 25. Juni 2015 an Realschulen zwischenzeitlich die Einrichtung eines Bildungsgangs ab Klasse 7 ermöglicht, der zu den Abschlüssen der Hauptschule führt. Er hat damit auch die schulorganisatorischen Handlungsspielräume der Schulträger erweitert.

Zur Sicherung des regionalen Bildungsangebotes hat die Bildungskonferenz festgestellt, dass es nicht nur einer abgestimmten Schulentwicklungsplanung, sondern auch einer intensiveren Zusammenarbeit benachbarter Kommunen bei der Errichtung und Fortführung von Schulen bedarf. Mit der Empfehlung „Interkommunale Zusammenarbeit fördern“ hat sie daher 2014 das Schulministerium und die kommunalen Spitzenverbände gebeten,

„gemeinsam zeitnah zu prüfen, ob das bestehende gesetzliche Instrumentarium hinsichtlich der Errichtung und Fortführung von Schulen ausreicht, um eine notwendige interkommunale Zusammenarbeit wirksam in Gang zu setzen.“

Als Leitlinie für diese Prüfung hat die Bildungskonferenz mit den weiteren Empfehlungen zugleich einige Rahmensetzungen vorgenommen:

- Freiwilliges Engagement in der interkommunalen Zusammenarbeit zur Errichtung oder Fortführung von Schulen hat Vorrang.
- An der bestehenden Regelung, wonach die Kreise als Reserveschulträger dann auftreten, wenn eine interkommunale Zusammenarbeit nicht zustande kommt, sollte festgehalten werden. Einer Hochzonung der Schulentwicklungsplanung auf die Kreisebene bedarf es nicht, zumal auch kreisübergreifende Lösungen erforderlich sein können. Schulträger sollen ermutigt werden, in geeigneten Fällen Schulverbände zu bilden.
- Es sollte gewährleistet sein, dass öffentliche Schulen überall erreichbar sind. Dabei ist die interkommunale Zusammenarbeit ein besonders wichtiges Instrument. Die Privatschulfreiheit bleibt unberührt.

Daraus wird deutlich: Es sollte weder um grundlegende strukturelle Veränderungen der Schulträgerschaft, noch um eine Verschärfung der gesetzlichen Verpflichtungen zur Zusammenarbeit gehen.

Die kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für Schule und Weiterbildung haben die Bitte der Bildungskonferenz umgesetzt, indem sie Fragestellungen zur Förderung interkommunalen Zusammenarbeit im Jahr 2015 im Rahmen eines Workshops umfassend und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Standpunkte erörtert haben. Zielsetzung des Workshops war es, vorrangig im Rahmen der geltenden Rechtslage Mechanismen und Anreize zu identifizieren, welche die interkommunale Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis initiieren, stimulieren und stärken können.

Ein zentrales Ergebnis der insgesamt drei Sitzungen des Workshops lautete:

„Das bestehende gesetzliche Instrumentarium hinsichtlich der Errichtung und Fortführung von Schulen ist grundsätzlich ausreichend, um eine notwendige interkommunale Zusammenarbeit wirksam in Gang zu setzen, kann aber durch weitere untergesetzliche Maßnahmen und die Etablierung freiwilliger Instrumente sinnvoll ergänzt werden.“

Den Abschlussbericht des Workshops „Interkommunale Zusammenarbeit“ hat die Bildungskonferenz am 30. Oktober 2015 mit Zustimmung zur Kenntnis genommen und empfohlen, die „Gelingensbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit stärker zu kommunizieren“ und dazu eine Handreichung zur Unterstützung der Schulträger zu erarbeiten.

2. Genehmigungsfähigkeit schulorganisatorischer Maßnahmen (weiterführende allgemeinbildende Schulen und Grundschulen)

1. Allgemeines

1.1 Schulträgerschaft

Die Gemeinden sind Schulträger der öffentlichen Grundschulen und der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen (§ 78 Absatz 1 SchulG). Sie sind zu einer bedürfnisgerechten Gestaltung des örtlichen Schulangebotes verpflichtet. Bei der Errichtung oder Fortführung einer Schule gemäß Ziffer 1.3 ist der Kreis Träger der Schule.

Ein Bedürfnis für die Errichtung oder Fortführung einer Schule besteht, wenn diese erforderlich ist, damit das Bildungsangebot der Schulform in zumutbarer Entfernung innerhalb des Gebietes des Schulträgers wahrgenommen werden kann. Maßgeblich für die Feststellung des Bedürfnisses sind die Entwicklung des gemeindebezogenen Schüleraufkommens und der Wille der Eltern (§ 123 Absatz 1 SchulG) mit Wohnsitz auf dem Gebiet des Schulträgers.

1.2 Mindestgrößen

Die Mindestgröße der jeweiligen Schulform (§ 82 SchulG) muss stets gewährleistet sein. Die Mindestgröße bei der Errichtung von Schulen (Errichtungsgröße) ergibt sich für die jeweilige Schulform aus § 82 Absatz 1 i.V.m mit Absatz 2 bis 7 SchulG. Die Mindestgröße für die Fortführung (Fortführungsgröße) von weiterführenden Schulen ist nach § 82 Absatz 1 Satz 3 SchulG gemäß § 82 Absatz 3 bis 7 i.V.m § 6 der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 Schulgesetz zu ermitteln. Für Grundschulen gilt § 82 Absatz 2 SchulG.

1.3 Teilbedürfnisse

Besteht ein Bedürfnis gemäß Ziffer 1.1 aufgrund der Entwicklung des Schüleraufkommens und des Willens der Eltern in mehreren Gemeinden (Teilbedürfnisse) und führt eine Zusammenarbeit der betroffenen Gemeinden (§ 78 Absatz 8 SchulG) nicht zu einer Schulerrichtung, so ist der Kreis verpflichtet, die Schule zu errichten und fortzuführen.

1.4 Ersatzschulen in der Schulentwicklungsplanung

Die Gemeinden und Gemeindeverbände können mit Einverständnis des jeweiligen Trägers bestehende Ersatzschulen bei ihren Planungen berücksichtigen; sie dürfen jedoch keinen bestimmenden Einfluss auf die Ersatzschulen nehmen. Ein bestimmender Einfluss ist etwa gegeben, bei einer Beteiligung der Gemeinde als Gesellschafter des Ersatzschulträgers oder -betreibers, oder bei einer Beteiligung an einem Schulkontrollgremium der Ersatzschule oder bei einer Mitwirkung bei der Geschäftsführung. Sofern

bestehende Ersatzschulen das Schulbedürfnis durch einen nach Bildungsziel, Ausstattung und Organisation geordneten Schulbetrieb erfüllen, sind Gemeinden oder Gemeindeverbände nicht verpflichtet, öffentliche Schulen zu errichten oder fortzuführen. Dies setzt voraus, dass die Ersatzschule die für einen geordneten Schulbetrieb gemäß § 82 SchulG vorausgesetzte Mindestgröße hat. Noch zu gründende oder in Gründung befindliche Ersatzschulen bleiben außer Betracht. Dies gilt auch für die Erfüllung eines Teilbedürfnisses i. S. v. Nr. 1.3.

2. Genehmigungsvoraussetzungen für die Errichtung von Schulen

Über die Errichtung einer Schule beschließt der Schulträger (§ 81 Absatz 2 SchulG). Der Beschluss des Schulträgers ist zu genehmigen, wenn er den Vorschriften der §§ 78 bis 80, 81 Absatz 1, 82 und 83 SchulG nicht widerspricht und der Schulträger über die erforderliche Verwaltungs- und Finanzkraft verfügt. Die Schulentwicklungsplanung ist anlassbezogen darzulegen (§ 80 Absatz 6 SchulG). Aus der Darlegung muss sich ergeben, dass die schulorganisatorische Maßnahme bedürfnisgerecht (siehe Ziffer 2.2) und die Mindestgröße der zu errichtenden Schule gewährleistet ist (Ziffer 2.3).

Bei der Errichtung einer Grundschule sind § 27 SchulG und die Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Schulart von Grundschulen und Hauptschulen (BASS 10 - 02 Nr. 2) zu beachten.

2.1 Inhalt des Schulträgerbeschlusses

Gegenstand des Errichtungsbeschlusses müssen zunächst die Festlegung der Schulform und die voraussichtliche Zügigkeit der zu errichtenden Schule (Schulgröße) sein (Ausnahme: Grundschule). Der vorgesehene Schulstandort, bei einer beabsichtigten Teilstandortbildung die Standorte sowie das Standortmodell (horizontale Gliederung, (teil)vertikale Gliederung), muss sich ebenfalls aus dem Errichtungsbeschluss ergeben. Dies gilt auch für eine Einführung des Ganztagsbetriebes zeitgleich mit der Errichtung. Bei der beabsichtigten Errichtung einer Sekundarschule gemäß § 17a SchulG muss der Beschluss darüber hinaus die Organisationsform ab Klasse 7 (integriert, teilintegriert, kooperativ mit zwei Bildungsgängen auf unterschiedlichen Anforderungsebenen, kooperativ mit drei schulformbezogenen Bildungsgängen) benennen.

Der Beschluss ist unter dem Vorbehalt zu fassen, dass im Anmeldeverfahren die für die Mindestgröße der jeweiligen Schulform erforderliche Zahl berücksichtigungsfähiger Anmeldungen (schulträgereigene oder aufgrund von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zu berücksichtigende Anmeldungen) erreicht wird.

Bei der Errichtung einer Grundschule ist eine Festlegung der Zügigkeit nicht erforderlich, da für die Eingangsklassenbildung nicht nur auf eine, sondern auf alle Schulen im Trägergebiet abzustellen ist (kommunale Klassenrichtzahl). Der Schulträger legt unter Beachtung der Höchstgrenze für die zu bildenden

Eingangsklassen an Grundschulen (§ 6a der Verordnung zu § 92 Absatz 3 SchulG) die Zahl und die Verteilung der Eingangsklassen auf die Schulen und Teilstandorte fest (§ 46 Absatz 3 SchulG). Die gesetzlich bestimmte Mindestanzahl an Parallelklassen (§ 82 Absatz 2 SchulG) ist einzuhalten. Bei der Errichtung eines Grundschulverbundes muss der Beschluss Festlegungen zur einheitlichen Organisation der Schule (§ 83 Absatz 1, § 11 Absatz 2 und 3 SchulG) enthalten.

2.2 Bedürfnisfeststellung

Für eine rechtserhebliche Feststellung des Bedürfnisses für weiterführende allgemeinbildende Schulen ist der Wille der Eltern (§ 123 SchulG) auf dem Gebiet des Schulträgers in einem förmlichen Verfahren und bezogen auf eine bestimmte Schulform zu ermitteln (Elternbefragung). Von einer Elternbefragung kann nur dann abgesehen werden, wenn eine für die Mindestgröße (§ 82 SchulG) hinreichende Nachfrage nach Schulplätzen für eine bestimmte Schulform durch Anmeldeüberhänge an bereits bestehenden Schulen über mindestens drei Jahre nachgewiesen ist oder sich aus der aktuellen Zahl der Auspendlerinnen und Auspendler an eine Schule dieser Schulform ein hinreichendes Bedürfnis ergibt. Für die Durchführung einer Elternbefragung gelten die nachfolgenden Grundsätze:

2.2.1 Die Eltern der Kinder an Grundschulen im Gebiet des Schulträgers, die für den Besuch der zu errichtenden Schule in Betracht kommen, sind schriftlich zu befragen. Dies sind mindestens die Eltern der Schülerinnen und Schüler, die den Eingangsjahrgang der künftigen Schule bilden würden. Die Befragung kann auf einen Teil des Gemeindegebietes begrenzt werden, wenn nach der Größe und Gliederung der Gemeinde dieser Teil im Wesentlichen als Einzugsgebiet in Betracht kommt. Es können auch die Eltern von Kindern an Grundschulen benachbarter Schulträger mit deren Zustimmung befragt werden, wenn der Schulträger eine überörtliche Versorgungsfunktion erfüllen will. Dies ist bei der Beantragung der Genehmigung des Schulträgerbeschlusses durch Vorlage einer Vereinbarung zwischen den Schulträgern nachzuweisen. Bei einer gemeinschaftlichen Schulträgerschaft (Zusammenschluss zu einem Schulverband - § 78 Absatz 8 SchulG) oder einer Übertragung der Aufgaben des Schulträgers an einen anderen Schulträger erfolgt die Elternbefragung an Grundschulen im Gebiet aller beteiligten Gemeinden. Satz 3 gilt entsprechend.

2.2.2 Die Fragestellung muss eindeutig sein. Sie ist darauf zu richten, ob die Eltern daran interessiert sind, ihr Kind an der zu errichtenden Schule anzumelden. Dabei sind der beabsichtigte Standort, bei einer horizontalen oder vertikalen Gliederung auch das beabsichtigte Standortmodell, für die Schulerrichtung anzugeben. Sofern nach der Größe des Gebiets des Schulträgers und dem Schüleraufkommen das Vorhalten eines Schulangebotes mit mehreren weiterführenden allgemeinbildenden Schulen unterschiedlicher Schulformen nebeneinander möglich ist, soll zur Sicherung eines alle Schulformen umfassenden Bildungs- und Abschlussangebots in allen Lan-

desteilen den Eltern auch die Möglichkeit gegeben werden, ihr Interesse an allen anderen Schulformen anzugeben. Den zu befragenden Eltern sollen Kenntnisse über die verschiedenen Schulformen vermittelt werden. Ist im Rahmen der Schulentwicklungsplanung nicht sicher abzuschätzen, ob ein Fortführungsbedürfnis für eine bisher vorgehaltene Schule einer Schulform neben der zu errichtenden Schule besteht, soll auch das Interesse an dieser Schulform erfragt werden. Darauf kann verzichtet werden, wenn der Schulträger durch Nachweis einer Vereinbarung mit einem benachbarten Schulträger auch künftig den Zugang zu dieser Schulform für die gemeindeeigenen Kinder sicherstellt.

2.2.3 Die Gemeinde verwendet für die jeweilige Befragung einheitliche Fragebögen. Bei Verteilung und Rücklauf der Fragebögen ist sicherzustellen, dass nur die Berechtigten die Fragen beantworten und ein Missbrauch des Fragebogens ausgeschlossen wird. Für die Befragung ist ein bestimmter Zeitraum festzulegen. Zeitpunkt und Verfahrensablauf der Befragung sind so zu gestalten, dass möglichst der Wille aller in Betracht kommenden Eltern ermittelt werden kann. Bei der Gestaltung des Verfahrens ist zu gewährleisten, dass Namen und Votum der Eltern unter Beachtung der Zweckbindung gemäß § 13 DSGVO NRW vertraulich behandelt werden.

2.2.4 Die Befragung ist so durchzuführen und auszuwerten, dass das Verfahren und das Ergebnis überprüfbar und nachvollziehbar sind. Der Elternwille zur Errichtung der Schule ist nachgewiesen, wenn die Auswertung ergibt, dass mit der Anzahl an Interessensbekundungen die für die Schulform erforderliche Mindestgröße (§ 82 SchulG) erreicht ist. Der Elternwille gilt ebenfalls als nachgewiesen, wenn die Zahl der Interessensbekundungen die für das Erreichen der Mindestgröße erforderliche Anzahl nur geringfügig unterschreitet oder diese nur im Wege der Hochrechnung auf eine fiktive volle Wahlbeteiligung erreicht wird. Eine beabsichtigte Hochrechnung ist bei der Elternbefragung anzukündigen.

2.3 Sicherung der Mindestgröße

Eine Schule kann nur dort errichtet werden, wo zu erwarten ist, dass das Schulwahlverhalten die Errichtung und Fortführung einer Schule in der gesetzlichen Regelform dauerhaft gewährleistet. Bei der Errichtung muss die für die jeweilige Schulform bestimmte Errichtungsgröße (§ 82 SchulG) daher für mindestens fünf Jahre gesichert sein. Bei der Genehmigung des Errichtungsbeschlusses ist eine Prognose zu treffen, ob diese Voraussetzung erfüllt ist. Für die Prognoseentscheidung heranzuziehen ist neben den Ergebnissen der Elternbefragung das gemeindeeigene Schüleraufkommen in den nächsten fünf Jahren. Weiterhin zu berücksichtigen sind die zu erwartenden Übergangsquoten an fortgeführte weiterführende Schulen. Eine voraussichtlich einmalige Unterschreitung der Mindestgröße aufgrund geringen Schüleraufkommens innerhalb des Prognosezeitraums steht der Annahme einer dauerhaften Gewährleistung der Mindestgröße nicht entgegen.

2.4 Nachweis ordnungsgemäßer Beteiligung von Planungen betroffener Schulträger (regionaler Konsens)

2.4.1 Schulträger sind verpflichtet, in enger Zusammenarbeit und gegenseitiger Rücksichtnahme auf ein regional ausgewogenes, vielfältiges, inklusives und umfassendes Angebot zu achten und benachbarte Schulträger rechtzeitig anzuhören, die durch die Planungen in ihren Rechten betroffen sein können (§ 80 Absatz 2 SchulG). Anzuhören sind zumindest die öffentlichen Schulträger, mit denen ein Schüleraustausch bereits besteht oder durch die geplante Maßnahme entstehen kann. Die geplante Schulform und die voraussichtliche Zügigkeit der zu errichtenden Schule sind dem benachbarten Schulträger mitzuteilen. Die ordnungsgemäße Anhörung ist bei der Beantragung der Genehmigung eines Errichtungsbeschlusses darzulegen. Träger bestehender Ersatzschulen sind über die Planungen rechtzeitig zu informieren (§ 80 Absatz 7 SchulG).

2.4.2 Können die Einwände eines öffentlichen Schulträgers gegen eine Schulerrichtung nicht ausgeräumt werden, so ist auf die Möglichkeit eines Moderationsverfahrens hinzuweisen. Wird dieses nicht beantragt oder ist dieses erfolglos, ist zu entscheiden, ob die Schulerrichtung gegen das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme verstößt. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die Neuerrichtung einer Schule eine bestehende Schule der gleichen Schulform in ihrem Bestand gefährdet. Eine Bestandsgefährdung liegt vor, wenn die Errichtung ursächlich dafür wäre, dass die bestehende Schule in einem Zeitraum von fünf Jahren die vorgeschriebene Mindestgröße voraussichtlich nicht mehr erreicht. Bei der Bestandsgefährdung einer bestehenden Schule einer anderen Schulform ist nach Abwägung aller Umstände und der widerstreitenden Interessen der beiden Schulträger zu entscheiden, ob der Einwand ein Genehmigungshindernis darstellt. Geltend gemachte Belange von Trägern bestehender Ersatzschulen sind in die Entscheidung einzubeziehen.

2.5. Ausreichender und geeigneter Schulraum

Der Schulträger ist verpflichtet, die für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderlichen Schulanlagen und Gebäude bereitzustellen (§ 79 SchulG). Die Genehmigung des Errichtungsbeschlusses setzt die Vorlage eines detaillierten Raumprogrammes voraus. Das Raumkonzept muss unter Berücksichtigung des pädagogischen Konzeptes und der voraussichtlichen Zügigkeit der Schule geeignet sein, den ordnungsgemäßen Unterricht einer Schule der betreffenden Schulform und gegebenenfalls den Ganztagsbetrieb zu gewährleisten. Bei einer Schulerrichtung mit mehreren Standorten hat der Schulträger darzulegen, dass die innerschulischen Abläufe und insbesondere der Unterricht durch die Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf mehrere Standorte nicht unverträglich beeinträchtigt wird.

2.6 Erforderliche Verwaltungs- und Finanzkraft

Die erforderliche Verwaltungs- und Finanzkraft des Schulträgers ist durch eine Stellungnahme der zuständigen Kommunalaufsicht nachzuweisen.

3. Fortführung und Auflösung von Schulen

Die Auflösung der letzten am Ort befindlichen Schule einer Schulform ist nur dann zulässig, wenn auf dem Gebiet des Schulträgers kein Bedürfnis mehr für diese Schulform besteht oder das Schulangebot für die gemeindeeigenen Kinder durch eine Vereinbarung mit einem Nachbarschulträger in zumutbarer Entfernung weiter vorgehalten wird. Ist die Auflösung der letzten Schule einer Schulform beabsichtigt, um stattdessen eine Schule einer anderen Schulform zu errichten, und ist nicht sicher abschätzbar, ob neben der zu errichtenden Schule ein Fortführungsbedürfnis für die aufzulösende Schule besteht, dann soll der Schulträger das Bedürfnis für diese Schulform im Rahmen der Elternbefragung ermitteln (Ziffer 2.2.2). Dies gilt insbesondere, wenn die bisherige Nachfrage nach Schulplätzen für eine bestimmte Schulform auf dem Gebiet des Schulträgers die Mindestgröße dieser Schulform in erheblichem Maße überschreitet.

4. Änderung von Schulen

Änderungen im Sinne des § 81 Absatz 2 SchulG sind der Aus- und Abbau bestehender Schulen (Änderung der Zügigkeit), die Einführung und Aufhebung des gebundenen Ganztags, die Bildung eines Teilstandortes, der Wechsel des Schulträgers sowie die Änderung der Schulform und der Schulart.

4.1 Änderung der Zügigkeit

4.1.1 Der Schulträger muss den Aus- oder Abbau einer bestehenden Schule beschließen, wenn die Anzahl der gebildeten Eingangsklassen die genehmigte Zügigkeit dauerhaft unter- oder überschreitet. Eine dauerhafte Abweichung von der genehmigten Zügigkeit ist in der Regel anzunehmen, wenn die Zahl der zu bildenden Eingangsklassen für mehr als zwei Schuljahre in Folge von der festgelegten Zügigkeit abweicht (z.B. wiederholte Bildung von Mehrklassen). Bei dem Ausbau einer bestehenden Schule gelten die Ziffern 2.4 bis 2.6 entsprechend.

4.1.2 An Grundschulen ist eine flexible Eingangsklassenbildung unter Berücksichtigung der Bestimmungen über die Klassenbildung an Grundschulen (§ 6a der Verordnung zu § 92 Absatz 3 SchulG) möglich (siehe Ziffer 2.1).

4.2 Änderung von Schulform oder Schulart

Die Änderung der Schulform einer Hauptschule, einer Realschule oder eines Gymnasiums ist aufgrund der unterschiedlichen personellen und organisatorischen Voraussetzungen nicht zulässig. Dies gilt auch für die Änderung einer Sekundarschule oder einer Gesamtschule in eine Hauptschule, Realschule oder ein Gymnasium. Bei der Änderung der Schulform einer Schule

muss sichergestellt sein, dass die für diese Schulform erforderliche Mindestgröße erreicht wird. Bei der Ermittlung der Mindestgröße ist auf die für die Schulform erforderliche Zügigkeit gemäß § 82 Absätze 2 bis 7 SchulG in Verbindung mit den Bestimmungen in § 6 der Verordnung zu § 93 Absatz 2 SchulG abzustellen (Fortführungsgröße).

4.2.1 Erreicht die Schule einer Schulform mit Sekundarstufe II die für die gymnasiale Oberstufe erforderliche Mindestgröße (§ 82 Absatz 8 SchulG) dauerhaft nicht, so ist die Schule aufzulösen, mit einer Schule der gleichen Schulform zusammenzulegen oder die Änderung der Schulform zu beschließen. Bei der Änderung einer Schule in eine Sekundarschule muss der Beschluss des Schulträgers die Organisationsform ab Klasse 7 enthalten. Verfügt die Schule über mindestens vier Parallelklassen pro Jahrgang und ist aufgrund der Entwicklung der Abschlüsse und erlangten Berechtigungen an einer Sekundarschule mit teilintegrierter Organisationsform zu erwarten, dass die Mindestgröße für die gymnasiale Oberstufe mit den Schülerinnen und Schülern der Sekundarschule dauerhaft sichergestellt werden kann, so kann der Schulträger die Änderung in eine Gesamtschule beschließen.

4.2.2 Die Änderung der Schulart einer Grundschule richtet sich nach § 27 SchulG und der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Schulart von Grundschulen und Hauptschulen (BASS 10 - 02 Nr. 2).

4.3 Nachträgliche Bildung eines Teilstandortes

Die Genehmigung einer nachträglichen horizontalen oder (teil)vertikalen Gliederung einer bestehenden Schule setzt voraus, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bildung von Teilstandorten für die jeweilige Schulform vorliegen (§ 83 SchulG) und ausreichender und geeigneter Schulraum für das vorgesehene Standortmodell nachgewiesen wird. Ziffer 2.5 gilt entsprechend. Dies gilt auch, wenn die Bildung eines Teilstandortes mit der Zusammenlegung von Schulen verbunden ist.

4.4 Wechsel der Trägerschaft

Eine öffentliche Schule kann nicht auf einen Ersatzschulträger übergehen.