

Keine Entscheidungen gegen den Elternwillen

Die kommunalen Schulträger sind verpflichtet, bis Mitte dieses Jahres einen Schulentwicklungsplan aufzustellen. Dabei sind die Vorgaben in § 10 b SchVG und in der SEP-VO vom 14. 6. 1983 zu berücksichtigen. Die Schulentwicklungsplanung dient der Sicherung eines gleichmäßigen und alle Schulformen umfassenden Bildungs- und Abschlußangebotes in allen Landesteilen. Schulen und Schulstandorte sind unter Berücksichtigung des Angebotes anderer Schulträger so zu planen, daß schulische Angebote aller Schulformen von Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen unter möglichst gleichen Bedingungen wahrgenommen werden können. Bei der Errichtung neuer Schulen muß als zusätzliche Barriere gewährleistet sein, daß andere Schulformen, soweit ein entsprechendes Schulangebot bereits besteht, auch künftig in zumutbarer Weise erreichbar sind (§ 10 b Abs. 2 S. 2 SchVG). Dies ist eine Form relativen Bestandsschutzes für das bestehende schulische Bildungsangebot vor Ort.

Der Schulentwicklungsplan enthält nach § 1 Abs. 2 SEP-VO die Planungsgrundlagen, die Darstellung des gegenwärtigen und die Planung des künftigen Schulangebotes, die Ausweisung der gegenwärtigen und zukünftigen Schulstandorte, einschließlich einer zeichnerischen Darstellung des Grundstückflächen- und Raumbedarfs sowie den mittelfristigen Zielplan und langfristige Entwicklungsvorstellungen.

Art und Ergebnis der Abstimmung mit benachbarten Schulträgern sind im Schulentwicklungsplan anzugeben. Der Schulentwicklungsplan stellt sich so als schulorganisatorisches Handlungsprogramm dar, aus dem die einzelnen schulorganisatorischen und schulbaulichen Maßnahmen abzuleiten sind.

Diese Funktionen können nur erfüllt werden, wenn zunächst der Schulentwicklungsplan aufgestellt wird und damit das Schulangebot auf der Ebene des gesamten Zuständigkeitsbereichs des Schulträgers ermittelt und abgewogen ist.

Ziele und Auswirkungen

Insbesondere vor Gründung neuer Gesamtschulen ist daher zunächst die Aufstellung des Schulentwicklungsplans erforderlich.

Der Schulentwicklungsplan kann beim Schulträger eingesehen werden (§ 10 Abs. 4 SchVG). Damit ist gewährleistet, daß der Bürger sich über die Schulentwicklungsplanung der Gemeinde informieren kann. Außerdem sind nach § 6 b GO NW die Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen, Ziele, Zwecke und Auswirkungen der Schulentwicklung zu unterrichten. Die möglichst frühzeitige Unterrichtung soll sicherstellen, daß die Unterrichtung und die dabei in aller Regel vorzusehenden Äußerungen der Einwohner bei den Verantwortlichen noch etwas bewirken können, also nicht auf bereits verfestigte Vorstellungen im Rat treffen.

Der Schulträger arbeitet im übrigen bei der Entwicklung des Schulwesens auf örtlicher Ebene mit den betroffenen Schulen zusammen. Deshalb sind die Schulen vom Schulträger in den für sie bedeutsamen Angelegenheiten zu beteiligen. Dazu gehört auch die Beteiligung zum Schulentwicklungsplan (§ 15 S. 2 Ziff. 1 SchMG NW). Die Entscheidungsbefugnisse des



Autor dieses Beitrags ist Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stüer, Münster. Dr. Stüer wirkte unter anderem auch als Verfahrensbevollmächtigter der CDU-Landtagsfraktion NW und der CDU-Landesverbände Rheinland und Westfalen-Lippe an verschiedenen Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land NW in Münster mit.

kommunalen Schulträgers werden durch diese Mitwirkungsrechte der Bürger und der Schulen allerdings nicht in dem Sinne eingeschränkt, daß er an deren Votum zwingend gebunden wäre.

Der Schulträger ist im Rahmen der Schulentwicklungsplanung verpflichtet, das Bedürfnis für die Schulformen Grundschule, Hauptschule, Realschule, Gymnasium und Gesamtschule zu prüfen (§ Abs. 2 SEP-VO). Dabei sind insbesondere die Entwicklung des Schüleraufkommens und die Nachfrage der Erziehungsberechtigten nach den einzelnen Schulformen zu berücksichtigen.

Grundlegende Rechtsgedanken

Der Gesetzgeber ist – so das Gesamt-schulurteil des VerFGH NW vom 23. 12. 1983 – nach Art. 8 Abs. 1 S. 2 LV verpflichtet, Bestimmungen darüber zu treffen, wie der Wille der Erziehungsberechtigten festzustellen ist und welche Erziehungsberechtigten zu beteiligen sind. Dabei sind die grundlegenden Rechtsgedanken in §§ 17, 18 und 23 SchOG heranzuziehen. Die Befragung der Eltern hat in einem förmlichen Verfahren zu erfolgen. Daran sind die im Gebiet des Schulträgers wohnenden Erziehungsberechtigten zu beteiligen, deren Kinder für den Besuch der gewünschten Form in Frage kommen.

An das förmliche Verfahren sind bestimmte rechtsstaatliche Mindestanforderungen zu stellen. Der Schulträger hat aber die Entscheidungsfreiheit, darüber hinauszugehen. Das OVG Münster beschränkt die förmliche Ermittlung des Elternwillens bei einzelnen schulorganisatorischen Maßnahmen auf die in ihren Grundrechten betroffenen Erziehungsberechtigten.

Das Elterngrundrecht soll sich aber nur darauf richten, daß der Schulträger eine Schule der gewünschten Form in – gerade noch – zumutbarer Entfernung durch Errichtung oder Unterhaltung zur Verfügung stellt. Das Elternrecht sei jedoch nicht darauf gerichtet, eine Schule an bestimmter Stelle zu errichten oder zu erhalten.

Wegen dieser Beschränkung brauchen bei schulorganisatorischen Einzelmaßnah-

men – Errichtung, Auflösung oder Änderung einzelner Schulen – nach der Rechtsprechung des OVG Münster nur diejenigen Erziehungsberechtigten in ein förmliches Befragungsverfahren einbezogen werden, denen bisher eine Schule der gewünschten Schulform nicht in erreichbarer Nähe angeboten wird oder die aufgrund der beabsichtigten Maßnahme einen solchen Nachteil zu befürchten haben.

Bei der Neuerrichtung einer Gesamtschule kann die Befragung nach Auffassung des OVG auf den vierten Grundschuljahrgang beschränkt werden. In der Umfrage muß dabei weder der Standort der geplanten Gesamtschule angegeben werden, noch muß eine Festlegung dahin erfolgen, ob ein Ganz- oder Halbtagsbetrieb aufgenommen werden soll.

Mindestvoraussetzungen

Ein förmliches Verfahren setzt dabei mindestens Vertraulichkeit der brieflichen Stimmabgabe und die dienstliche Geheimhaltung ihres Inhalts voraus.

Der kommunale Schulträger hat die Freiheit, über diese unumgänglichen Mindestvoraussetzungen, die vom OVG Münster an das Beteiligungsverfahren gestellt werden, hinauszugehen und insbesondere auch den Beschulungswunsch zu den übrigen weiterbildenden Schulen (Gymnasien, Realschulen und Hauptschulen) zu ermitteln.

Er kann auch die gesamten Grundschuljahrgänge in die Befragung einbeziehen, was sich regelmäßig empfiehlt. Der Schulträger hat dabei die Wahl, ob er sich für einen Halbtags- oder Ganztagsbetrieb ausspricht. Die Entscheidung hierüber trifft anhand der personellen, sächlichen und schulorganisatorischen Voraussetzungen die obere Schulaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem Schulträger (§ 4 e Abs. 4 SchVG).

Ob der Standort bereits bei der Befragung angegeben wird, ist eine nach den jeweiligen Verhältnissen vor Ort zu entscheidende Frage. Werden mehrere Standorte genannt, so dürfen die für unterschiedliche Standorte abgegebenen Stimmen nicht einfach summiert werden, weil der Wunsch nach einer bestimmten Schule vielfach durch den Standort beeinflusst wird. Fehlt bei der Befragung die Standortvorgabe, so besteht allerdings die Gefahr, daß sich erheblich mehr Eltern für eine Gesamtschule aussprechen, als dies bei einer bestimmten Standortangabe der Fall sein würde. Dieser Nachteil ist gegenüber jenen Unzuträglichkeiten abzuwägen, die sich ergeben, wenn durch die Benennung eines Standortes funktionie-

rende Schulen in die Auflösungsdiskussion geraten.

Hochrechnung unzulässig

Da die Gesamtschule regelmäßig mindestens vierzünftig geführt werden muß, sind mindestens 112 Schüler eines Jahrgangs für eine solche Schule erforderlich. Werden aber diese Zahlen nicht erreicht, darf eine Gesamtschule nicht errichtet werden. Eine Hochrechnung ist unzulässig. Sie ist in dem Verfahren nach §§ 17, 18 und 23 SchOG nicht vorgesehen. Außerdem haben die Erfahrungen gezeigt, daß viele Eltern sich in der Befragung – oft aus politischen Beweggründen – zunächst für die Gesamtschule aussprechen, im nachfolgenden Anmeldeverfahren dann jedoch weit weniger Schüler zu einer Gesamtschule angemeldet werden.

Es darf also keine Hochrechnung erfolgen. Im Gegenteil sind von den in der Befragung abgegebenen Stimmen für die Gesamtschule eher Abzüge zu machen, um diesen wohl landesweiten Erfahrungen gerecht zu werden.

Die Pflicht zur Errichtung von Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen bezieht sich auf das Gebiet des Schulträgers. Anmeldewünsche aus dem Umland sind daher bei der Ermittlung des Schulbedürfnisses nicht zu berücksichtigen. Das Umland geht vielmehr erst in die Berechnung ein, wenn die gewünschte Schule bereits errichtet worden ist – vorher nicht.

Die förmliche Ermittlung des Schulbedürfnisses kann durch Vermutungen oder andere nicht rechtsstaatlich ausgerichtete Verfahren oder Überlegungen nicht ersetzt werden. Auch wenn bei einer bereits bestehenden Gesamtschule ein Anmeldeüberhang besteht, darf auf ein förmliches Verfahren zur Ermittlung des Elternwillens nicht verzichtet werden.

Gestaltungsfreiheiten

Bei der Auswahl von Standorten hat der Schulträger weitgehende Gestaltungsfreiheiten, unter Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten seine Entscheidung zu treffen. Insbesondere gibt es keinen Rechtsanspruch darauf, daß bestimmte Schulformen – wie etwa die Gesamtschule – gegenüber anderen Schulformen bevorzugt werden.

Ein Standort in zentraler Lage in neuen, bestausgestatteten Gebäuden in Verbindung mit der dort notwendig werdenden Auflösung gut funktionierender traditioneller Schulen braucht der Gesamtschule nicht zur Verfügung gestellt zu werden. Der Schulträger hat hier vielmehr die Freiheit, gerade in einem Stadium, in dem

noch unklar ist, ob sich eine genügend große Zahl von Anmeldungen findet, etwa ein leerstehendes Schulgebäude in nicht so günstiger Lage als vorläufigen Standort für das Anmeldeverfahren vorzusehen und dann die endgültige Entscheidung der Schulentwicklungsplanung vorzubehalten.

Dabei darf auch berücksichtigt werden, daß die neue Schule sich erst im Aufbau befindet und zunächst nur wenige Schulräume benötigt werden. Ist die endgültige Errichtung der Gesamtschule noch offen, erscheint es auch kaum vertretbar, durch die Unterbringung in einer bestehenden Schule diese in Auflösungsgerede zu bringen und so Unruhe in der Schullandschaft zu verbreiten.

Bestehende Schulen haben vielmehr in dem Sinne einen Bestandsschutz, daß funktionierende Schulen möglichst zu erhalten sind und Unruhe in der Schullandschaft zu vermeiden ist.

Legitimierte Planungen

Bei der Aufstellung des Schulentwicklungsplans ist die auf die grundrechtlichen Betroffenheiten begrenzte Ermittlung des Elternwillens ohnehin zu eng. Der Schulträger hat vielmehr die Entwicklung des Schüleraufkommens und die Nachfrage der Erziehungsberechtigten nach den einzelnen Schulformen umfassend zu ermitteln und bei seinen durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich legitimierten Planungen zu berücksichtigen.

Dies kann sachgerecht nur erfolgen, wenn auch die Schülereltern der traditionellen Schulformen in die Befragung einbezogen werden. Denn auch sie werden in ihren rechtlich geschützten Elternbelangen betroffen. Dabei geht es um die Kollision unterschiedlicher Elternrechte, zwischen denen der Schulträger abzuwägen hat.

Eine Automatik, wonach bei 112 positiven Stimmen im Befragungsverfahren automatisch eine Verpflichtung zur Errichtung einer Gesamtschule besteht, gibt es nicht. Der Schulträger ist vielmehr gehalten, neben dem Schüleraufkommen auch noch andere Gesichtspunkte in seine Entscheidung einzustellen.

Im Rahmen der Entscheidungsfreiheit des Schulträgers sind etwa die Finanzierbarkeit der beabsichtigten Maßnahmen oder auch die Auswirkungen der Errichtung einer neuen Schule auf das bestehende Schulsystem zu berücksichtigen. Insbesondere ist nach Möglichkeit zu vermeiden, daß gut funktionierende Schulen in die Auflösung geraten.

Dabei sind die Nachteile, die im Falle der jahrgangswisen Schulauflösung etwa durch weitere Schulwege entstehen, den Vorteilen gegenüberzustellen, die von den Befürwortern einer neuen Schulgründung geltend gemacht werden.

Funktionierende Schule

Ist bereits eine Gesamtschule am Ort vorhanden, könnte möglicherweise durch die Erhöhung der Zügigkeit und die Vergrößerung der Aufnahmekapazität einerseits den Wünschen nach einer Gesamtschule Rechnung getragen werden, ohne eine bestehende, gut funktionierende Schule andererseits von unten her aufzulösen.

Der Schulträger ist hier zur Sicherung der Qualität und Vielfalt sowie der Tiefe und Breite des Schulangebotes zur umfassenden Abwägung aufgerufen – darauf hat auch das OVG Münster hingewiesen –, wobei er die Erhaltungsinteressen funktionierender Schulen des traditionellen Systems und die Wünsche nach einer Gesamtschule einzustellen und unter größtmöglicher Schonung beider Gesichtspunkte zum Ausgleich zu bringen hat.

Gerade hier ist die Entscheidungsfreiheit des kommunalen Schulträgers aufgerufen. Kollidieren der Schulformwunsch – also der Wunsch nach einer am Ort nicht in ausreichendem Umfang angebotenen Schulform – mit dem Standortwunsch – also mit dem Interesse an einem bestimmten vielleicht bereits bisher vorgefundenen Schulstandort –, so hat der Schulträger auch hier unter Berücksichtigung der jeweiligen Betroffenheiten in eigener Entscheidungsverantwortung abzuwägen.

Ein Vorrang des Schulformwunsches gegenüber dem Schulstandortwunsch ist gesetzlich nicht vorgesehen. Bei der Errichtung neuer Schulen ist vielmehr zu gewährleisten, daß vorhandene Schulformen auch in Zukunft in erreichbarer Nähe angeboten werden (§ 10 b Abs. 2 S. 2 SchVG). Der Schulträger wird dieser Entscheidungsfreiheit nur gerecht, wenn er alle diese Aspekte in die Abwägung einstellt und ausballancierend zu einer Gesamtplanung verarbeitet.

Zu diesem am Abwägungsgebot orientierten sorgfältigen Vorgehen ist der kommunale Schulträger um so mehr verpflichtet, als seine schulorganisatorischen Entscheidungen auf die Klage von betroffenen Eltern der gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Zwar ist nach der Rechtsprechung des OVG Münster nur ein kleiner Teil der Eltern in ihren Grundrechten betroffen. Aus diesem Grunde brauchen die Eltern von Schulen, deren Auflösung beabsich-

tigt ist, nicht in das förmliche Befragungsverfahren einbezogen werden. Die Klagebefugnis geht jedoch über diesen Personenkreis der verfassungsrechtlich Betroffenen weit hinaus und bezieht sich auf alle Schülereltern, die von der beabsichtigten schulorganisatorischen Maßnahme irgendwie spürbar betroffen werden.

Dazu gehören etwa bei einer beabsichtigten Schulauflösung alle Eltern, deren Kinder diese Schule weiterhin besuchen wollen ebenso wie die Eltern derjenigen Schüler, die gegenwärtig auf der Schule beschult werden und mit gewissen Nachteilen und Einschränkungen im Schulbetrieb rechnen müssen.

Unruhe vermeiden

Das Gericht prüft dann, ob die formalen Voraussetzungen eingehalten worden sind und insbesondere der Elternwillen in einem ordnungsgemäßen Verfahren festgestellt worden ist. Außerdem wird kontrol-

liert, ob der Schulträger darüber hinaus alle abwägungserheblichen Belange eingestellt und zu einer ausgewogenen Entscheidung verarbeitet hat sowie seiner kommunalen Entscheidungsfreiheit gerecht geworden ist. Schulentwicklungsplanung und schulorganisatorische Einzelmaßnahmen sind ohne kommunale Entscheidungsfreiheit des Schulträgers undenkbar.

Es gilt, diesen Freiraum zur Förderung des traditionellen Schulsystems einzusetzen, Unruhe in der Schullandschaft nach Möglichkeit zu vermeiden und keine Entscheidungen zu treffen, die dem Willen der betroffenen Eltern, die sich vielerorten mit überwältigender Mehrheit für den Bestand des traditionellen Schulsystems und der Erhaltung ihrer Schule vor Ort aussprechen, entgegenwirken.

Kommunale Schulpolitik und richtig verstandene Elterninformation reichen sich dabei die Hand.

Nicht mit einseitigen Bildern der Gesamtschule allein lassen

„Es gibt keine schlimmere Kombination menschlicher Fähigkeiten als ein durch keine Selbstkritik getrübtcs Sendungsbewußtsein und Durchsetzungsvermögen.“

Werner Lensing, Oberstudiendirektor, Vorsitzender des Fachausschusses der KPV/NW „Schule“, Coesfeld.

„Wer in der gleichen Lernzeit eine allgemeine und eine berufliche, also eine Doppelqualifikation erreichbar machen will, muß aufpassen, daß er nicht alles gefährdet.“

Elisabeth Rickal, Staatssekretärin im Kultusministerium des Landes Rheinland-Pfalz.

„Gerade das Lernen in den stabilen und miteinander vertrauten Klassen des gegliederten Schulwesens ist für soziales Lernen außerordentlich förderlich.“

Elisabeth Rickal, Staatssekretärin im Kultusministerium des Landes Rheinland-Pfalz.

„Die Antwort für eine Humanisierung des Bildungswesens sind nicht Wissensfabriken, sondern überschaubare, ortsnahe Schulen, die sich zu ihrem kommunalen Umfeld öffnen. Der örtliche Bezug kann zum Beispiel auch durch eine stärkere Beteiligung der Gemeinden an der Lehrerauswahl und -einstellung erreicht werden.“

CDU-MdL Herbert Reul, schulpolitischer Sprecher der CDU-Landtagsfraktion.

„Der Versuch von Kultusminister Schwier, unter dem Deckmantel ‚Erhaltung ortsnaher Schulen‘ seine Gesamtschulen zu installieren, ist als neues Element der SPD-Salami-Taktik erkannt. Auch sachlich ist diese Argumentation unzutreffend, da funktionsfähige Gesamtschulen mit vier bis sechs Zügen eine viel größere Schülerpopulation benötigen.“

Herbert Reul, CDU-MdL, schulpolitischer Sprecher der CDU-Landtagsfraktion.

„Traditionsbewußt zu sein, schließt keineswegs aus, offen und energisch die Probleme anzugehen, die es in unserer Zeit zu meistern gilt.“

Karla Geismann, Vorsitzende des Schulausschusses des Rates der Stadt Neuss.

„Die Politiker müssen jedenfalls darauf hinwirken, daß Eltern nicht mit den einseitigen Bildern der Gesamtschule allein gelassen werden, die von Gesamtschulbefürwortern und vielen Medien gezeichnet werden.“

Dr. Gisela Friesecke, Ehrenvorsitzende des Altenvereins Nordrhein-Westfalen.