

● Hätte der VerfGH NW das in § 10 Abs. 4 SchVG geregelte Verfahren zur Ermittlung des Schulbedürfnisses nicht mit den grundlegenden Rechtsgedanken der §§ 17, 18 und 23 SchOG angereichert, wäre § 10 Abs. 4 SchVG wegen der vorgenannten verfassungsrechtlichen Erfordernisse ohne eine solche Ergänzung nicht zu halten gewesen.

● Das förmliche Verfahren zur Ermittlung des Elternwillens muß beim Antrags- oder Bestimmungsverfahren nach den §§ 17, 18 und 23 SchOG ebenso wie beim Verfahren zur Ermittlung des Schulbedürfnisses nach § 10 Abs. 4 SchVG so angelegt sein, daß ein Ausgleich der ggf. unterschiedlichen Interessen gelingen kann. Dabei kommt dem Gesichtspunkt der Befriedigung eines solchen förmlichen Verfahrens eine wichtige Bedeutung zu. Könnte ein gescheitertes Befragungs- oder Anmeldeverfahren unmittelbar im Anschluß daran erneut initiiert werden, so könnte das Interesse der Eltern, die einen Fortbestand der bestehenden Schulstrukturen wünschen, bei kurzfristig aufeinanderfolgenden Befragungs- und Abstimmungsverfahren am Ende ganz auf der Strecke bleiben. Diese nachteiligen Folgen für die Mitwirkungsbereitschaft der Eltern hat auch das OVG Münster hervorgehoben (OVG Münster, Urt. v. 2.4.1984 – 5 B 403/84 – NVwZ 1984, 804 = DöV 1985, 80 = Verwaltungsrundschau 1984, 394; Urt. v. 26.4.1984 – 5 B 637/84 – Verwaltungsrundschau 1984, 396).

● Die Mitwirkungsbereitschaft der Eltern kann nur dann erhalten werden, wenn sie nicht in kurzer Zeit hintereinander mehrfach durch Befragungen und Schulanmeldungen überfordert und verunsichert wird. Dabei darf auch das Vertrauen in die Kontinuität der Bildungsarbeit nicht durch ständiges Infragestellen der Schulstrukturen beeinträchtigt werden. Diesen bei kurzfristig aufeinanderfolgenden Befragungen notwendigerweise eintretenden gravierenden Schäden will § 27 SchOG durch eine Sperrfrist von zwei Jahren begegnen, in der nach einem gescheiterten Anmelde- oder Bestimmungsverfahren Organisationsruhe eintritt und die vorhandenen Schulstrukturen nicht erneut in Frage zu stellen sind. Auch die kommunalen Schulträger können ihrer Verantwortung zu langfristiger Planung des Schulangebotes, wie sie auch in der Schulentwicklungsplanung zum Ausdruck kommt, nicht gerecht werden, wenn ihre schulorganisatorischen Einzelentscheidungen durch permanente, zeitlich nicht gestreckte Wiederholungsmöglichkeiten der jeweils unterlegenen Seite dauernd in Frage gestellt würden. Organisationsunruhe und Planungswirrwarr mit entsprechenden Konsequenzen auf die Mitwirkungsbereitschaft der Bevölkerung wären die notwendige Folge.

Verwaltungsgericht Münster:

Gesamtschulantrag muß warten

Ein Anspruch auf Durchführung eines förmlichen Errichtungsverfahrens scheidet an dem in § 27 SchOG NW enthaltenen Rechtsgedanken, wonach ein Antrag auf Durchführung eines entsprechenden Verfahrens erst nach Ablauf von zwei Jahren wiederholt werden kann, wenn ein Antragsverfahren keinen Erfolg gehabt hat. § 27 SchOG ist der Grundsatz zu entnehmen, daß der Elternwille, wenn er auch verfahrensrechtlich abgesichert ist, gleichwohl nicht unbegrenzt, sondern jeweils nur unter Beachtung bestimmter Fristen artikuliert werden kann. Sich kurzfristig wiederholende identische Anträge auf Errichtung der gewünschten Schule sind danach ausgeschlossen.

Dies findet seine Rechtfertigung in dem Ziel, ein Erlahmen der Mitwirkungsbereitschaft der Eltern, Unruhe in den Schulen und schulübergreifende Verunsicherung bei Eltern, Schülern und auch Lehrern zu verhindern. Darüber hinaus bewirkt § 27 Abs. 1 SchOG eine Entlastung für die Verwaltung insofern, als jeweils in die gleiche Richtung zielende Ansinnen nicht ständig und unbeschadet ihres bisherigen Erfolges neue (aufwendige) Elternbefragungsverfahren auszulösen vermögen; vielmehr sind aufgrund des für die Betreiber negativen Verfahrensausgangs Rückschlüsse auf einen andauernden sich gegen die gewünschte Schule richtenden Elternwillen gestattet. Im vorliegenden Falle ist die Zweijahresfrist des § 27 SchOG noch nicht verstrichen. Der Lauf dieser Frist beginnt bei richtiger Auslegung dieser Vorschrift ab dem Zeitpunkt, an dem der vorhergehende Antrag gescheitert ist. (Beschluß vom 3.11.1988 – 1 L 663/88.)

quenzen auf die Mitwirkungsbereitschaft der Bevölkerung wären die notwendige Folge.

● Verlässliche Planung der Schulorganisation kann langfristig nur gelingen, wenn dabei Kontinuität und Vorhersehbarkeit nicht auf der Strecke bleiben und die Ergebnisse einer getroffenen Elternentscheidung von den unterlegenen Eltern für eine bestimmte Zeit auch akzeptiert werden. Gerade aus der Sicht dieser Befriedigungsfunktion hat die in § 27 SchOG geregelte Sperrfrist daher elementare Bedeutung für die Ausgestaltung eines jeden förmlichen

Verfahrens zur Ermittlung des Elternwillens. Ohne eine solche Regelung wäre daher eine sachgerechte Verfahrensausgestaltung, die auch das schützenswerte Interesse der Eltern, die sich für den Bestand der vorhandenen Schulen einsetzen, berücksichtigt, nicht denkbar.

Die zweijährige Sperrfrist des § 27 SchOG gehört daher zu den grundlegenden Rechtsgedanken des in §§ 17, 18 und 23 SchOG geregelten Antrags- und Bestimmungsverfahrens und damit auch zu den in § 10 Abs. 4 SchVG zu übertragenden Bestandteilen eines förmlichen Verfahrens zur Ermittlung des Elternwillens. Diese Auffassung wird auch vom Verwaltungsgericht Münster geteilt (B. v. 22.12.1987 – 1 L 1807/87 und B. v. 3.11.1988 – 1 L 663/88 –; vgl. auch Ayke-Michael Hillmann/Andreas Mattner, Die Errichtung von Gesamtschulen am Beispiel NW, RdJB 1988, 284; offen gelassen vom OVG Münster, B. v. 22.12.1988 – 19 B 3283/88 –).

Fristberechnung

Hat ein Antrag keinen Erfolg gehabt, so kann nach § 27 SchOG der Antrag jeweils erst nach Ablauf von zwei Jahren wiederholt werden. Die Sperrfrist beginnt nach dem Wortlaut des § 27 SchOG mit dem Scheitern des Errichtungsverfahrens erneut zu laufen. Innerhalb eines dem Scheitern folgenden Zeitraumes von zwei Jahren besteht daher ein Anspruch auf erneute Eröffnung eines Errichtungsverfahrens nicht. Es spricht einiges dafür, den Fristbeginn mit dem Tage beginnen zu lassen, der der Bekanntgabe des gescheiterten Errichtungsverfahrens folgt (§ 187 BGB). Ein erneuter Antrag wäre dann zwei Jahre nach diesem Zeitpunkt wieder zulässig. Von dieser Fristberechnung geht auch das Verwaltungsgericht Münster (B. v. 3.11.1988 – 1 L 663/88 –) aus. Legt man den Eingang des ersten Antrags zugrunde (so OVG Münster, B. v. 22.12.1988 – 19 B 3283/88 –), würde sich die Sperrfrist entsprechend auf diesen Zeitpunkt beziehen. Innerhalb der Sperrfrist gestellte Anträge sind zurückzuweisen.

Die in § 27 SchOG niedergelegte Sperrfrist dient dem Ausgleich unterschiedlicher Elternrechte und sichert das Vertrauen der Eltern in den Bestand der Schulorganisation. Die Verfahrensvorschrift stiftet Schulfrieden, vermeidet eine Verunsicherung der Eltern und leistet einen wichtigen Beitrag für Organisationsruhe, ohne die eine kontinuierliche Bildungsarbeit kaum gelingen kann. Eine Schulorganisation, die sich jedes Jahr von neuem in der Existenz von Schulen bedroht sieht, kann die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllen.

Zweijahresfrist bei wiederholten Gesamtschulanträgen

Bei zurückgehenden Schülerzahlen führt die Errichtung von Gesamtschulen regelmäßig zur Schließung von oft traditionsreichen Schulen und zu einer nicht unerheblichen Veränderung der Schullandschaft. Es ist daher verständlich, daß sich gegen solche Entwicklungen besonders dann erheblicher Widerstand formiert, wenn bereits ein Errichtungsverfahren mangels ausreichender Nachfrage gescheitert ist und kurz darauf erneut ein Antrag auf Durchführung des Bedarfsermittlungsverfahrens gestellt wird.

Nach § 10 Abs. 2 S. 2 SchVG sind die Gemeinden verpflichtet, Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen zu errichten, wenn ein Bedürfnis dafür besteht. Nach § 10 Abs. 4 SchVG sind das Schüleraufkommen und der Wille der Erziehungsberechtigten bei der Feststellung des Bedürfnisses zu berücksichtigen. Die vorstehenden Regelungen sind Gegenstand eines verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens gewesen, das auf Antrag von 94 Mitgliedern der CDU-Landtagsfraktion vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes NW eingeleitet wurde (vgl. das Gesamtschulurteil des VerfGH NW v. 23.12.1983 – VerfGH 22/82 – NVwZ 1984, 781 = DöV 1984, 379 = Verwaltungsrundschau 1984, 392 = Recht der Jugend und des Bildungswesens 1984, 245 = Städte- und Gemeinderat 1984, 31; Bernhard Stüer, Bestandsgarantie für die Hauptschule, Schriftenreihe der KPV/NW, 1987; Georg Hum/Bernhard Stüer, Gesamtschule auf dem Prüfstand, Schriftenreihe der KPV/NW, 1987).

Gesamtschulurteil des VerfGH NW

Hinsichtlich der Feststellung des Bedürfnisses für die Errichtung von Gesamtschulen erklärte der VerfGH die Regelung in § 10 Abs. 4 SchVG zwar für verfassungsmäßig, schrieb aber zugleich im Wege der verfassungskonformen Auslegung die grundlegenden Rechtsgedanken in §§ 17, 18, 23 SchOG für das Verfahren zur Ermittlung des Schulbedürfnisses verbindlich fest. Dies bedeutet, daß bei der Feststellung des Schulbedürfnisses der Elternwille und das Schüleraufkommen in einem förmlichen Verfahren entsprechend den grundlegenden Rechtsgedanken des Antrags- und Bestimmungsverfahrens nach §§ 17, 18, 23 SchOG zu ermitteln ist. Der VerfGH NW hat dazu im Gesamtschulurteil ausgeführt:

“Der Gesetzgeber ist nach Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV verpflichtet, Bestimmungen darüber zu treffen, wie der Wille der Erziehungsberechtigten festzustellen ist und welche Erziehungsberechtigten zu beteiligen sind. § 10 Abs. 4 SchVG n.F. erfüllt diese verfassungsmäßigen Anforderungen, weil er unter Heranziehung der grundlegenden Rechtsgedanken aus den §§ 17, 18 und 23 SchOG verfassungskonform ausgelegt werden kann. 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 Schule der gewünschten Form in Frage kommen.“

Grundlegende Rechtsgedanken

Die vom VerfGH NW in Bezug genommenen Vorschriften der §§ 17, 18, 23

**Autoren dieses Beitrags sind:
Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stüer,
Münster, Klaus-Viktor Kleerbaum,
Referent der KPV/NW, Recklinghausen.**

SchOG regeln die Schulart, also die bekenntnismäßige Ausrichtung von Grund- (§ 17 SchOG) und Hauptschulen (§ 18 SchOG) sowie Antrags- und Bestimmungsrechte der Erziehungsberechtigten hierzu (§ 23 SchOG). Das Nähere ist in einer gem. § 23 Abs. 7 SchOG ergangenen 4. AVOzSchOG geregelt. Das Gesetz unterscheidet hinsichtlich der Beteiligung der Erziehungsberechtigten zwischen Bestimmungs- (§ 23 Abs. 2 SchOG) und Antragsrechten (§ 23 Abs. 3 SchOG). Zu den grundlegenden Rechtsgedanken gehört die Dreiteilung des Beteiligungsverfahrens in ein Einleitungs-, Abstimmungs- und Anmeldeverfahren. Außerdem gehört dazu die Sicherung eines geordneten Schulbetriebs auf Dauer.

Der Antrag auf Durchführung des Bedarfsermittlungsverfahrens muß daher von mindestens 90 Eltern unterzeichnet sein, deren Kinder die Grundschule der Jahrgänge eins bis vier besuchen (20 Prozent von 448 Schülern). Im Befragungsverfahren ist die Zustimmung von 112 Schülereltern je Jahrgang erforderlich. Im Anmeldeverfahren müssen je Jahrgang 112 Schüler angemeldet werden.

Zweijahresfrist für gescheiterten Antrag

Ist ein Antragsverfahren in der Vergangenheit gescheitert, so folgt aus den grundlegenden Rechtsgedanken des förmlichen Verfahrens in §§ 17, 18, 23 SchOG eine Wiederholungssperrfrist von zwei Jahren für ein weiteres Antragsverfahren, wie sich aus § 27 Abs. 1 SchOG ergibt, der folgenden Wortlaut hat: „Hat ein Antragsverfahren keinen Erfolg gehabt, so kann der Antrag jeweils erst nach Ablauf von zwei Jahren wiederholt werden.“

§ 27 Abs. 1 SchOG schließt die Wiederholung eines gescheiterten Antrags- oder Bestimmungsverfahrens innerhalb von zwei Jahren aus. Die Vorschrift bezieht sich auf alle Antragsverfahren der §§ 17, 18 und 23 SchOG, also sowohl auf den Fall der Umwandlung der Schulart als auch auf den Errichtungsfall. Die in § 27 SchOG angeordnete Sperrfrist gilt nach dem klaren Wortlaut der Vorschrift in allen diesen Fallkonstellationen, muß also auch für die Errichtung einer Gesamtschule entsprechend gelten. Vor allem ist eine Übertragung der Sperrfrist aus folgenden Gründen geboten:

- Die Organisation von Bildung durch den kommunalen Schulträger wirkt auf die in Art. 6 GG, Art. 8 und 10 LV NW niedergelegten Eltern- und Schülergrundein. Die Mitwirkung an diesen Entscheidungen zur Bereitstellung der Bildungseinrichtungen kann daher nur gelingen, wenn das Verfahren zur Ermittlung des Elternwillens formalisiert und durch eine präzise Ausgestaltung nachprüfbar wird (vgl. zu den Einzelheiten Bernhard Stüer, Das Gesamtschulurteil des VerfGH NW, StuGR 1984, 74; ders., Bestandsgarantie für die Hauptschule, 1987).
- Eine förmliche Verfahrensausgestaltung ist auch aus dem Gesichtspunkt des Parlamentsvorbehalts erforderlich, der besagt, daß alle wesentlichen Entscheidungen mit Grundrechtsrelevanz – zu denen auch Verfahrensregelungen zählen können – vom Gesetzgeber zu regeln sind.
- Der kommunale Schulträger hat dabei die Aufgabe, zwischen den unterschiedlichen Bedürfnissen und Vorstellungen der Beteiligten abzuwägen (Abwägungsgebot) und sie in seine Entscheidung mit einzubeziehen. Dabei können sich etwa bei einer Schulneugründung der Wunsch auf Errichtung einer neuen Schule und das Interesse am Bestandserhalt der vorhandenen Schulen diametral entgegenstellen.