

SPD-Fraktion im Rat der Stadt Leverkusen

Rechtsgutachten bestätigt Zulässigkeit neuer Gesamtschul-Gründungen und weist Auffassung der Landesregierung als falsch zurück

Pressekonferenz am 19. September 2008, 11.30 Uhr, Leverkusen-Opladen

Material:

- Pressemitteilung vom 19. September 2008
- Gesprächsteilnehmer / Kontaktdaten
- Zusammenfassung des Rechtsgutachtens zur Genehmigungsfähigkeit neuer Gesamtschulen
- Rechtsgutachten RA Dr. Bracher
- „Neue Gesamtschule in Leverkusen. Überparteiliches Bündnis will notfalls vor Gericht ziehen“, von Nina Lepsius, in: Die Kommunale Zeitung, Ausgabe 4 / 2008, S. 7
- Chronologie des Leverkusener Verfahrens zur Gründung einer dritten Gesamtschule
- „Begabungsgerechte Heterogenität an Gesamtschulen – Welche Regelungen bestehen, welche will das Ministerium noch auf den Weg bringen?“ Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Renate Hendricks (SPD), DS 14/6466

19. September 2008

Rechtsgutachten bestätigt Zulässigkeit neuer Gesamtschul-Gründungen und widerlegt Auffassung der Landesregierung

Ein Rechtsgutachten widerlegt jetzt zentrale juristische Argumente der Landesregierung gegen die Gründung neuer Gesamtschulen. Im Zentrum steht die Auffassung der Schulministerin, dass mindestens ein Drittel der Schüler eine Empfehlung für das Gymnasium vorweisen müssten, damit eine neue Gesamtschule genehmigt werden kann. Der „Auffassung der Ministerin für Schule und Weiterbildung kann nicht gefolgt werden“, heißt es dazu in dem Gutachten, das der Bonner Verwaltungsjurist Dr. Christian-Dietrich Bracher im Auftrag der SPD-Ratsfraktion Leverkusen erstellt hat. Auch der Ganztagsbetrieb darf Gesamtschulen nicht alleine mit dem Hinweis auf andere Prioritäten der Landesregierung verweigert werden. Die betroffenen Städte haben vielmehr Anspruch auf Prüfung des Einzelfalls. Die Stadt Leverkusen hat auf Beschluss des Stadtrats am 30. Juni bei der Bezirksregierung Köln die Genehmigung einer dritten Gesamtschule beantragt.

„Das Gutachten ist juristische Munition für alle Gesamtschul-Initiativen in Nordrhein-Westfalen, denen die Schulaufsicht schon eine Ablehnung signalisiert hat“, sagt die jugendpolitische Sprecherin der SPD-Fraktion im Rat der Stadt Leverkusen, Eva Lux. An fast allen Gesamtschulen des Landes gebe es Anmeldeüberhänge. In zahlreichen Kommunen fordern Elterninitiativen und Stadträte neue Gesamtschulen, unter anderem in Wuppertal, Hemer (Märkischer Kreis), Lippstadt (Kreis Soest), Alfter, Siegburg (beides Rhein-Sieg-Kreis) und Bonn. Das aktuelle Rechtsgutachten stärke die Position der Städte, so die Ratsfrau. In Siegburg sei die Gründung einer Gesamtschule bisher daran gescheitert, dass die Bezirksregierung Köln keinen Ganztagsbetrieb genehmigt hatte und daraufhin das Elterninteresse nachließ, sagt Lux. „Da hat die Bezirksregierung Köln ohne Begründung mitgeteilt, dass ‚kein Ganztagsbetrieb bewilligt werden kann‘. Aus dem Gutachten ergibt sich, dass die Siegburger Gesamtschule durch einen rechtsfehlerhaften Bescheid verhindert wurde.“

„Schulministerin und Bezirksregierungen fahren eine Entmutigungstaktik gegen neue Gesamtschulen“, sagt Eva Lux, die auch Parteivorsitzende der Leverkusener SPD ist. So habe die Bezirksregierung Köln im Juni dieses Jahres quasi präventiv an alle Städte geschrieben, dass mit der Genehmigung des Ganztags für Gesamtschulen nicht zu rechnen sei und mindestens ein Drittel gymnasialgeeigneter Schüler nachgewiesen werden müssten. Lux: „Das Gutachten zeigt: Dieses Gebaren geht nicht nur an den Bedürfnissen von Eltern und Kindern vorbei, es entspricht auch nicht der Rechtslage.“

Verantwortlich: Nina Lepsius
SPD-Fraktion im Rat der Stadt Leverkusen
Dhünnstraße 2b
51373 Leverkusen
Tel.: 0214 / 47573
Fax: 0214 / 3105046
fraktion@spd-leverkusen.de
<http://www.spd-leverkusen.de>

Gesprächsteilnehmer / Kontaktdaten

Eva Lux

Mitglied des Rats der Stadt Leverkusen (Ratsfrau)

Jugend- und sozialpolitische Sprecherin der SPD-Fraktion im Rat der Stadt Leverkusen

Parteivorsitzende der Leverkusener SPD

Kontakt: Tel.: 0160 / 964 40 35 5
 eMail: evalux@versanet-online.de

Nina Lepsius

Politikwissenschaftlerin, Geschäftsführerin der SPD im Rat der Stadt Leverkusen

Mitglied im Kinder- und Jugendhilfeausschuss des Rates

Kontakt: Tel. 0214 / 475 73, 0172 / 235 06 98
 eMail: nina.lepsius@stadt.leverkusen.de

Prof. Dr. Karl Lauterbach

Mitglied des Bundestags seit 2005, im Wahlkreis 102 Leverkusen/Köln IV direkt gewählt mit 41,8 % der Stimmen

Lauterbach fordert mehr „Qualität *und* Chancengleichheit“ in der Bildung. In seinem Buch „Der Zweiklassenstaat“ (2007) bemängelt er, dass das derzeitige deutsche Schulsystem weder die Begabten noch die Benachteiligten fördert.

Kontakt: Tel.: 030 / 227-74870
 eMail: karl.lauterbach@bundestag.de

Zusammenfassung des Gutachtens

(1.) Die von der Landesregierung geforderte Heterogenität der Schülerschaft in dem Sinne, dass mindestens ein Drittel eine (mindestens eingeschränkte) Grundschulempfehlung für das Gymnasium besitzen muss, ist nicht Voraussetzung für die Errichtung einer Gesamtschule.

Das Fehlen einer auf die Gesamtschule bezogenen Schulformempfehlung schränkt die Eignung der Schulformempfehlung als Grundlage für die Beurteilung der Frage ein, ob ein Schüler voraussichtlich nach dem Besuch der Sekundarstufe I einer GES geeignet sein wird, mit Erfolg am Besuch der gymnasialen Oberstufe teilzunehmen. Da sich der Bildungsgang in der Sekundarstufe I in einer Gesamtschule einerseits und einem Gymnasium andererseits erheblich unterscheidet, was vor allem aus der längeren Dauer der Sekundarstufe I in der Gesamtschule deutlich wird, kann nicht angenommen werden, nur eine auf das Gymnasium (zumindest mit Einschränkungen) bezogene Schulformempfehlung enthalte die Prognose, der Schüler werde nach dem Besuch der Sekundarstufe I einer Gesamtschule mit Erfolg an dem Unterricht in der gymnasialen Oberstufe der Gesamtschule teilnehmen können. Die Prognose der Grundschule, der Schüler werde das Gymnasium mit Erfolg besuchen können, dürfte regelmäßig die Prognose einschließen, der Schüler werde auch an einer Gesamtschule die Hochschulreife erlangen können; der Gegenschluss ist aber in Folge der Unterschiede der Bildungsgänge nicht möglich. Der abweichenden Auffassung der Ministerin für Schule und Weiterbildung kann nicht gefolgt werden.

(2.) Der Ganztagsbetrieb an Gesamtschulen kann nicht pauschal mit dem Hinweis auf andere Prioritäten der Landesregierung abgelehnt werden. Der Schulträger hat Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung, die die Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigt.

(3.) Die Errichtung einer Gesamtschule kann der Stadt Leverkusen nicht alleine deswegen versagt werden, weil sie dem Nothaushaltsrecht unterliegt.

Auch wenn Leverkusen die Bedingungen für ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept nicht erfüllt, heißt das nicht, dass der Stadt die Finanzkraft für die Errichtung der Schule fehlt. Wenn die bisherige Duldungspraxis der Kommunalaufsicht fortgesetzt wird, kann die Stadt im Rahmen von „Ausgabekorridor“ (Verwaltungshaushalt) und „Kreditdeckel“ (Investitionshaushalt) auch eine neue Schule errichten und betreiben. Aus Sicht des Gutachters ist es für die Finanzkraft des Schulträgers im Sinne des Schulgesetzes entscheidend, dass der Schulträger die faktische Fähigkeit (nicht: die gesetzliche Befugnis) hat, die notwendigen Ausgaben zu leisten. Das ergibt sich aus den unterschiedlichen Schutzzwecken des § 82 (1) GO NRW und § 81 Abs. 3 Satz 4 i.V.m. § 79 SchulG NRW: § 82 (1) schützt das Budgetrecht des Rates, § 79 SchulG NRW habe das Ziel, einen geordneten Schulbetrieb sicherzustellen. Aus der Tatsache, dass sich die Stadt Leverkusen in der vorläufigen Haushaltsführung befindet, kann nicht geschlossen werden, ihr fehle im Sinne von § 81 Abs. 3 Satz 4 die Finanzkraft für die Errichtung der Schule

(4.) Die Stadt Leverkusen erfüllt durch ihre Beschlüsse die Voraussetzungen für die Genehmigung einer dritten Gesamtschule, vorausgesetzt die Finanzierung gelingt und den in (3.) genannten Bedingungen.

(5.) Klagebefugnis der Stadt Leverkusen: Die Stadt Leverkusen kann gegen einen ablehnenden Bescheid eine Verpflichtungsklage einreichen.

REDEKER SELNER DAHS & WIDMAIER RECHTSANWÄLTE

Mozartstraße 4-10 D-53115 Bonn · Postfach 13 64 D-53003 Bonn

SPD-Fraktion
im Rat der Stadt Leverkusen
Herrn Vorsitzenden Dr. Walter Mende
Dhünnstrasse 2 b

51373 Leverkusen

Bonn, den 11. September 2008

Reg.-Nr. 11 08 2115

BlR/vl/jw/24/m_2115(g)2

Sekretariat Rechtsanwalt Dr. Bracher:
Telefon +49 / 228 / 7 26 25 - 111
Telefax +49 / 228 / 7 26 25 - 99

Frau Faßbender-Effelsberg
e-mail: effelsberg@redeker.de

Gutachtliche Äußerung zur Genehmigungsfähigkeit der Errichtung einer dritten Gesamtschule in Leverkusen

Sehr geehrter Herr Dr. Mende,

der Rat der Stadt Leverkusen hat in seiner Sitzung vom 28.04.2008 beschlossen, zum 01.09.2009 eine Gesamtschule als Schule der Sekundarstufen I und II im Stadtgebiet Leverkusen II einzurichten, die als Ganztagschule geführt wird. In seiner Sitzung vom 23.06.2008 hat der Rat der Stadt Leverkusen eine Fortschreibung des Schulentwicklungsplans beschlossen, die die Errichtung dieser Gesamtschule vorsieht.

Bonn

PROF. DR. KONRAD REDEKER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. KURT SCHÖN (1928-1996)
PROF. DR. HANS DAHS
DR. KLAUS D. BECKER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
ULRICH KELLER
Fachanwalt für Arbeitsrecht
ULRIKE BÖRGER*
Fachanwältin für Familienrecht
DR. FRIEDWALD LUBBERT*
DR. KAY ARTUR PAPE*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. CHRISTIAN D. BRACHER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. ANDREAS FRIESER*
Fachanwalt für Erbrecht
DR. BURKHARD MESSERSCHMIDT*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
MARTIN REUTER*
DR. JÜRGEN LÜDERS*
Fachanwalt für Steuerrecht
GERNOT LEHR*

PROF. THOMAS THIERAU*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
DIETER MERKENS*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
PROF. DR. THOMAS MAYEN*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. KLAUS WALPERT*
DR. HEIKE GLAHS*
AXEL GROEGER*
Fachanwalt für Arbeitsrecht
DR. RONALD REICHERT*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
ANDREAS OKONEK*
DR. SIMONE LÜNENBÜRGER
STEFAN TYSER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
PROF. DR. HEIKO LESCH*
WOLFGANG KREYSING
DR. JAKOB WULFF
PROF. DR. WOLFGANG ROTH, LL.M.
DR. FRANK HÖLSCHER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. MICHAEL WINKELMÜLLER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. BARBARA STAMM
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
PRIV.-DOZ. DR. BERND MÜSSIG
BARTHOLOMÄUS AENGENVOORT
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
ROCHUS WALLAU
DR. SARAH WALZ
DR. JENS WAHLHÄUSER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. THOMAS ROTH
Fachanwalt für Medizinrecht
DR. MATTHIAS GANSKE
MARCO RIETDORF
DR. NADINE ZENGERLE

DR. ANNE BUSSENIUS
HANS WOLFRAM KESSLER
CHRISTIAN MENSCHING, LL.M.
DR. MARKUS DIERKSMEIER, LL.M.
DR. CHRISTINE OSTERLOH-KONRAD
SASKIA MISERA
PHILIPP HUMMEL
DR. LARS KLEIN
BIANCA HOFMANN
ALEXANDER LEIDIG

DR. KLAUS KÖPP, M.C.L.

Berlin

DR. DIETER SELNER*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. PETER-ANDREAS BRAND*
DR. OLAF REIDT*
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
ULRICH BIRNKRAUT*
HARTMUT SCHEIDMANN*
DR. STEPHAN GERSTNER*
DR. ULRICH KARPENSTEIN*
DR. TOBIAS MASING
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. FRANK FELLEBERG, LL.M.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
DR. GERNOT SCHILLER
DR. HORST VON HOLLEBEN
GERALD HENNENHOFER
DR. ANDREAS ROSENFELD
SABINE WILDFEUER
DR. MATTHIAS DIEHR
DR. FRIEDERIKE RECK

Brüssel

DR. STEPHAN GERSTNER*
DR. ULRICH KARPENSTEIN*
DR. HORST VON HOLLEBEN
DR. ANDREAS ROSENFELD
DR. FRIEDERIKE RECK
KARLSRUHE
PROF. DR. GUNTER WIDMAIER*
TILL GUNTHER
DR. ALI B. NOROUZI
ANNA-MARIA EMMANS

Leipzig

DR. THOMAS STICKLER*
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
IRINA KIRSTIN FESKE
AXEL BOWMANN

London

DR. PETER-ANDREAS BRAND*

* Mitglied der Partnerschaftsgesellschaft

Bonn
Mozartstraße 4-10
D-53115 Bonn
Tel. +49 / 228 / 72 62 5-0
Fax +49 / 228 / 72 62 5-99
e-mail: bonn@redeker.de

Berlin
Kurfürstendamm 218
D-10719 Berlin
Tel. +49 / 30 / 88 56 65-0
Fax +49 / 30 / 88 56 65-99
e-mail: berlin@redeker.de

Brüssel
60, Avenue de Cortenbergh
B-1000 Brüssel
Telefon: +32 / 2 / 73 80 92-0
Telefax: +32 / 2 / 73 80 92-9
e-mail: bruessef@redeker.de

Karlsruhe
Herrnsstraße 23
D-76133 Karlsruhe
Tel. +49 / 721 / 91 34 3-43
Fax +49 / 721 / 91 34 3-44
e-mail: karlsruhe@redeker.de

Leipzig
Mozartstraße 10
D-04107 Leipzig
Tel. +49 / 341 / 21 37 8-0
Fax +49 / 341 / 21 37 8-30
e-mail: leipzig@redeker.de

London
265 Strand
GB-London WC2R 1BH
Tel. +44 / 20 / 74 04 86 41
Fax +44 / 20 / 74 30 03 06
e-mail: london@redeker.de

Rechtsform: Partnerschaftsgesellschaft Sitz Bonn AG Essen PR 1947 Ust-ID: DE 122128379
Deutsche Bank Bonn BLZ 380 700 59 Kto. 0 360 990 • Sparkasse KölnBonn BLZ 370 501 98 Kto. 8 383
www.redeker.de

Sie haben mich um Prüfung der folgenden Fragen gebeten:

1. Ist die Leistungsheterogenität der Schülerschaft in dem Sinne, dass schon bei Aufnahme in Klasse 5 mindestens ein Drittel der Kinder zumindest mit Einschränkung für das Gymnasium geeignet sein muss, Voraussetzung für die Errichtung einer Gesamtschule?
2. Kann der Ganztagsbetrieb pauschal mit dem Hinweis auf fehlende personelle Voraussetzungen (§ 9 SchulG NRW) aufgrund anderer politischer Prioritäten der Landesregierung verweigert werden, oder hat die Stadt Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung im Einzelfall?
3. Kann die Errichtung einer neuen Gesamtschule gegenüber der Stadt Leverkusen aus haushaltsrechtlichen Gründen (§ 82 GO NRW) als freiwillige Leistung abgelehnt werden, obwohl andere Investitionen in erheblicher Höhe geduldet werden und ansonsten Einzelentscheidungen zu Investitionsvorhaben von der Bezirksregierung abgelehnt werden?
4. Erfüllt die Stadt Leverkusen durch ihre Beschlüsse nach dem Schulgesetz die Voraussetzungen für die Errichtung einer dritten Gesamtschule?
5. Aus welchen Rechtspositionen lässt sich ein Klagebefugnis der Stadt Leverkusen gegen einen ablehnenden Bescheid der Bezirksregierung ableiten?

Die Prüfung hat zu den folgenden Ergebnissen geführt:

Frage 1 ist zu verneinen.

Frage 2 ist zu bejahen.

Frage 3 ist zu bejahen unter den Voraussetzungen, dass die bisherige Verwaltungspraxis fortgeführt wird, der Stadt Leverkusen einen jährlichen „Ausgabekorridor“ zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben einzuräumen sowie Kreditaufnahmen bei Wahrung des Ziels einer Nettokreditaufnahme von „Null“ im unrentierlichen Bereich zu genehmigen, und dass die Errichtungs- und Betriebskosten aus diesem „Ausgabekorridor“ bzw. unter Beachtung des Kreditdeckels finanziert werden können.

Frage 4 ist unter den zu Frage 3 genannten Voraussetzungen im Grundsatz zu bejahen.

Die Klagebefugnis der Stadt Leverkusen (Frage 5) folgt aus dem durch § 81 Abs. 2 Satz 1 SchulG NRW begründeten Recht, über die Errichtung einer Schule zu entscheiden.

Diese Ergebnisse beruhen auf den folgenden Erwägungen:

Zu Frage 1

Die Ministerin für Schule und Weiterbildung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hendricks vom 12.02.2008 diese Frage bejaht (LT-Drucks. 14/6466 S. 2). Zur Begründung hat sie ausgeführt, eine leistungsheterogene Schülerschaft sei ein wesentliches Strukturelement der Gesamtschule. Auch die Vereinbarung der Kultusministerkonferenz über die Schularten und Bildungsgänge im Sekundarbereich I vom 03.12.1993 in der Fassung vom 02.06.2006 setze eine solche Zusammensetzung der Schülerschaft voraus. Die Gesamtschule könne die nach § 82 Abs. 8 SchulG NRW erforderliche Schülerzahl der gymnasialen Oberstufe (42 Schülerinnen und Schüler im ersten Jahr der Qualifikationsphase) nur dann erreichen, wenn sie eine leistungsheterogene Schülerschaft in der Sekundarstufe I habe, also auch das obere Leistungsdrittel vertreten sei. Daher sei in § 1 Abs. 2 APO-S I die Leistungsheterogenität als Aufnahmekriterium bei einem Anmeldeüberhang festgeschrieben; im Übrigen gehe auch § 19 APO-S I davon aus, dass die Gesamtschule eine hinreichende Zahl von Schülern habe, die in die gymnasiale Oberstufe übergehen werden.

Dieser Beurteilung kann nicht ohne Einschränkung gefolgt werden.

- a) Gemäß § 81 Abs. 3 Satz 3 i.V.m. § 78 Abs. 4 und Abs. 6 SchulG NRW setzt die Errichtung einer Schule u.a. voraus, dass dafür ein Bedürfnis besteht. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Bedürfnis besteht, ist der gesetzliche Bildungsauftrag der Schule zu berücksichtigen, deren Errichtung beabsichtigt ist. Der gesetzliche Bildungsauftrag der Gesamtschule ist in § 17 SchulG NRW beschrieben. Gemäß § 17 Abs. 2 SchulG NRW umfasst die Gesamtschule die Klassen 5 bis 10 (Sekundarstufe I) und die gymnasiale Oberstufe (Sekundarstufe II). Die Dauer der Sekundarstufe I unterscheidet sich von der Dauer der Sekundarstufe I am Gymnasium; denn die Sekundarstufe I umfasst am Gymnasium gemäß § 16 Abs. 2 SchulG NRW grundsätzlich nur die Klassen 5 bis 9. Dementsprechend umfasst die gymnasiale Oberstufe am Gymnasium gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 SchulG NRW die Jahrgangsstufen 10 bis 12 und an der Gesamtschule die Jahrgangsstufen 11 bis 13. Gemäß § 82 Abs. 8 SchulG NRW ist in der gymnasialen Oberstufe eine Jahrgangsbreite von mindestens 42 Schülern im ersten

Jahr der Qualifikationsstufe - d. h. in der Jahrgangsstufe 10 des Gymnasiums und in der Jahrgangsstufe 11 der Gesamtschule - erforderlich; das Ministerium kann Ausnahmen von dieser Mindestgröße zulassen.

Aus diesen Regelungen folgt, dass die Errichtung einer Gesamtschule die Prognose voraussetzt, dass regelmäßig mindestens 42 Schüler die Jahrgangsstufe 11 dieser Schule besuchen werden. Eine solche Prognose ist notwendig mit großen Unsicherheiten verbunden, weil weit in der Zukunft liegende Entscheidungen der Schüler und ihrer Erziehungsberechtigten von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen beeinflusst werden, die sich nicht zuverlässig voraussehen lassen. Allerdings würde eine positive Prognose dann nicht möglich sein, wenn absehbar ist, dass eine hinreichende Zahl von Schülern überhaupt nicht die persönlichen Fähigkeiten besitzen wird, um am Unterricht in der gymnasialen Oberstufe mit Erfolg teilzunehmen.

Für die Beurteilung der Frage, ob eine hinreichende Zahl von Schülern der zu gründenden Gesamtschule voraussichtlich mit Erfolg am Unterricht in der gymnasialen Oberstufe teilnehmen kann, hat neben der Gesamtzahl der Schüler am Ende der Jahrgangsstufe 10 auch die Zusammensetzung der Schülerschaft nach ihren persönlichen Befähigungen Bedeutung. Insofern ist das Element der Leistungsheterogenität in der Zusammensetzung der Schülerschaft einer Gesamtschule in dem Sinne, dass eine hinreichende Zahl von Schülern die persönlichen Fähigkeiten zur erfolgreichen Teilnahme am Unterricht in der gymnasialen Oberstufe besitzen muss, in den gesetzlichen Regelungen über den Bildungsauftrag der Gesamtschule und über die gymnasiale Oberstufe angelegt. Unabhängig davon folgt das Erfordernis der Leistungsheterogenität auch aus dem Auftrag der Gesamtschule, zu allen Bildungsabschlüssen der Sekundarstufe I zu führen (§ 17 Abs. 1 SchulG NRW); deshalb dürfen auch schwächere Schüler nicht in stärkerem Maße vom Zugang zur Gesamtschule ausgeschlossen werden, als der Gesichtspunkt der Herstellung einer Leistungsheterogenität dies erfordert (vgl. dazu OVG Münster 18.12.2000 - 19 B 1306/00 -). § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 APO-S I bestätigt diese Bewertung.

- b) Für die Beurteilung der Frage, ob die Gesamtschule voraussichtlich von einer hinreichenden Zahl von Schülern besucht werden wird, die mit Erfolg am Unterricht in der gymnasialen Oberstufe ab Jahrgangsstufe 11 teilnehmen können, können Schulformempfehlungen der Grundschulen herangezogen werden, soweit diesen eine entspre-

chende Wertung entnommen werden kann. Gemäß § 8 Abs. 3 Satz 2 AO-GS wird in der Schulformempfehlung der Grundschule die Schulform Hauptschule, Realschule oder Gymnasium benannt, für die das Kind nach Auffassung der Grundschule geeignet ist, daneben auch die Gesamtschule. Wenn ein Kind nach Auffassung der Grundschule für eine weitere Schulform mit Einschränkungen geeignet ist, wird diese gemäß § 8 Abs. 3 Satz 4 AO-GS mit einem entsprechenden Zusatz benannt. Auf der Grundlage dieser Regelungen werden die Gesamtschulen in den Schulformempfehlungen durchweg neben einer anderen Schulform ohne Einschränkung als geeignete weiterführende Schulen benannt. Eine speziell auf die Gesamtschulen bezogene Schulformempfehlung ist nicht vorgesehen und wird nicht erteilt.

Das Fehlen einer auf die Gesamtschule bezogenen Schulformempfehlung schränkt die Eignung der Schulformempfehlung als Grundlage für die Beurteilung der Frage ein, ob ein Schüler voraussichtlich nach dem Besuch der Sekundarstufe I einer Gesamtschule geeignet sein wird, am Unterricht in der gymnasialen Oberstufe der Gesamtschule mit Erfolg teilzunehmen. Da sich der Bildungsgang in der Sekundarstufe I in einer Gesamtschule einerseits und einem Gymnasium andererseits erheblich unterscheidet, was vor allem aus der längeren Dauer der Sekundarstufe I in der Gesamtschule deutlich wird, kann nicht angenommen werden, nur eine auf das Gymnasium (zumindest mit Einschränkungen) bezogene Schulformempfehlung enthalte die Prognose, der Schüler werde nach dem Besuch der Sekundarstufe I einer Gesamtschule nicht auch mit Erfolg an dem Unterricht in der gymnasialen Oberstufe der Gesamtschule teilnehmen können. Die Prognose der Grundschule, der Schüler werde das Gymnasium mit Erfolg besuchen können, dürfte regelmäßig die Prognose einschließen, der Schüler werde auch an einer Gesamtschule die Hochschulreife erlangen können; der Gegenschluss ist aber infolge der Unterschiede der Bildungsgänge nicht möglich.

Die aufgeworfene Frage ist deshalb zu verneinen. Der abweichenden Auffassung der Ministerin für Schule und Weiterbildung kann nicht gefolgt werden.

Zu Frage 2

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW können Schulen als Ganztagschulen geführt werden, wenn die personellen, sächlichen und schulorganisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind.

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 SchulG NRW bedarf die Entscheidung des Schulträgers der Zu-

stimmung der oberen Schulaufsichtsbehörde.

Die Struktur dieser Vorschrift ist nach ihrem Wortlaut eindeutig: Ein Ganztagsbetrieb setzt zwingend voraus, dass die personellen, sächlichen und schulorganisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden können. Ist dies der Fall, so entscheidet der Schulträger über den Ganztagsbetrieb. Bei dieser Entscheidung steht ihm Ermessensspielraum zu. Auch die obere Schulaufsichtsbehörde hat bei der Entscheidung über ihre Zustimmung Ermessen auszuüben.

Wie alle Ermessensentscheidungen müssen auch die Ermessensentscheidungen des Schulträgers und der oberen Schulaufsichtsbehörde nach § 9 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 SchulG NRW den Zweck der gesetzlichen Ermächtigung zur Ermessensausübung beachten. Der Zweck der gesetzlichen Ermächtigung zur Ermessensausübung erschließt sich, wenn man sich die Frage stellt, weshalb das Ermessen eingeräumt worden ist. Es liegt auf der Hand, dass dadurch die Möglichkeit eröffnet werden soll, einerseits ortsspezifische Besonderheiten (z. B. Ausmaß der Berufstätigkeit der Eltern, andere vorhandene Ganztagschulen) und andererseits fiskalische Gesichtspunkte (Kosten des Ganztagsbetriebs, Möglichkeiten der Finanzierung dieser Kosten) zu berücksichtigen. Diese Gesichtspunkte müssen in eine Ermessensentscheidung einbezogen werden. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass bei der Beurteilung der Finanzierbarkeit auch die Frage berücksichtigt wird, ob die notwendigen finanziellen Mittel nicht besser für andere Maßnahmen (z. B. für den Ganztagsbetrieb an einer bestimmten anderen Schule) eingesetzt werden sollten.

Zu Frage 3

- a) Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst zu klären, ob haushaltsrechtliche Gesichtspunkte der Genehmigung von Beschlüssen über die Errichtung einer neuen Schule grundsätzlich entgegengehalten werden können. Ist dies nicht der Fall, so können haushaltsrechtliche Gründe allenfalls ein kommunalaufsichtliches Einschreiten gegen die Errichtung der Gesamtschule rechtfertigen.

Gemäß § 79 SchulG NRW sind die Schulträger verpflichtet, die für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderlichen Schulanlagen, Gebäude, Einrichtungen und Lehrmittel bereitzustellen und zu unterhalten sowie das für die Schulverwaltung notwendige Personal und eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Aus § 81 Abs. 3 Satz 3 und Satz 4 SchulG NRW folgt, dass die Fähigkeit des Schulträgers, diese Verpflichtung zu erfüllen, bei der Entscheidung über die Genehmigung der Errichtung der Schule zu prüfen ist. Wenn dem Schulträger die für die Erfüllung der Verpflichtung notwendige Verwaltungs- und Finanzkraft fehlt, ist die Genehmigung gemäß § 81 Abs. 3 Satz 4 SchulG NRW zu versagen.

- b) Die Errichtung der Gesamtschule ist mit Kosten verbunden. Diese sind in dem am 23.06.2008 beschlossenen Teilschulentwicklungsplan Gesamtschulen unter Einschluss der Kosten für die Errichtung der Räumlichkeiten des Ganztagsbetriebs auf 11 Millionen Euro geschätzt.

Da die Gesamtschule auf der Grundlage von § 78 Abs. 6 SchulG NRW als freiwillige Leistung errichtet werden soll, sind Aufwendungen zur Errichtung der Gesamtschule nach dem Wortlaut von § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW ausgeschlossen, solange die Stadt Leverkusen keinen genehmigten Haushalt hat. Nach dieser Vorschrift darf die Gemeinde bei vorläufiger Haushaltsführung nur solche Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Dazu gehören Aufwendungen zur Errichtung einer neuen Gesamtschule nicht.

Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat zu der entsprechenden Regelung in § 81 GO NRW a.F. durch Erlass vom 04.06.2003 Grundsätze für freiwillige Investitionsmaßnahmen bekannt gegeben (S. 5 f. und S. 7 der Hinweise für die kommunalaufsichtliche Behandlung von Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept). Auch durch diese Hinweise sind die Investitionen zur Errichtung der geplanten Gesamtschule nicht gedeckt, solange die Stadt Leverkusen keine genehmigte Haushaltssatzung hat.

Unabhängig davon sind von den kommunalen Aufsichtsbehörden Investitionen zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben bisher allerdings geduldet worden. Im Rahmen dieser Verwaltungspraxis hat die Bezirksregierung Köln der Stadt Leverkusen durch jährliche Verfügungen nach Anzeige der Haushaltssatzungen einen "Ausgabekorridor" im Verwaltungshaushalt bis zur Höhe eines bestimmten Betrages eingeräumt. In der zuletzt ergangenen Verfügung vom 15.06.2007 wurde ausgeführt, dass dieser Ausgabekorridor "über den gesetzlichen Rahmen des § 81 GO NRW hinausgeht" und "kommunalaufsichtlich geduldet" werde. Zusätzlich wird ein Kreditrahmen bewilligt,

der sich „an dem Ziel einer Nettokreditaufnahme von „Null“ im unrentierlichen Bereich“. Dieser Verwaltungspraxis entspricht es auch, dass die Bezirksregierung Köln es im Jahre 2005 abgelehnt hat, gegen die Entscheidung zur Errichtung eines Kombibades kommunalaufsichtlich einzuschreiten. Ob und gegebenenfalls in welcher Weise diese Praxis fortgeführt werden wird, ist für mich gegenwärtig nicht zuverlässig einzuschätzen. In der erwähnten Verfügung vom 15.06.2007 hat die Bezirksregierung ausgeführt, "bedingt durch die (vollständige) Umstellung auf NKF zum 01.01.2008" werde "auch der Rahmen der freiwilligen Leistungen neu zu definieren sein"; der Verfügung ist allerdings kein Hinweis zu entnehmen, der den Schluss zuließe, die Duldungspraxis werde im Grundsatz aufgegeben.

- c) Unterstellt man, dass die dargestellte Verwaltungspraxis fortgesetzt werden wird und die Stadt Leverkusen die Aufwendungen für die Errichtung und den Betrieb der Schule aus dem ihr eingeräumten "Ausgabekorridor" bzw. unter Wahrung des Ziels einer Nettokreditaufnahme von „Null“ im unrentierlichen Bereich finanzieren kann, so ist für die Beantwortung der aufgeworfenen Frage letztlich entscheidend, ob es für die Finanzkraft des Schulträgers im Sinne von § 81 Abs. 3 Satz 4 SchulG NRW auf die gesetzlich begründete Befugnis ankommt, die notwendigen Ausgaben zu leisten, oder ob die durch kommunalaufsichtliche Duldung begründete faktische Fähigkeit dazu genügt.

Die Frage ist, soweit ersichtlich, in Rechtsprechung und Literatur bisher nicht erörtert worden.

Für die Beurteilung der Frage könnte zunächst der Gesichtspunkt der Einheit der Rechtsordnung von Bedeutung sein. Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, § 81 Abs. 3 Satz 3 i.V.m. § 79 SchulG NRW setze voraus, dass die Gemeinde in der Lage sei, ihre Verpflichtung aus § 79 SchulG NRW rechtmäßig - und damit ohne Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften - zu erfüllen. Es könne nicht genügen, dass der Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften kommunalaufsichtlich geduldet werde. Dieser Betrachtung ist jedoch der unterschiedliche Schutzzweck von § 81 Abs. 3 Satz 3 i.V.m. § 79 SchulG NRW einerseits und § 82 Abs. 1 GO NRW andererseits entgegenzuhalten. § 81 Abs. 3 Satz 3 i.V.m. § 79 SchulG NRW soll sicherstellen, dass an der Schule ein geordneter Schulbetrieb gewährleistet ist (vgl. auch § 78 Abs. 6 Satz 1 SchulG NRW). Dagegen soll § 82 Abs. 1 GO NRW das Budgetrecht des Rates

schützen (vgl. Klieve in Held u.a., Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 82 GO Anmerkung 1.2). Hat der Rat selbst in Kenntnis der entstehenden Kosten die Errichtung der Schule beschlossen, so kann die Genehmigung dieses Beschlusses sein Budgetrecht nicht beeinträchtigen. Es kann deshalb nicht Aufgabe der oberen Schulaufsichtsbehörde sein, zum Schutz des Budgetrechts des Rates die Genehmigung seines Errichtungsbeschlusses zu versagen. Dem Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung kann nicht entnommen werden, dass die Genehmigungsbehörde ohne Rücksicht auf den Zweck des Genehmigungstatbestands zu prüfen hätte, ob die Maßnahmen des Schulträgers zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen ihrerseits in jeder Hinsicht mit dem geltenden Recht vereinbar sind. Eine solche Prüfung ist vielmehr umgekehrt durch den Zweck des Genehmigungstatbestands ausgeschlossen. § 81 Abs. 3 Satz 3 i.V.m. § 79 SchulG NRW steht der Errichtung deshalb nicht entgegen.

Man könnte auch erwägen, dass der Stadt Leverkusen im Sinne von § 81 Abs. 3 Satz 4 SchulG NRW die erforderliche Finanzkraft fehlt, weil sie nicht ohne Verstoß gegen § 82 Abs. 1 GO NRW die notwendigen Mittel zur Errichtung der Gesamtschule aufbringen kann. Auch diese Annahme ist aber wegen des auf den Schutz des Budgetrechts des Rates beschränkten Zwecks von § 82 Abs. 1 GO NRW ausgeschlossen. Aus dem Umstand, dass wegen der fehlenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung freiwillige Ausgaben gemäß § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW grundsätzlich nicht geleistet werden dürfen, kann nicht der Schluss gezogen werden, der Gemeinde fehle im Sinne von § 81 Abs. 3 Satz 4 SchulG NRW die erforderliche Finanzkraft für die Errichtung der Schule.

Dieser Schluss könnte unabhängig von den Regelungen in § 82 Abs. 1 GO NRW deshalb begründet sein, weil die Stadt Leverkusen kein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept nach § 76 GO NRW hat. Auch diese Annahme ist im Ergebnis aber dann ausgeschlossen, wenn die für die Errichtung und den Betrieb der Schule notwendigen Mittel aus dem von der Bezirksregierung eingeräumten "Ausgabekorridor" bzw. ohne Überschreitung des Kreditrahmens aufgebracht werden können. Denn den Begriff der Finanzkraft in § 81 Abs. 3 Satz 4 SchulG NRW ist nicht zu entnehmen, dass die erforderlichen finanziellen Mittel nicht auch ohne Haushaltssicherungskonzept aufgebracht werden könnten.

Die aufgeworfene Frage ist deshalb zu verneinen, wenn die unter b) dargestellte Duldungspraxis fortgesetzt wird und die Stadt Leverkusen die Errichtungs- und Betriebskosten aus dem ihr eingeräumten „Ausgabekorridor“ bzw. unter Beachtung des Kreditdeckels finanzieren kann.

Zu Frage 4

Für die Prognose, ob eine hinreichende Zahl von Schülern die gymnasiale Oberstufe der Gesamtschule besuchen wird, haben die Erfahrungen über die Förderung von Schülern mit Haupt- und Realschulempfehlungen an den bestehenden Gesamtschulen besondere Bedeutung. Dazu enthält der Teilschulentwicklungsplan Gesamtschulen auf Seite 45 Angaben, die sich auf die Schüler mit Hauptschulempfehlung der Käthe-Kollwitz-Schule beziehen. Angaben zu den Schülern mit Realschulempfehlung und zu den Schülern der Gesamtschule Schlebusch fehlen. Zur Begründung des Bedürfnisses für die Errichtung der Gesamtschule sollte die Beurteilungsgrundlage insoweit möglichst noch erweitert werden. Entsprechende Ausführungen sollten in die Begründung des Errichtungsbeschlusses aufgenommen werden, wenn die Erweiterung der Beurteilungsgrundlage die positive Prognose bestätigt.

Ergibt sich auf der Grundlage einer solchen erweiterten Beurteilungsgrundlage eine positive Prognose oder kann die Beurteilungsgrundlage nicht erweitert werden, weil die dazu erforderlichen Informationen nicht mehr zur Verfügung stehen, so kann das Bedürfnis für die Errichtung der dritten Gesamtschule nicht verneint werden. Die Angaben auf Seite 45 des Teilschulentwicklungsplans Gesamtschulen genügen, um deutlich zu machen, dass ein großer Teil der Schüler mit Hauptschulempfehlung in der Gesamtschule so weit gefördert werden kann, dass er die gymnasiale Oberstufe der Gesamtschule besuchen kann, sofern damit die verfügbaren Daten ausgeschöpft sind.

Voraussetzung für die Errichtung der Gesamtschule bleibt, dass die bei der Erörterung der Frage 3 dargestellten haushaltsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden, dass also die Verwaltungspraxis der Einräumung eines Ausgabekorridors aufrechterhalten wird und dass die Errichtung und der Betrieb der Gesamtschule aus dem Ausgabekorridor finanziert werden können.

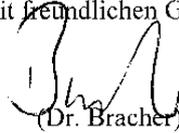
Die sonstigen Voraussetzungen für die Errichtung der Gesamtschule sind erfüllt.

Zu Frage 5

Die Ablehnung der Genehmigung des Errichtungsbeschlusses ist ein belastender Verwaltungsakt, der mit der Verpflichtungsklage angegriffen werden kann. Das folgt bereits aus dem Umstand, dass den Schulträgern durch § 81 Abs. 2 Satz 1 SchulG NRW die Entscheidung über die Errichtung von Schulen aufgegeben wird und die Schulaufsichtsbehörde durch § 81 Abs. 3 SchulG NRW auf eine Rechtskontrolle dieser Entscheidungen beschränkt ist. Die rechtswidrige Versagung der Genehmigung greift in die durch § 81 Abs. 2 Satz 1 SchulG NRW begründete Entscheidungskompetenz der Schulträger ein. Unabhängig davon dürfte damit auch ein Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht verbunden sein. Denn das Bestimmungsrecht des Staates im Schulwesen aus Art. 7 Abs. 1 GG steht in einem Spannungsverhältnis zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht (vgl. BVerfGE 26, 228, 239); der unantastbare Kernbereich der Selbstverwaltung wird allerdings durch staatliche Entscheidungen, die die Schulorganisation betreffen, regelmäßig nicht berührt (vgl. BVerwGE 23, 351, 352 f.; OVG Greifswald 07.05.2003 - 4 K 30/02 - juris).

Die Beurteilung der Fragen 2 und 5 halte ich für unzweifelhaft. Demgegenüber können die Fragen 1 und 3 (und darauf aufbauend) die Frage 4 unterschiedlich beurteilt werden. Da einschlägige Rechtsprechung fehlt, ist nicht zuverlässig einzuschätzen, wie diese Fragen von den Gerichten beurteilt würden.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Bracher)

Rechtsanwalt

Bildungspolitik ohne Scheuklappen!?

Die erwarten Eltern und Kinder zumindest von ihren gewählten Kommunalvertretern. Der große Zuspruch, den vor allem Gesamtschulen in vielen Städten derzeit erfahren, hat vielerorts die Diskussion über einen weiteren Ausbau dieser Schulform beflügelt. An zwei Beispielen dokumentiert Die Kommunale den unterschiedlichen Umgang mit dem Thema vor Ort. Während sich in Wuppertal SPD und CDU ge-

meinsam aufmachen, die Schullandschaft den Elternwünschen folgend umzubauen und eine sechste Gesamtschule einrichten wollen, begegnet die Initiative der unter SPD-Führung agierenden Ratsmehrheit in Leverkusen dem Sperrfeuer der Union. In Solingen soll die einzige Gesamtschule in kommunaler Trägerschaft, die derzeit noch nicht ganztags unterrichtet, dem Wunsch von Eltern und Lehrern folgend

auf der Basis eines einstimmigen Ratsbeschlusses künftig auch den Ganztags bekommen.

Die Bremser gegen eine solche Entwicklung sitzen in Düsseldorf. Noch stellen sich Ministerin Sommer und ihr Staatssekretär quer, eine zukunftsfähige Bildungslandschaft in kommunaler Verantwortung voranzubringen.

In Wuppertal wird eine sechste Gesamtschule errichtet

Gemeinsame Initiative von SPD und CDU

von **Klaus Jürgen Reese**, Vorsitzender der SPD-Fraktion im Rat der Stadt Wuppertal



Dem Elternwillen haben die Fraktionen von SPD und CDU im Rat der Stadt Wuppertal Rechnung getragen mit ihrem gemeinsamen Antrag zur Errichtung einer sechsten Gesamtschule in der Stadt. Im März des Jahres hat der Rat der Stadt Wuppertal auf Initiative der Kooperationsfraktionen den „Grundsatzbeschluss zur Gründung einer sechsten Gesamtschule“ gefasst. Die Verwaltung prüft zurzeit, wo und wann sie ihre Arbeit aufnehmen kann und was sie kosten wird.

Mit der Vorlage der Schulentwicklungsplanung für die weiterführenden Schulen waren die Wuppertaler Kommunalpolitiker

aufgefordert worden, Entscheidungen über die Zukunft der Wuppertaler Schullandschaft zu treffen. Die Zahlen der Verwaltung belegen eindeutig: In dem kommenden Jahren wird die Gesamtschule die einzige Schulform sein, in der die Schülerzahlen weiter steigen werden. In den Haupt- und Realschulen sowie in den Gymnasien gehen in den nächsten Jahren in der Sekundarstufe 1 die Schülerzahlen zum Teil deutlich zurück, nur für die Gesamtschulen wird eine weitere Zunahme von 2,5 Prozent prognostiziert.

Die Kapazitäten der bestehenden fünf Gesamtschulen in Wuppertal sind seit Jahren erschöpft. In jedem Schuljahr werden rund 500 Kinder abgewiesen, obwohl für sie und ihre Eltern die Gesamtschule die Schule ihrer Wahl ist.

7 gute Gründe, warum die 6. Gesamtschule in Wuppertal notwendig ist

Die CDU-Fraktion hat am vergangenen Donnerstag den Grundsatzbeschluss gefasst, in Wuppertal eine 6. Gesamtschule zu errichten. Diese Entscheidung ist vielen Fraktionsmitgliedern nicht leicht gefallen. Dennoch: Eine 6. Gesamtschule ist notwendig und im Rahmen des Schulentwicklungsplans aus CDU-Sicht gut zu begründen; denn die Forderungen, die die CDU stets an die Gesamtschule gestellt hat, sind von der CDU-geführten Landesregierung umgesetzt worden.

Für die Sozialdemokraten im Wuppertaler Rat war seit langem klar, dass der Anmeldeüberhang nur durch die Errichtung einer weiteren Gesamtschule abgebaut werden kann. Für die Entwicklung der Schullandschaft in Wuppertal ist es von großer Bedeutung, dass nun auch die CDU-Fraktion erklärt hat: „Als Schulträger können und wollen wir diese Entwicklung nicht ignorieren und haben uns zur Durchsetzung des Elternwillens entschlossen, einen Grundsatzbeschluss zur Errichtung einer weiteren Gesamtschule zu fassen.“

Neue Gesamtschule in Leverkusen

Überparteiliches Bündnis will nötigenfalls vor Gericht ziehen

von **Nina Lepsius**, Geschäftsführerin der SPD-Ratsfraktion Leverkusen



Zu einem Testfall für die Errichtung neuer Gesamtschulen im schwarz-gelb regierten NRW wird in den kommenden Wochen Leverkusen. Der Rat hat hier mehrheitlich für eine dritte Gesamtschule in der 162.000-Einwohner-Stadt votiert. Der Antrag auf Genehmigung liegt nun bei der Bezirksregierung Köln. Im Fall eines ablehnenden Bescheids will die Ratsmehrheit den Klageweg beschreiten.

Die Schulpolitik der Landesregierung trug auch in Leverkusen zur steigenden Nachfrage nach Gesamtschulplätzen bei: Verbindliche Grundschulempfehlungen, „G-8“ und eine zögerliche Reaktion auf den zunehmenden Elternwunsch nach einer Ganztagschule wirkten. 129 Schülerinnen und Schüler bekamen im Anmeldeverfahren für 2007/08 keinen Platz an einer Gesamtschule, in diesem Schuljahr sind es 154. Aus

Sicht der Ratsmehrheit bestand dringender Handlungsbedarf.

ÜBERPARTEILICHE MEHRHEITEN GEGEN CDU UND FDP

Getragen wird die Initiative für eine neue Gesamtschule in Leverkusen durch ein buntes Bündnis, das sich als stabil erwiesen hat: Neben SPD-Fraktion und Grünen unterstützen drei lokale Wählergruppen und ein Einzelvertreter im Rat das Vorhaben. Im Oktober 2007 fasste die sorgsam geschmiedete Mehrheit den Grundsatzbeschluss für die Errichtung einer neuen Gesamtschule. Die schwarz-gelben Gegner der Schulgründung unterlagen seither in allen Abstimmungen.

Dabei bekämpft vor allem die CDU als stärkste Ratsfraktion das Vorhaben erbittert.



Die Erwartung, über integrative Schulmodelle könne nach den bildungspolitischen Diskussionen im Gefolge der jüngeren Schulstudien parteiübergreifend sachlich gesprochen werden, erfüllt sich in Leverkusen nicht. So malt die CDU-Fraktion ein umfassendes Schulsterben in der Kommune an die Wand und unterstellt Gesamtschul-Befürwortern, sie diffamierten Hauptschüler als „Restschüler“ oder gar „Restmenschen“.

ELTERNBEFRAGUNG BESTÄTIGT BEDARF

Nach dem Grundsatzbeschluss folgte schon im November 2007 eine Elternbefragung, die den Bedarf bestätigte. Eine überarbeitete Schulentwicklungsplanung wurde mit den Nachbarkommunen abgestimmt, aus denen Schüler die Gesamtschulen des Mittelzentrums Leverkusen besuchen. Nach einem endgültigen Ratsbeschluss am 23. Juni 2008 legte die Stadt Leverkusen den Errichtungsbeschluss zur Genehmigung vor. Die Bezirksregierung Köln hat derweil in einer Rundverfügung ihre Rechtsauffassung zur Genehmigungsfähigkeit neuer Gesamtschulen dargelegt,

Kommunalwahl 09

Kommunale Bildungspolitik – mehr als Räume und Mobiliar

Dortmund macht ernst mit mehr kommunaler Verantwortung für den Bildungserfolg von Kindern. Der im Frühjahr vorgelegte erste kommunale Bildungsbericht der Stadt soll hierfür eine weitere Grundlage legen. Auf der Basis von strategischen Eckpunkten wie der Sanierung von Gebäuden und Modernisierung der Ausstattung, der größeren Selbstständigkeit von Schulen und dem Aufbau von Anreiz und Unterstützungssystemen für eine qualitative Schulentwicklung soll er einen Beitrag zur objektiven Messbarkeit der Erfolge der Stadt als Schulträgerin leisten.

Der traditionellen Trennung innerer und äußerer Schulangelegenheit hat Dortmunds Oberbürgermeister **Dr. Gerhard Langemeyer** schon lange eine Absage erteilt. Sein erklärtes Ziel ist es, schulisches Scheitern nicht mehr zu akzeptieren und die „Vererbung von Bildungsarmut“ zu stoppen. Damit sich die Entscheidungen der Stadt an diesen



Vorgaben orientieren, bedarf es aussagekräftiger Indikatoren für den Erfolg von Bildung in einer Stadt. Mit dem Bildungsbericht – dem ersten einer nordrhein-westfälischen Stadt – werden die Grundlagen zur Erfassung von Bildungserfolgen in Dortmund und den Vergleich zu überregionalen Daten geschaffen. Dabei liefert die Analyse der bildungsrelevanten Ressourcen der Familien, die in einen schulspezifischen Sozialindex eingehen, ebenso interessante Ergebnisse wie die Evaluation des seit dem Jahr 2000 eingerichteten Schulentwicklungsfonds, aus dem bislang 255 Maßnahmen der Schulentwicklung an 114 der 174 Dortmunder Schulen mit jährlich 300.000 Euro gefördert werden konnten.

Der Bildungsbericht ist im Buchhandel erhältlich. Eine ausführliche Zusammenfassung der Ergebnisse ist in einem Beitrag von Renate Tölle, Leiterin des Schulverwaltungsamtes der Stadt Dortmund, im SGK-Internet in der Rubrik „Service/Themenportal/Bildung“ abrufbar.

die aus Sicht der SPD-Fraktion zum Teil nicht gerichtsfest ist.

STREITPUNKTE GANZTAG UND LEISTUNGSHETEROGENITÄT

Der Ganztagsbetrieb wird für neue Gesamtschulen bisher mit dem lapidaren Hinweis auf andere Prioritätensetzungen der Landesregierung abgelehnt. Zudem wird die Leistungsheterogenität der Schülerschaft in dem Sinne, dass ein Drittel der Schüler/innen für das Gymnasium geeignet sein müsse, zur Bedingung für die Errichtung einer neuen Gesamtschule gemacht. Indes: Auch wenn es keinen Rechtsanspruch auf den Ganztagszuschlag gibt, muss eine ermessensfehlerfreie Entscheidung im Einzelfall erfolgen. Die „Drittelparität“, im Schulgesetz nicht als Voraussetzung genannt, wird in gerade abenteuerlicher Weise rechtlich hergeleitet: Um mit 42 Schüler/innen in der Qualifikationsphase der Oberstufe zu starten, müsse bereits bei Aufnahme in Klasse 5 ein Drittel gymnasialgeeignet sein. Ob das rechtlich haltbar ist, wird im Zweifelsfall vor Gericht zu klären sein. Bildungspolitisch ist die Aussage grotesk: Die Schulministerin unterstellt, dass Kinder in sieben Schuljahren nichts dazu lernen.

Chronologie Gesamtschul-Initiative Leverkusen

Februar 2007: Anmeldeüberhänge an den zwei Leverkusener Gesamtschulen:

129 Kinder werden abgewiesen.

22. Oktober 2007: Ratsbeschluss

Der Rat der Stadt Leverkusen beschließt die Gründung einer dritten Gesamtschule im Leverkusener Stadtbezirk II. Dazu soll laut Beschluss die gesetzlich notwendige Erhebung des Elternwillens erfolgen. Wenn sich eine ausreichende Elternnachfrage ergibt, soll die Stadt einen geeigneten Standort vorschlagen, die erforderlichen Finanzen berechnen und die Schulgründung der Bezirksregierung zur Genehmigung vorlegen. Die dritte Gesamtschule soll bei Überarbeitung der Schulentwicklungspläne berücksichtigt werden.

14.-30. November 2007: Elternbefragung

An allen Leverkusener Grundschulen erhalten die Eltern der Dritt- und Viertklässler einen Fragebogen zur Schulwahl.

Ergebnis: Projiziert auf die Anmeldungen des kommenden Schuljahrs ergibt sich ein zusätzlicher Bedarf von 131 Gesamtschulplätzen. Davon entfallen 84 auf Leverkusener Schüler/innen, 47 auf Schüler/innen aus Nachbargemeinden. Aus § 78 SchulG NRW ergibt damit keine Verpflichtung, aber eine Berechtigung zur Errichtung einer zusätzlichen Gesamtschule, da „ein gebietsübergreifendes Bedürfnis besteht“.

12. Februar 2008: Ergebnis des Anmeldeverfahrens für das Schuljahr 2008/09

154 Schülerinnen und Schüler wurden an den beiden Leverkusener Gesamtschulen abgelehnt, davon 124 aus Leverkusen, 19 aus Burscheid, 3 aus Odenthal (beide Rhein.-Berg. Kreis) und 8 aus anderen Gemeinden. Das Ergebnis teilt die Schulverwaltung am 12.02.2008 per Rundschreiben den Vorsitzenden der Fraktionen und Gruppen im Rat mit.

28. April 2008: Ratsbeschluss: Beschluss des Standorts, Klarstellung der Rechtsgrundlage

Der Rat beschließt den überarbeiteten Teilschulentwicklungsplan für Gesamtschulen mit interfraktionell eingebrachten Änderungen. Die vorgeschriebene Beteiligung der Schulen wird nachgeholt und die Teilschulentwicklungspläne werden im folgenden Ratsturnus erneut vorgelegt. Mit dem mehrheitlich beschlossenen Änderungsantrag wird der Beschluss zur Errichtung der dritten Leverkusener Gesamtschule zum Schuljahr 2009/10 bekräftigt und das Vorhaben der Errichtung auf Grund der Berechtigung nach § 78 (6) SchulG NRW klargestellt. Weiterhin werden beschlossen:

- das Gebäude der GHS Neucronenberger Straße als Standort
- die auslaufende Auflösung der GHS Neucronenberger Straße ab dem Schuljahr 2009/10 (ohne GES-Errichtung lt. Schulentwicklungsplanung auslaufende Auflösung ab 2010/11)
- die unverzügliche Aufnahme von Gesprächen mit Nachbarkommunen zur vorgeschriebenen Abstimmung der Schulentwicklungsplanung
- die Vorlage eines Zeit- und Kostenplans zum nächsten Schulausschuss

11. Juni / 23. Juni 2008: Schulausschuss / Ratssitzung

Endgültiger Beschluss der überarbeiteten Teilschulentwicklungspläne für GES, HS, FöS und GS mit Stellungnahmen der Schulen, Jugendhilfe etc.

24. Juni 2008: Rundverfügung der Bezirksregierung Köln zur Errichtung von Gesamtschulen

Die Bezirksregierung Köln stellt Ihre Auffassung der rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung neuer Gesamtschulen dar:

- (1.) Berechtigung/Verpflichtung zur Errichtung einer Schule gem. § 78 Abs. 4 und 5 Schulgesetz NRW,
- (2.) Verpflichtung zur anlassbezogenen Darlegung der Schulentwicklungsplanung,
- (3.) Mindestgröße von Gesamtschulen: 4 Parallelklassen / 112 Schüler/innen; Mindestjahrgangsbreite in Qualifikationsphase der Oberstufe 42 Schüler/innen,

- (4.) **Leistungsheterogenität:** min. 1/3 müsse bereits in Klasse 5 mindestens eingeschränkt gymnasialgeeignet sein (vgl. Antwort auf Kleine Anfrage DS 14/6466);
- (5.) Verpflichtung des Schulträgers zur Bereitstellung der erforderlichen Schulanlagen etc.,
- (6.) **Ganztagsbetrieb:** Verweis auf § 9 SchulG; „Derzeit stehen jedoch im Haushaltsplan des Landes NRW für neue Gesamtschulen keine Mittel zum Ganztagsbetrieb zur Verfügung.“

30. Juni 2008: Beantragung der Genehmigung einer dritten GES bei der Bezirksregierung Köln

18. Juli 2008: Beauftragung eines Rechtsgutachtens zur Genehmigungsfähigkeit der Errichtung einer dritten Gesamtschule in Leverkusen durch die SPD-Fraktion im Rat der Stadt Leverkusen

Gutachter: Dr. Christian-Dietrich Bracher, Kanzlei Redeker Sellner Dahs & Widmaier (Bonn)

Fragen:

- (1.) Erfüllt die Stadt Leverkusen durch ihre Beschlüsse nach dem Schulgesetz die Voraussetzungen für die Errichtung einer dritten Gesamtschule?
- (2.) Ist die **Leistungsheterogenität** der Schülerschaft in dem Sinne, dass schon bei Aufnahme in Klasse 5 mindestens ein Drittel der Kinder zumindest mit Einschränkung für das Gymnasium geeignet sein muss, Voraussetzung für die Errichtung einer Gesamtschule?
- (3.) Kann der **Ganztagsbetrieb** pauschal mit dem Hinweis auf fehlende personelle Voraussetzungen (§ 9 SchulG) aufgrund anderer politischer Prioritäten der Landesregierung verweigert werden oder hat die Stadt Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung im Einzelfall?
- (4.) Kann die Errichtung einer neuen Gesamtschule im Fall der Stadt Leverkusen aus haushaltsrechtlichen Gründen (§ 82 GO NRW) als freiwillige Leistung abgelehnt werden, obwohl andere Investitionen in erheblicher Höhe geduldet werden und ansonsten Einzelentscheidungen zu Investitionsvorhaben von der Bezirksregierung abgelehnt werden?
- (5.) Aus welchen Rechtspositionen lässt sich eine Klagebefugnis der Stadt Leverkusen gegen einen ablehnenden Bescheid der Bezirksregierung ableiten?

23. Juli 2008: Rückfrage der Bezirksregierung Köln zum Antrag der Stadt Leverkusen vom 30.6.:

Bitte um ergänzende Stellungnahme mit einer differenzierten Darstellung der zu erwartenden Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.

13. September 2008: Schlussfassung des Rechtsgutachtens liegt vor:

Das zentrale Verhinderungsargument der Landesregierung gegen neue Gesamtschulen widerspricht der Rechtslage:

- (1.) Die von der Landesregierung geforderte **Heterogenität** der Schülerschaft in dem Sinne, dass mindestens ein Drittel eine (mindestens eingeschränkte) Grundschulempfehlung für das Gymnasium besitzen muss, ist nicht Voraussetzung für die Errichtung einer Gesamtschule.
Das Fehlen einer auf die Gesamtschule bezogenen Schulformempfehlung schränkt die Eignung der Schulformempfehlung als Grundlage für die Beurteilung der Frage ein, ob ein Schüler voraussichtlich nach dem Besuch der Sekundarstufe I einer GES geeignet sein wird, mit Erfolg am Besuch der gymnasialen Oberstufe teilzunehmen. Da sich der Bildungsgang in der Sekundarstufe I in einer Gesamtschule einerseits und einem Gymnasium andererseits erheblich unterscheidet, was vor allem aus der längeren Dauer der Sekundarstufe I in der Gesamtschule deutlich wird, kann nicht angenommen werden, nur eine auf das Gymnasium (zumindest mit Einschränkungen) bezogene Schulformempfehlung enthalte die Prognose, der Schüler werde nach dem Besuch der Sekundarstufe I einer Gesamtschule mit Erfolg an dem Unterricht in der gymnasialen Oberstufe der Gesamtschule teilnehmen können. Die Prognose der Grundschule, der Schüler werde das Gymnasium mit Erfolg besuchen können, dürfte regelmäßig die Prognose einschließen, der Schüler werde auch an einer Gesamtschule die Hochschulreife erlangen können; der Gegenschluss ist aber in Folge der Unterschiede der Bildungsgänge nicht möglich. Der abweichenden Auffassung der Ministerin für Schule und Weiterbildung kann nicht gefolgt werden.
- (2.) Der **Ganztagsbetrieb** an Gesamtschulen kann nicht pauschal mit dem Hinweis auf andere Prioritäten der Landesregierung abgelehnt werden. Der Schulträger hat Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung, die die Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigt.
- (3.) Die Errichtung einer Gesamtschule kann der Stadt Leverkusen nicht alleine deswegen versagt werden, weil sie dem Nothaushaltsrecht unterliegt. Auch wenn Leverkusen die Bedingungen für ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept nicht erfüllt, heißt das nicht, dass der Stadt die Finanzkraft für die Errichtung der Schule fehlt. Wenn die bisherige Duldungspraxis der Kommunalaufsicht fortgesetzt wird, kann die Stadt im Rahmen von „Ausgabekorridor“ (Verwaltungshaushalt) und „Kreditdeckel“ (Investitionshaushalt) auch eine neue Schule errichten und betreiben. Aus Sicht des Gutachters ist es für die

Finanzkraft des Schulträgers im Sinne des Schulgesetzes entscheidend, dass der Schulträger die faktische Fähigkeit (nicht: die gesetzliche Befugnis) hat, die notwendigen Ausgaben zu leisten. Das ergibt sich aus den unterschiedlichen Schutzzwecken des § 82 (1) GO NRW und § 81 Abs. 3 Satz 4 i.V.m. § 79 SchulG NRW: § 82 (1) schützt das Budgetrecht des Rates, § 79 SchulG NRW habe das Ziel, einen geordneten Schulbetrieb sicherzustellen. Aus der Tatsache, dass sich die Stadt Leverkusen in der vorläufigen Haushaltsführung befindet, kann nicht geschlossen werden, ihr fehle im Sinne von § 81 Abs. 3 Satz 4 die Finanzkraft für die Errichtung der Schule

(4.) Die Stadt Leverkusen erfüllt durch ihre Beschlüsse die Voraussetzungen für die Genehmigung einer dritten Gesamtschule, vorausgesetzt die Finanzierung gelingt und den in (3.) genannten Bedingungen.

(5.) Klagebefugnis der Stadt Leverkusen: Die Stadt Leverkusen kann gegen einen ablehnenden Bescheid eine Verpflichtungsklage einreichen.

19. September 2008, 11.30 Uhr: Pressekonferenz zur Vorstellung des Rechtsgutachtens

28.03.2008

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 2317
der Abgeordneten Renate Hendricks SPD
Drucksache 14/6209

Begabungsgerechte Heterogenität an Gesamtschulen - Welche Regelungen bestehen, welche will das Ministerium noch auf den Weg bringen?

Wortlaut der Kleinen Anfrage 2317 vom 12. Februar 2008:

Gesetzlich geregelt ist die Vierzügigkeit für die Errichtung einer neuen Gesamtschule. Vier Klassen à 28 Kinder ergeben die magischen 112, die für eine Neugründung einer Gesamtschule erforderlich sind.

Bei den Anmeldungen an die zu gründende Gesamtschule in Siegburg mussten nach Angaben des Bürgermeisters entsprechend den Vorgaben des Landes Kinder mit Empfehlungen von jeder Schulform - Hauptschule, Realschule und Gymnasium - mit je einem Drittel vertreten sein.

Seit einiger Zeit wird in gut informierten Kreisen vermutet, dass das Ministerium für Schule und Weiterbildung zukünftig diese Drittelung der „begabungsgerechten Heterogenität“ an allen Gesamtschulen verpflichtend für die Anmeldungen vorschreiben will. Die Vermutung greift Raum, dass man versuchen will, das integrative Schulangebot in NRW stärker zu reglementieren, um es aushöhlen.

Ich frage daher die Landesregierung:

1. Mit welcher Rechtswirksamkeit existiert die Vorschrift, dass für die Anmeldung an einer neu zu gründenden Gesamtschule Schüler und Schülerinnen zwingend mit je einem Drittel eine Empfehlung für die Hauptschule, Realschule und Gymnasium vorweisen müssen, um die Schülerzahl von 112 zusammen zu bekommen?

Datum des Originals: 25.03.2008/Ausgegeben: 02.04.2008

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

2. Bestehen in den vorhandenen Rechtsvorschriften Interpretationsmöglichkeiten in Bezug auf die Forderung nach der Drittelung der Begabungsheterogenität?
3. Warum beabsichtigt die Landesregierung zukünftig für alle Anmeldungen an Gesamtschulen die Drittelung der „Begabungsheterogenität“ zur zwingenden Voraussetzung zu machen?
4. Wann will die Landesregierung die Rechtsgrundlage dafür schaffen?
5. Welche Konsequenzen zieht die Landesregierung aus den wissenschaftlichen Ergebnissen zu der Benachteiligung durch sozial differentielle Lernmilieus?

Antwort der Ministerin für Schule und Weiterbildung vom 25. März 2008 namens der Landesregierung:

Zu den Fragen 1 und 2

Das Bedürfnis im Sinne des § 78 Abs. 4 und 5 Schulgesetz NRW (SchulG) für die Errichtung einer Gesamtschule hat nicht nur eine quantitative Komponente (erforderliche Schülerzahl), sondern auch eine qualitative Komponente (Leistungsheterogenität). Eine leistungsheterogene Schülerschaft ist ein wesentliches Strukturelement der Gesamtschule.

Auch die „Vereinbarung der Kultusministerkonferenz über die Schularten und Bildungsgänge im Sekundarbereich I“ vom 03.12.1993 in der Fassung vom 2.6.2006 setzt eine solche Zusammensetzung der Schülerschaft voraus; nach der KMK-Vereinbarung umfasst die integrierte Gesamtschule die drei Bildungsgänge des Sekundarbereichs I.

Eine Gesamtschule kann die nach § 82 Abs. 8 SchulG erforderliche Schülerzahl der gymnasialen Oberstufe (42 Schülerinnen und Schüler im ersten Jahr der Qualifikationsphase) nur dann erreichen, wenn sie eine leistungsheterogene Schülerschaft in der Sekundarstufe I hat, also auch das obere Leistungsdrittel vertreten ist. Dies bedeutet konkret, dass ein Drittel der Kinder zumindest mit Einschränkungen für das Gymnasium geeignet sein müssen.

In § 1 Abs. 2 der geänderten Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Sekundarstufe I (APO-S I) wurde daher in Übernahme bisheriger Vorgaben auch die Leistungsheterogenität als Aufnahmekriterium bei einem Anmeldeüberhang festgeschrieben.

Im Übrigen geht die APO-S I auch in § 19 wie selbstverständlich davon aus, dass eine Gesamtschule eine hinreichende Zahl von Schülerinnen und Schülern hat, die in die gymnasiale Oberstufe übergehen werden; daher das Angebot in Latein und in Klasse 10 in Fächern der gymnasialen Oberstufe.

Zu den Fragen 3 und 4

Die Unterstellung, dass die Landesregierung beabsichtigt, zukünftig für *alle Anmeldungen* an Gesamtschulen die Leistungsdrittelung zur zwingenden Voraussetzung zu machen, trifft nicht zu. Insoweit verweise ich auf meine Antwort zu den Fragen 1 und 2.

Zur Frage 5

Das im neuen Schulgesetz verankerte Prinzip der individuellen Förderung, die vorschulische Sprachförderung, die Erhöhung der Durchlässigkeit, die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe, die erweiterten Ganztags Hauptschulen und die Ergänzungsstunden zur individuellen Förderung in der Stundentafel der Schulen der Sekundarstufe I sind geeignet, Benachteiligungen durch sozial differenzierte Lernmilieus auszugleichen. Des Weiteren können die im Bereich der Hauptschule und der Gesamtschule von der Landesregierung fortgeführten Projekte Sprachförderung 5/6 und Betrieb und Schule (BUS) sowie allgemein die Integrationshilfen für Schulen mit einem hohen Anteil von Schülerinnen und Schülern aus Migrantenfamilien ohne die erforderlichen Deutschkenntnisse genannt werden.