

1 **Bericht über die Umsetzung der ersten Empfehlung der**
2 **Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen**
3 **„Interkommunale Zusammenarbeit fördern“**
4 **vom 28. November 2014**
5
6

7 **I. Ausgangslage**

8 Die Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen hat am 28. November 2014
9 Empfehlungen zum Thema „Schulstruktur in Zeiten demografischen Wandels“
10 beschlossen.

11
12 Sie hat dabei festgestellt, dass für die Entwicklung eines den regionalen
13 Bedingungen angepassten, wohnortnahen inklusiven Schulangebotes auch eine
14 verstärkt gebietsübergreifende Errichtung und Fortführung von Schulen erforderlich
15 ist und in diesem Zusammenhang zwei Herausforderungen identifiziert:

- 16
17
18 1. Der Schulkonsens wirkt. Die Hälfte aller Kommunen hat sich seitdem aufge-
19 macht, die Schullandschaft entsprechend den lokalen Bedürfnissen neu zu
20 ordnen.

21
22 Aufgrund des weiteren Schülerrückgangs, des Weges hin zu einem inklusiven
23 Bildungssystem und des geänderten Schulwahlverhaltens bedarf es aber
24 weiterer Veränderungsprozesse in der örtlichen Schullandschaft zur Sicherung
25 eines demografiefesten, wohnortnahen inklusiven Schulangebotes
26 insbesondere im ländlichen Raum.

- 27
28 2. Die vom Landesgesetzgeber intendierte interkommunale Zusammenarbeit bei
29 der Errichtung und Fortführung von Schulen wird von den beteiligten
30 kommunalen Schulträgern vielerorts verantwortungsvoll und konstruktiv zum
31 Erhalt von Schulangeboten umgesetzt. Es gelingt bisher aber nicht immer,
32 durch interkommunale Zusammenarbeit ein bedarfsgerechtes ortsnahes
33 Schulangebot zu errichten oder zu erhalten.

34
35 Gebietsübergreifende Bedürfnisse stärker „in den Blick zu nehmen“ kann
36 bedeuten, stärkere Impulse für eine interkommunale Kooperation bei der
37 Gestaltung des regionalen Schulangebots der Sekundarstufe I zu setzen. Hier
38 gilt es vorrangig, mögliche Hindernisse für interkommunale Lösungen zu
39 beseitigen.

40
41 Die bestehenden Regelungen zur Kostentragungspflicht bei den
42 Schülerfahrkosten können im Einzelfall die Bereitschaft zur Zusammenarbeit
43 zwischen Schulträgern behindern.

44
45
46 Um Strategien zu entwickeln, diesen Herausforderungen zu begegnen, hat die
47 Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen nachfolgende Empfehlung
48 ausgesprochen. Sie hat die kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für
49 Schule und Weiterbildung gebeten, die wirksame Initiierung interkommunaler
50 Zusammenarbeit bei der Errichtung und Fortführung von Schulen zu prüfen:

51 **1. Empfehlung: Interkommunale Zusammenarbeit fördern**

52
53 Um angesichts der beschriebenen vielfältigen Herausforderungen auch künftig ein
54 bedarfsgerechtes wohnortnahes Schulangebot in ganz Nordrhein-Westfalen zu
55 gewährleisten, bedarf es nicht nur einer abgestimmten Schulentwicklungsplanung,
56 sondern verstärkt der gemeinsamen Errichtung und Fortführung von Schulen durch
57 benachbarte Kommunen.

58
59 Freiwilliges Engagement in der interkommunalen Zusammenarbeit zur Errichtung
60 oder Fortführung von Schulen hat Vorrang.

61
62 Schulministerium und Kommunale Spitzenverbände werden aufgefordert,
63 gemeinsam zeitnah zu prüfen, ob das bestehende gesetzliche Instrumentarium
64 hinsichtlich der Errichtung und Fortführung von Schulen ausreicht, um eine
65 notwendige interkommunale Zusammenarbeit wirksam in Gang zu setzen.

66
67 Dabei ist auch zu prüfen, ob die Übernahme von Schulträgerschaften durch den
68 Kreis auch mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen ermöglicht werden soll
69 (Erweiterung der Gestaltungsspielräume) und ob an dem Schulträgerprinzip bei der
70 Tragung der Schulkosten, insbesondere der Schülerfahrkosten, festgehalten werden
71 soll.

72
73 Mit dem Ergebnis der Prüfung wird sich die Bildungskonferenz erneut befassen.

74 75 76 **II. Umsetzung des Prüfauftrages**

77 Zur Umsetzung des erteilten Prüfauftrages wurde ein Workshop „Interkommunale
78 Zusammenarbeit“ einberufen, in dessen Rahmen in insgesamt drei Sitzungen am 4.
79 Februar 2015, am 27. April 2015 und am 3. Juni 2015 sechs Empfehlungen (siehe
80 unten III.) an die Bildungskonferenz des Landes Nordrhein-Westfalen erarbeitet
81 wurden.

82
83 Der Workshop wurde konzeptionell auf eine umfassende Beschäftigung mit der
84 Thematik „Förderung interkommunaler Zusammenarbeit“ unter Berücksichtigung
85 auch kommunalrechtlicher Aspekte und insbesondere von Praxiserfahrungen aus der
86 Schulentwicklungsplanung ausgerichtet. Zur Abbildung der unterschiedlichen
87 Perspektiven und Standpunkte sollten alle an den Planungsprozessen Beteiligten „an
88 einen Tisch“ geholt werden.

89
90 Neben dem Städtetag, dem Landkreistag, dem Städte- und Gemeindebund und dem
91 Ministerium für Schule und Weiterbildung erfolgte daher auch eine Teilnahme von
92 Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums für Inneres und Kommunales, der
93 oberen Schulaufsichtsbehörden und aus der kommunalen Praxis.

94
95 Gewählt wurde ein induktiver Ansatz zur Ermittlung von allgemeingültigen
96 Perspektiven zur Stimulation und Förderung interkommunaler Zusammenarbeit:
97 Anhand der Prozessdarstellung erfolgreicher Schulentwicklungs-Planungsprojekte
98 und anhand von Erfahrungswerten aus der kommunalen und Praxis und der oberen
99 Schulaufsichtsbehörden wurde diskutiert, welche Anreize für eine frühzeitige
100 interkommunale Zusammenarbeit bestehen können.

101

102 Bei der Umsetzung des Prüfauftrages und Erarbeitung von Empfehlungen waren
103 insbesondere folgende Rahmenseetzungen durch die Bildungskonferenz des Landes
104 Nordrhein-Westfalen zu beachten:

- 105
- 106 ▪ Freiwilliges Engagement in der interkommunalen Zusammenarbeit zur
107 Errichtung oder Fortführung von Schulen hat Vorrang.
- 108
- 109 ▪ Einer Hochzonung der Schulentwicklungsplanung auf die Kreisebene bedarf
110 es nicht.¹
- 111
- 112 ▪ An der bestehenden Regelung, wonach die Kreise als Reserveschulträger
113 dann auftreten, wenn eine interkommunale Zusammenarbeit nicht zustande
114 kommt, sollte festgehalten werden.
- 115

116 Gegenstand der zu erarbeitenden Empfehlungen konnte vor diesem Hintergrund
117 weder eine grundlegende strukturelle Veränderung der Schulträgerschaft, noch eine
118 Verstärkung der gesetzlichen Verpflichtung der kommunalen Schulträger zu einer
119 Zusammenarbeit sein. In Konsequenz war die Tätigkeit des Workshops maßgeblich
120 darauf ausgerichtet, im Sinne einer Strategie der Ermöglichung, Mechanismen und
121 Anreize zu identifizieren, welche die interkommunale Zusammenarbeit auf freiwilliger
122 Basis initiieren, stimulieren und stärken könnten.

123

124 Im Rahmen der ersten Sitzung am 4. Februar 2015 konnten diese Voraussetzungen,
125 die Ausgangslage und die Erwartungshaltungen der Teilnehmerinnen und
126 Teilnehmer hinsichtlich des Programms geklärt werden. Neben den durch die
127 Bildungskonferenz ausdrücklich vorgegebenen Programmpunkten:

- 128
- 129 ▪ Kostentragungspflicht bei den Schülerfahrkosten
- 130
- 131 ▪ Übernahme von Schulträgerschaften durch den Kreis auch mittels öffentlich-
132 rechtlicher Vereinbarungen
- 133

134 wurde darum gebeten, auch das Verhältnis von öffentlichen und privaten Schulen
135 aufzurufen.

136

137 Im Verlauf der Diskussion konnten bereits Gelingensbedingungen für eine
138 erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit abgestimmt werden. Als
139 Themenschwerpunkte ergaben sich eine Hinterfragung des gesetzlich vorgesehenen
140 Moderationsverfahrens (§ 80 Absatz 2 Schulgesetz) und die Verbesserung von
141 Abstimmungsprozessen der Schulträger auf regionaler Ebene.

142

143 Anhand von Praxiserfahrungen wurden in der zweiten Sitzung am 27. April 2015 die
144 Voraussetzungen für die Etablierung eines regionalen Planungsinstrumentes
145 (regionale Planungskonferenz) sowie Eckpunkte für eine Veränderung oder
146 Ausgestaltung des gesetzlichen Moderationsverfahrens erörtert.

147

¹ Der Landkreistag hatte die Einfügung des Wortes „zunächst“ vorgeschlagen. Aufgrund der Rahmenseetzung durch die Bildungskonferenz konnte die Hochzonung der Schulentwicklungsplanung auf die Kreisebene im Rahmen des Workshops nicht thematisiert werden. Zukünftige Entwicklungen bleiben davon unberührt.

148 Im Verlauf der abschließenden dritten Sitzung am 3. Juni 2015 wurden das geltende
149 Schulträgerprinzip bei der Tragung der Schulkosten (insbesondere der
150 Schülerfahrkosten) und das Verhältnis von öffentlichen Schulträgern und Trägern
151 von Ersatzschulen thematisiert. Es wurde festgestellt, dass das Schulträgerprinzip
152 bei der interkommunalen Zusammenarbeit Fehlanreize setzen kann, eine
153 Veränderung der Schullastenverteilung jedoch auch eine Vielzahl an Folgewirkungen
154 auslösen kann.

155
156 Die nachfolgend aufgeführten sechs Empfehlungen an die Bildungskonferenz des
157 Landes Nordrhein Westfalen wurden abgestimmt.

158
159

160 **III. Maßnahmen**

161

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

167

168 Der Bildungskonferenz wird vorgeschlagen, einen Appell an alle an
169 Schulentwicklungsplanungen Beteiligten zu richten, regelmäßige
170 Abstimmungsprozesse durchzuführen und diese frühzeitig zu initiieren, zu
171 intensivieren und die Zusammenarbeit bei der Errichtung und Fortführung von
172 Schulen zu stärken.

173

174 Dazu werden folgende Empfehlungen gegeben:

175

176 **1. Empfehlung: Gelingensbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit** 177 **stärker kommunizieren**

178

179 Gelingensbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit sind regelmäßige
180 wechselseitige Information (z.B. Schülerzahlentwicklung), Transparenz und
181 Ergebnisoffenheit zu Beginn des Verfahrens. Dies bedeutet, dass Erfordernisse,
182 Perspektiven und Handlungsoptionen für eine Zusammenarbeit mehrerer Schulträger
183 bereits sehr früh im Rahmen der Schulentwicklungsplanung in den Blick genommen
184 werden müssen.

185

186 Die kommunalen Spitzenverbände und das Ministerium für Schule und Weiterbildung
187 erarbeiten zur Unterstützung der Schulträger gemeinsam eine Handreichung, wie
188 diese Prozesse erfolgreich gestaltet werden können.

189

190 **2. Empfehlung: Regionale Planungskonferenzen etablieren**

191

192 Um auch künftig ein bedarfsgerechtes wohnortnahes Schulangebot zu
193 gewährleisten, bedarf es einer Identifikation von Planungsräumen und Problemlagen
194 auch über kommunale Grenzen hinweg. Als räumlicher Bezugspunkt bieten sich
195 grundsätzlich die Kreisgrenzen an, gegebenenfalls kann auch eine Begrenzung auf
196 Teilräume sinnvoll sein. Zu berücksichtigen sind jedoch auch Randlagen von
197 Kommunen an der Grenze von Kreisen oder Regierungsbezirken.

198 Als geeignetes Instrument, um eine interkommunale Zusammenarbeit wirksam in
199 Gang zu setzen, wird die Etablierung von – möglichst regelmäßigen – regionalen
200 Planungskonferenzen (auf freiwilliger Basis) empfohlen.

201
202 Initiator einer regionalen Planungskonferenz sollte jeder Beteiligte sein, der einen
203 kommunale Gebietsgrenzen überschreitenden Abstimmungsbedarf feststellt. Hierzu
204 gehört auch die jeweils zuständige obere Schulaufsichtsbehörde im Rahmen ihrer
205 Beratungsfunktion (§ 80 Absatz 1 Schulgesetz NRW).

206
207 Ergebnis der regionalen Schulentwicklungskonferenz ist im Idealfall eine umfassende
208 gemeinsame, oder zumindest im Planungsraum abgestimmte,
209 Schulentwicklungsplanung.

210 211 **3. Empfehlung: Das Moderationsverfahren weiterentwickeln**

212
213 Ein sinnvoller Einsatz des gesetzlichen Moderationsverfahrens als Instrument zur
214 Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit setzt ein ergebnisoffenes
215 Verfahren voraus.

216
217 Die Beteiligung benachbarter Schulträger und damit auch die Durchführung des
218 Moderationsverfahrens sollte in einem Verfahrensstand erfolgen, in dem noch keine
219 Vorfestlegungen über schulorganisatorische Maßnahmen getroffen worden sind.

220
221 Die gesetzliche Regelzuweisung der Moderatorenrolle an die oberen
222 Schulaufsichtsbehörden hat sich aufgrund ihrer Doppelfunktion als
223 Genehmigungsbehörde nicht bewährt. Von der Möglichkeit externer Moderation
224 sollte verstärkt Gebrauch gemacht werden.

225
226 Der Landesgesetzgeber sollte unter Berücksichtigung dieser Aspekte eine
227 Anpassung des § 80 Schulgesetz NRW prüfen.

228 229 **4. Empfehlung: Handlungsspielräume zur Übertragung von** 230 **Schulträgeraufgaben erweitern**

231
232 Die Aufgaben des Schulträgers sollen auch auf einen Gemeindeverband übertragen
233 werden können.

234
235 Bei der Prüfung zur Änderung des § 78 Absatz 8 Satz 2 SchulG sind auch
236 Auswirkungen auf Dritte zu bedenken.

237 238 **5. Empfehlung: Verstärkt freiwillige Vereinbarungen über die Beteiligung an** 239 **den Schulkosten treffen**

240
241 Das Schulträgerprinzip bei der Tragung der Schulkosten hat sich im Grundsatz
242 bewährt. Bei der interkommunalen Zusammenarbeit können sich daraus allerdings
243 Fehlanreize ergeben.

244
245 Die Veränderung der Schullastenverteilung führt zu einer Vielzahl von
246 Folgewirkungen, deren notwendige Prüfung den Rahmen der Arbeitsgruppe
247 gesprengt hätte.

248 Freiwilligen Vereinbarungen über die Beteiligung an Schulträgerkosten steht das
249 kommunale Haushaltsrecht nicht grundsätzlich entgegen.

250

251 **6. Empfehlung: Verhältnis von öffentlichen und privaten Schulträgern**

252

253 An die Träger öffentlicher und privater Schulen sollte appelliert werden, sich ihrer
254 gemeinsamen Verantwortung zur Gestaltung eines gerechten, leistungsfähigen,
255 umfassenden und wohnortnahen inklusiven Schulangebotes für alle Kinder und
256 Jugendlichen noch stärker bewusst zu sein.

257

258 Den Trägern von Ersatzschulen wird in den Verwaltungsvorschriften zur
259 Ausbildungs- und Prüfungsordnung Sekundarstufe I schon jetzt empfohlen, sich an
260 dem Aufnahmeverfahren für weiterführende Schulen zu beteiligen und sich
261 insbesondere an den Anmeldezeiträumen für öffentliche Schulen zu orientieren. Auf
262 dieser Grundlage sollten sich die kommunalen Schulträger und die betroffenen
263 Ersatzschulträger verständigen.