

Rechtsgutachten

zur Rechtmäßigkeit der diskutierten Schließung der
Grundschule Elbrinxen und
mögliche rechtliche / tatsächliche Alternativen

erstellt durch

Evers
Rechtsanwalt
Lemgo

Gliederung Rechtsgutachten

- A. Ausgangslage/Gutachtenauftrag
- B. Zusammenfassung/Ergebnis
- C. Rechtmäßigkeit der Schließung Grundschule Elbrinxen
 - I. Sachverhaltsdarstellung
 - 1. Schulgeographische Situation
 - 2. Schülerzahlen
 - 3. Gesprächsrunde Bezirksregierung (obere Schulaufsicht)
 - 4. Sitzung des Ausschusses für Kindertagesstätten und Schulen der Stadt Lügde
 - 5. Stellungnahme des Ministeriums (oberste Schulaufsicht)
 - II. Rechtliche Grundlagen für mögliche Schließung
 - 1. Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage SchulG NRW
 - 2. Verwaltungsakt/Ratsbeschluss
 - 3. Genehmigung Schulaufsicht
 - 4. Weitere formelle Voraussetzungen
 - 5. Begründungsinhalt der Verwaltungsentscheidung
 - 6. Zwischenergebnis
 - III. Allgemeines Abwägungsgebot/Planungsermessen
 - 1. Planungsentscheidung
 - 2. Abwägungsgebot/Planungsermessen
 - a) Einmalige geringfügige Unterschreitung der Klassengröße nach Klassenrichtwerten/Schulentwicklungsplanung
 - b) Ermessensreduzierung bei Unterschreitung der Klassenrichtwerte
 - c) Jahrgangsübergreifender Unterricht im Schulverbund
 - d) Neugliederungsgesetz des Kreises Detmold vom 02.12.1969
 - IV. Rechtsakt/Form der Entscheidung

A. Ausgangslage/Gutachtenauftrag

Der Grundschulverbund Rischenau-Elbrinxen weist aktuell nach Abschluss aller bekannten Schuluntersuchungen zum Schuljahresbeginn 2011/12 eine Schüleranmeldungsanzahl von 29 auf.

Für die Grundschule Elbrinxen haben sich für das Schuljahr 2011/12 bisher 14 Anmeldungen ergeben.

Somit werde, so die Bezirksregierung Detmold, die für die Klassenbildung erforderliche Mindestzahl von 18 pro Teilstandort nicht erreicht. Daher sei die Bildung nur einer Eingangsklasse im Grundschulverbund angesagt mit der Konsequenz, dass für das Schuljahr 2011/12 in der Grundschule Elbrinxen keine Einschulung erfolgen soll. Der Schulstandort Elbrinxen soll ab Sommer 2013 geschlossen werden.

Das in Auftrag gegebene Gutachten befasst sich mit der Rechtmäßigkeit der beabsichtigten Schließung der Grundschule Elbrinxen und mit der daran anschließenden Frage, ob rechtliche und/oder tatsächliche Alternativen zur Vermeidung einer Schließung möglich sind.

B. Zusammenfassung/Ergebnis

- I. Die Zahl der zur Einschulung für die Grundschule Elbrinxen angemeldeten Kinder soll laut Prognose 14 betragen.
- II. Nach schulrechtlichen Grundsätzen, insbesondere dem anzuwendenden SchulG NRW, wäre damit die Mindestschülerzahl in §§ 82 Abs.1 S.2, 93 Abs.2 iVm § 6 VO zu § 93 Abs.2 SchulG vorgegeben, von mit zulässiger Ausnahme von mindestens 15, unterschritten. Diese zu gewährleisten ist der Schulträger, Stadt Lügde, nach § 81 Abs. 1 SchulG verpflichtet.
- III. Im Rahmen seiner (Planungs-) Entscheidung nach § 81 SchulG NRW hat der Schulträger neben den rein schulrechtlichen Normen auch das allgemeine planerische Abwägungsgebot zu achten.
- IV. Im Rahmen des planerischen Abwägungsgebotes sind gegebenenfalls der Entscheidung entgegenstehende andere gesetzliche Vorgaben, hier z.B. das Gesetz zur Neugliederung des Kreises Detmold, und mögliche alternative schulrechtliche Lösungen, insbesondere die Einrichtung jahrgangsübergreifender Klassen mit einzubeziehen. Gleiches gilt für in der Vergangenheit unterbliebene mögliche Maßnahmen des kommunalen Schulträgers, die durch frühzeitiges Einleiten kommunaler Maßnahmen, die aktuelle Entscheidung hätten vermeiden können.

- V. Im Rahmen einer ordnungsgemäßen Abwägung und Gewichtung aller öffentlicher und privater Belange rechtlicher und tatsächlicher Art rechtfertigt sich die weitere Fortführung der Grundschule Elbrinxen jedenfalls als einmalige Überbrückung für das Jahr 2011/12 mit der Schülerzahl 14 bis zu einer sich spätestens dann ab 2013 daran anschließenden Einführung eines jahrgangsübergreifenden Unterrichts.
- VI. Jahrgangsübergreifender Unterricht kann gemäß § 6 Abs.4 VO zu § 93 Abs.2 SchulG aufgrund der zukünftigen Anmeldeprognosen der Schülerzahlen für den Grundschulverbund Rischenau-Elbrinxen an beiden Schulstandorten eingeführt werden. In diesem Fall wären zudem die (schul)-gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Klassenrichtwerte erreicht.

C. Rechtmäßigkeit der Schließung Grundschule Elbrinxen

I. Sachverhaltsdarstellung

1. Schulgeographische Situation

Schulträger ist in diesem Fall die Stadt Lügde, geographisch im Süd-Osten des Kreises Lippe gelegen.

Auf Grundlage des § 15 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.10.1952 schlossen seinerzeit die Gemeinden Elbrinxen, Falkenhagen, Hummersen, Köterberg, Niese, Rischenau, Sabbenhausen, Wörderfeld, Harzberg und Lügde einen Gebietsänderungsvertrag mit dem Inhalt, sich zur neuen amtsfreien Gemeinde Lügde zusammen zu schließen.

Die Gemeinde Lügde erhielt die Bezeichnung Stadt.

Neben der Kernstadt Lügde besteht daher der Schulträger aus den angrenzenden Ortsteilen Harzberg, Elbrinxen, Rischenau, Niese, Köterberg, Hummersen, Falkenhagen, Sabbenhausen und Wörderfeld.

Die aktuelle schulische Situation in der Stadt Lügde ist derzeit, dass im Grundschulbereich die Grundschule Sankt Marien in Lügde und der Grundschulverbund Rischenau-Elbrinxen, bestehend aus der Grundschulstandort Elbrinxen und dem Grundschuleilstandort Rischenau geführt werden.

2. Schülerzahlen

Diskussionsbedarf bietet der Grundschulverbund Rischenau-Elbrinxen, insbesondere die anstehenden Einschulungen zum 01.08.2011 und der folgenden Jahre.

Derzeit liegen aufgrund der vorliegenden Prognosen der Schülerzahlen zum Schuljahresbeginn 2011/12 für den Grundschulverbund Rischenau-Elbrinxen 29 Schulanmeldungen vor.

Für die Grundschule Elbrinxen selbst sind derzeit 14 Einschulungen für die erste Klasse registriert.

Das Schulamt des Kreises als untere Schulaufsichtsbehörde empfiehlt dem Schulträger Lügde daher, die Grundschule Elbrinxen auslaufen zu lassen bzw. zu schließen, da die für eine Klassenbildung erforderliche Mindestzahl von 18 Schülern pro Teilstandort für das Schuljahr 2011/2012 nicht erreicht werde.

Zum betreffenden Thema Schulschließung Elbrinxen fanden am 08.03.2011 und am 30.5.2011 Gespräche des Schulamts des Kreises Lippe und der Schulabteilung der Bezirksregierung mit dem Bürgermeister der Stadt Lügde, den Ortsbürgermeistern von Rischenau und Elbrinxen, dem Leiter des Schulamts der Stadt Lügde, Vertretern der Fraktionen, Grundschulrektorinnen der GS Lügde, des GS-Schulverbundes Rischenau/Elbrinden, Vertretern der Schulpflegschaften und der Lehrerkollegien sowie eine Öffentliche Info-Veranstaltung am 6.6. in Elbrinxen statt.

Die Bezirksregierung äußerte in dem Gespräch, dass sie keine Genehmigung zur Einschulung an beiden Teilstandorten erteilen werde. Auf Anfrage des Bürgermeisters diene so die Bezirksregierung der angesprochenen jahrgangsübergreifende Unterricht nicht als „Umweg“ zum Erhalt von Grundschulen. Der jahrgangsübergreifende Unterricht sei nur bei Vorliegen eines entsprechenden Elternwillens genehmigungsfähig.

Die konkreten zu prognostizierenden Schüleranmeldezahlen des Grundschulverbundes Elbrinxen und Rischenau sind für die Jahre 2011, 14 Anmeldungen in Elbrinxen, 15 Anmeldungen in Rischenau; im Jahr 2012, 17 Anmeldungen in Elbrinxen, 15 Anmeldungen in Rischenau; für das Jahr 2013, 20 Anmeldungen in Elbrinxen und 13 Anmeldungen in Rischenau; für das Jahr 2014, 13 Anmeldungen in Elbrinxen und 19 Anmeldungen in Rischenau; für das Jahr 2015, 16 Anmeldungen in Elbrinxen sowie 17 Anmeldungen in Rischenau und zuletzt für das Jahr 2016, 29 Anmeldungen in Elbrinxen und 24 Anmeldungen in Rischenau.

Die SPD-Fraktion in Lügde sucht Lösungen, um die beabsichtigte Schulschließung zu verhindern. Sie verschließt sich nicht der Erörterung über praxisbezogene Verordnungsinterpretationen. Dies wird damit unterstrichen, dass wohnortnahe Schulen als höheres Gut für die jeweilige Jahrgangsklasse und damit auch Vorteil für die Schulausbildung dringlich sind. Hierbei seien, so nach Auffassung der SPD-Fraktion Schulen mit altersgemischten Klassen leistungsmäßig nicht gegenüber Jahrgangsklassen benachteiligt. Im Gegenteil.

4. Sitzung des Ausschusses für Kindertagesstätten und Schulen der Stadt Lügde

Am 04.05.2011 fand zur beabsichtigten Schließung der Grundschule Elbrinxen die vierte Sitzung des Ausschusses für Kindertagesstätten und Schulen der Wahlperiode 2009/2014 statt.

Unter anderem wurde zu Tagesordnungspunkt 3 der Sitzung zusammengefasst,

a) dass aktuell nach Abschluss einer Schuluntersuchung zum Schuljahresbeginn 2011/12, 29 Anmeldungen für den Grundschulverbund Rischenau-Elbrinxen vorliegen. Aufgrund dieser Anmeldezahl soll nach Aussage der Bezirksregierung rechtlich nur die Bildung einer Eingangsklasse im Grundschulverbund zugelassen sein.

b) Die Prognose der Schülerzahlen für die Schuljahre 2012/13 ff. liegt nach der Auswertung der Geburten vom Stand 08.03.2011 „nach Zusammenfassung des Ausschusses leicht über 30“. Die, so der Ausschuss, für die Klassenbildung erforderliche Mindestzahl von „18“ pro Teilstandort sei damit nicht erreicht.

c) Der Ausschuss fasst weiter zusammen, dass mit Blick auf die Geburten bzw. Einschulungszahlen die Bezirksregierung sich für die Zukunft für die Bildung von Schuleinzugsbereichen gemäß und im Sinne des § 84 Schulgesetz für die Grundschule aussprache. Danach solle es nur noch zwei Grundschulstandorte geben.

Als denkbare Möglichkeit zur Bildung von Schuleinzugsbereichen ist angedacht, die Schüler des Ortsteils Elbrinxen in der Grundschule Lügde einzuschulen oder Schüler des Ortsteils Sabbenhausen/Wörderfeld in der Grundschule Lügde einzuschulen. Die Entscheidung müsse der Schulträger, sprich die Stadt Lügde, durch Ratsbeschluss treffen.

Die Bezirksregierung kündigte in der Ausschusssitzung eine Verfügung hierzu an. In der Ausschusssitzung wurde dann über die Sach- und Rechtslage und die Rahmenbedingungen nach dem Schulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen gesprochen. Hierbei schreibe, so die Bezirksregierung, das Schulgesetz vor und regele, dass der Schulträger verpflichtet sei, Schulunterricht in angemessenen Schul- und Klassengrößen zu gewährleisten. Daraus sei zu schlussfolgern, dass nur innerhalb einer Bandbreite von 18 bis 30 Schülern die Klassen

gebildet werden dürften. Für die Lehrerversorgung – eine Lehrerstelle – sei als Richtzahl 24 Schüler anzunehmen.

Es könne durch die gesteigerten Anforderungen in den Grundschulen eine nicht ausreichende Lehrerversorgung nicht im Weiteren zu Unterrichtsausfällen führen.

Aufgrund der Schüleranzahl zum Schuljahresbeginn 2011/12 von 29 sei daher die Einschulung im Grundschulverbund nur an einem Standort möglich.

Im Rahmen der Ausschusssitzung wurde von dem ebenfalls anwesenden, an der Ausschusssitzung teilgenommenen sachkundigen Bürger Hinrichs mehrfach die alternative Möglichkeit der Bildung von jahrgangsübergreifendem Unterricht angesprochen.

Die Leiterin des Rechtsschuldezernats bei der Bezirksregierung Detmold, Frau Kisting-Dierker, äußerte zusammen mit dem Schulrat des Kreises Lippe, Herrn Starke, dass auch bei der Einführung eines jahrgangsübergreifenden Unterrichts die gleichen Vorgaben/Zahlen bzw. Klassenbildungswerte, wie für Normalfälle, anzuwenden wären.

Im Übrigen sei dafür ein pädagogisches Konzept, der Elternwille, Beschlüsse der Schulpflegschaft und die Bereitschaft des Kollegiums erforderlich. Nach Auffassung der Bezirksregierung würden sich die Probleme dadurch nicht ändern.

Im Hinblick auf die weiteren Einzelheiten und die weiterhin geäußerten Bedenken im Hinblick auf die Schließung der Grundschule Elbrinxen wird Bezug genommen auf die Niederschrift über die vierte Sitzung des Ausschusses für Kindertagesstätten und Schulen der Wahlperiode 2009/2014 vom 04.05.2011. Im weiteren zu den Einzelheiten dort.

Der Ausschuss kam überein, vor einer Beschlussempfehlung durch den Schulausschuss an den Rat der Stadt Lügde als Schulträger zunächst eine Elterninformation durchzuführen. Das Meinungsbild der Eltern solle in die weiteren Beratungen einfließen.

Zeitgleich würden die Schulmitwirkungsorgane der Teilstandorte beteiligt werden.

Ein Widerspruch gegen diesen Beschluss erging nicht.

5. Stellungnahme des Ministeriums (oberste Schulaufsicht)

Der sachkundige Bürger Hinrichs stellte beim Ministerium für Schul- und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (oberste Schulbehörde) zum Thema Schulschließung entsprechende Anfragen. Das Ministerium teilte dem Fragesteller diverse

schulorganisatorische Möglichkeiten nach dem Schulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen mit.

Auf weitere Anfrage äußerte das Ministerium für Schul- und Weiterbildung in einem Schreiben vom 05.05.2011, dass in Bezugnahme auf die Frage, wie viele Anmeldungen bei einer Grundschule mit zwei jahrgangsübergreifenden Klassen vorliegen müssten, ebenfalls die in § 6 Abs. 4 der Verordnung zu § 93 Abs. 2 Schulgesetz festgelegten Klassenbildungswerte gemäß Satz 3 dort auch für eingerichtete – zum Beispiel jahrgangsübergreifende Gruppen gelten würden.

Das Ministerium für Schul- und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen als oberste Schulaufsichtsbehörde teilt im Ergebnis mit, dass jahrgangsübergreifende Klassen immer dann eingerichtet werden können, wenn sie mit einer Gruppenstärke von mindestens 18, bei vorliegender Ausnahmenvoraussetzung des Satzes 4 zu § 6 Abs. 4 der Verordnung zu § 93 Abs. 2 des Schulgesetzes Nordrhein-Westfalen von mindestens 15 Schülerinnen und Schülern gebildet werden können.

Weitere Vorgaben, so das Ministerium für Schul- und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen weiter, wie viele Kinder in einer solchen jahrgangsübergreifenden Gruppe die einzelnen Jahrgangsstufen besuchen müssen, existieren nicht.

II. Rechtliche Grundlagen für mögliche Schließung

1. Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage SchulG NRW

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Frage einer Schulschließung bildet das Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen von 15.02.2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.04.2011 (GV.NRW.S.205).

Geht es um die Änderung und/oder die Auflösung einer Schule sowie auch um einen organisatorischen Zusammenschluss von Schulen, beschließt dies gemäß § 81 Abs. 2 Satz 1 des Schulgesetzes Nordrhein-Westfalen (SchulG) der Schulträger.

Schulträger der öffentlichen Schulen ist gemäß § 78 Abs. 1 die Gemeinde, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt (§ 78 Abs. 1 SchulG NRW).

Eine hiervon abweichende Regelung liegt in diesem Fall jedoch nicht vor.

2. Verwaltungsakt/Ratsbeschluss

Soweit gemäß § 81 Abs. 2 Satz 1 des SchulG Nordrhein-Westfalen der Schulträger, in diesem Fall also die Stadt Lügde, über die Errichtung, die Änderung und/oder die Auflösung der Grundschule Elbrinxen bzw. des Grundschulverbundes Elbrinxen-Rischenau beschließt, erfolgt dies durch Ratsbeschluss.

Soll die Grundschule Elbrinxen daher geschlossen werden, müsste durch Ratsbeschluss die Stadt Lügde über die Auflösung der Schule Elbrinxen nach und auf Grundlage der Maßgaben der Schulentwicklungsplanung entscheiden.

Hierbei ist die Stadt Lügde als kommunaler Schulträger somit zur Organisation des örtlichen Schulwesens ermächtigt aber auch verpflichtet.

3. Genehmigung Schulaufsicht

Gemäß § 81 Abs. 3 des SchulG Nordrhein-Westfalen bedarf der Beschluss des Schulträgers der Genehmigung durch die obere Schulaufsichtsbehörde. Die Einstufung der einzelnen Schulaufsichtsbehörden bestimmt daher § 88 SchulG Nordrhein-Westfalen.

Danach ist gemäß § 88 Abs. 2 obere Schulaufsichtsbehörde die Bezirksregierung.

Die Bezirksregierung nimmt im Sinne des Schulgesetzes in ihrem Gebiet die Schulaufsicht über die Schulen, die besonderen Einrichtungen sowie die Studienseminare nach dem Lehrerausbildungsgesetz, wahr (§ 88 Abs. 2 SchulG).

Der Beschluss zur Schließung der Grundschule Elbrinxen durch die Stadt Lügde bedarf damit der Genehmigung durch die Bezirksregierung als obere Schulaufsichtsbehörde gemäß § 81 Abs. 3 SchulG NRW.

4. Weitere formelle Voraussetzungen

Ferner hat die Stadt Lügde die weiteren formellen Voraussetzungen zu beachten, wonach der Beschluss schriftlich festzulegen und auf der Grundlage der Schulentwicklungsplanung zu begründen ist (§ 81 Abs. 2 Satz 3 SchulG NRW).

Die Stadt Lügde hat bei ihrer Entscheidung im Hinblick auf die Schließung der Grundschule Elbrinxen dabei gesetzlich vorgegebene Anforderungen insbesondere und ausdrücklich zunächst aus dem Schulgesetz NRW zu erfüllen.

5. Begründungsinhalt der Verwaltungsentscheidung

Hierzu gehört insbesondere die sich aus § 81 Abs. 1 SchulG ergebene Verpflichtung, durch schulorganisatorische Maßnahmen angemessene Klassen- und Schulgrößen zu gewährleisten.

Aus § 82 SchulG folgen weitere Vorgaben zur Mindestgröße von Schulen. Insbesondere nimmt § 82 Abs. 1 Satz 1 SchulG auf § 93 Abs. 2 Nr. 3 SchulG Bezug.

So ist nach dem Schulgesetz NRW in § 82 Abs. 2 geregelt, dass Grundschulen bei der Errichtung mindestens zwei Parallelklassen pro Jahrgang haben müssen, sowie bei ihrer Fortführung mindestens eine Klasse pro Jahrgang aufweisen muss.

Haben Grundschulen weniger als zwei Klassen pro Jahrgang, sollen diese gemäß § 82 Abs. 3 SchulG des Landes NRW dann, wenn der Schulträger deren Fortführung für erforderlich hält, zur Erreichung angemessener Klassen- und Schulgrößen im Sinne von § 81 Abs. 1 des SchulG NRW möglichst als Teilstandort im Rahmen eines Grundschulverbundes geführt werden. Dies ist in diesem Fall bereits durch den Grundschulverbund der Grundschulen Elbrinxen und Rischenau gegeben.

Die Mindestgröße von Schulen bestimmt sich ausdrücklich auch im Schulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. Nach § 82 Abs. 1 müssen bei der Errichtung einer Schule mindestens 5 Jahre die Schülerzahlen gesichert sein, wobei 28 Schülerinnen und Schüler als eine Klasse gelten. Bei der Fortführung von Schulen gelten die nach § 93 Abs. 2 Nr. 3 bestimmten Klassengrößen.

Das Schulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen bietet im Ministerium als oberste Schulaufsichtsbehörde gemäß § 81 Abs. 1 SchulG NRW die gesetzliche Ermächtigung durch Rechtsverordnung (die der Zustimmung der für Schulen für Haus und Finanzen zuständigen Landtagsausschüsse bedarf) die Zahl der Lehrerstellen und pädagogische und verwaltungsmäßige Bedürfnisse der einzelnen Schulformen, Schulstufen und Klassen zu regeln.

Danach ist das Ministerium auch ermächtigt nach § 93 Abs. 2 Ziffer 3 SchulG NRW die Klassengrößen durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

Nach § 6 der dazu ergangenen Verordnung zu § 93 Abs. 2 SchulG – Klassenbildungswerte – ist eine Schülerzahl von 18, unter der Ausnahme, dass der Weg zu einer anderen Grundschule der gewählten Schulart den Schülerinnen und Schülern nicht zugemutet werden könne, von mindestens 15 erforderlich.

Für das Einschuljahr 2011/12 wäre damit im Hinblick auf die prognostizierte Anmeldeschülerzahl von 14 die Mindestzahl einer Klasse bei der Fortführung von Grundschulen unter der Ausnahmeregelung von 15 nicht erfüllt.

Dies gebietet dem Schulträger im Rahmen seiner Entscheidung durch Beschluss auf Schließung der Grundschule Elbrinxen zunächst die gesetzliche Grundlage aus § 93 Abs. 2 i.V.m. der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 SchulG NRW aufgrund der nicht erreichten Schülerzahl von 14 die Grundschule zu schließen mit der Begründung, sonst ihrer Verpflichtung aus § 81 Abs. 1 SchulG NRW nicht nachzukommen, da nicht jedenfalls für das Einschulungsjahr 2011/12 nicht sicher gestellt sei, dass in der Grundschule Elbrinxen die Klassengröße mit der Mindestschüleranzahl von 15 erreicht ist.

6. Zwischenergebnis

Nach den Vorschriften des Schulgesetzes und den dort in § 6 der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 SchulG gegebenen Mindestschülerzahlen wäre die Stadt Lügde jedenfalls nach den gesetzlichen Bestimmungen des Schulgesetzes berechtigt, die Grundschule Elbrinxen zu schließen.

Auch eine ggf. von der Stadt Lügde beschlossene Entscheidung gerade für ein Jahr an der Grundschule in Elbrinxen keine Eingangsklasse mehr zu bilden und die Schüler dort im Grundschulverbund in Rischenau oder an sonstiger Grundschule einzuschulen, würde inhaltlich gleich bedeutend mit einer auslösenden Schulschließung sein.

Die Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Schulschließung ist daher auf gleichen Grundlagen gemünzt, unabhängig davon, ob die Grundschule Elbrinxen komplett geschlossen oder zunächst nur die Entscheidung getroffen wird, eine für das Jahr 2011/12 eine Eingangsklasse in Elbrinxen nicht mehr bilden zu wollen.

III. Allgemeines Abwägungsgebot/Planungsermessen

1. Planungsentscheidung

Die Stadt Lügde hat jedoch in seiner Entscheidung als Schulträger nicht nur die sich unmittelbar aus den schulrechtlichen Normen des Schulgesetzes NRW ergebenden Vorgaben zu berücksichtigen.

Eine vom Schulträger an Stadt Lügde beabsichtigte zu beschließende Schulauflösung ist eine Planungsentscheidung. In der höchstrichterlichen Rechtsprechung des nach herrschender Rechtsauffassung anerkannt, dass eine jede auch solche Planungsentscheidung rechtlichen Bindungen unterliegt, die sich aus den Anforderungen

des allgemeinen planerischen Abwägungsgebotes einer jeden öffentlich rechtlichen Beschlussfassung unterliegenden Entscheidung ergeben.

Wie in auch anderen öffentlich rechtlichen Bereichen muss die Stadt Lügde als Schulträger mithin auch dem Gebot der gerechten Abwägung für und gegen die Entscheidung sprechenden Belange genügen. Kommt die Stadt Lügde in ihrer Beschlussfassung daher dem Gebot dem allgemeinen planerischen Abwägungsgebot nicht oder nur unzureichend nach, wäre selbst eine nach dem Schulgesetz des Landes NRW zunächst rechtmäßige Schulschließungsentscheidung rechtlich anfechtbar.

2. Abwägungsgebot/Planungsermessen

Die Stadt Lügde ist daher nach den Voraussetzungen und Anforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung gehalten, eine ordnungsgemäße Abwägung vorzunehmen dahin, dass der kommunale Schulträger als Entscheidungsgremium alles an Belangen seiner Entscheidung Berücksichtigung einstellen muss, was nach Lage der Dinge einzustellen ist.

Die Stadt Lügde muss das Gewicht der Betroffenen öffentlichen und privaten Belange erkennen und abwägen. Die Stadt Lügde muss vor allem einen Ausgleich zwischen den Belangen in einer Weise vornehmen, die zur objektiven Bedeutung der Belange im Verhältnis stehen.

Grundlage einer ordnungsgemäßen Prognoseentscheidung ist hier die gebotene Berücksichtigung aller erreichbaren Daten tatsächlicher aber auch rechtlicher Gesichtspunkte in einer dann dem Sachgebiet angemessenen methodisch einwandfreien Vorgehensweise.

a) Einmalige geringfügige Unterschreitung der Klassengröße nach Klassenrichtwerten /Schulentwicklungsplanung

Ein gewichtiges Argument der Belange zur Erhaltung der Grundschule Elbrinxen ist, dass die Mindestklassengröße von 15 nach § 6 der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 SchulG NRW nur in einem Jahr nach derzeit vorliegender Prognose um die zudem nur geringfügige Anzahl von einer Anmeldung unterschritten wird.

Nach vorliegenden Prognosen der Folgejahre würde zwar auch noch für das Jahr 2013 eine geringfügige Unterschreitung der Mindestzahlen von 2 Anmeldungen, nämlich mit einer Schülerzahl von 13 vorliegen, jedoch wäre in den Jahren 2014, 2015 und 2016 sogar eine deutliche Überschreitung der Mindestschüleranmeldungszahlen erreicht.

Die Bildung der Klassen wird in § 6 der Verordnung zu § 93 Abs. 2 SchulG NRW erfolgt im Rahmen des § 93 SchulG, mithin im Rahmen der Regelung, Berechnung und Festlegung angemessener Vorgaben für und zu dem Punkt der Personalkosten des Unterrichtsbedarfes.

So dürfte die nur geringfügige Unterschreitung des Mindestwertes von 15 unter Berücksichtigung der erwähnten Abwägung und Gewichtung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange bereits mit der Anmeldeschülerzahl von 14 die Weiterfortführung der Grundschule Elbrinxen auch mit der Klassenzahl von 14 dann statthaft erscheinen lassen, wenn damit eine zeitliche Überbrückung für das Schuljahr 2011/12 einer weiteren auch nur schulrechtlichen Norm zulässigen Fortführung des Schulverbundes Rischenau-Elbrinxen an beiden Standorten für die Einführung alternativen schulrechtlich legitimer Verfahrensweisen wie z.B. Anmeldung eines Schülers der Grundschule Rischenau oder der Grundschule Lügde in Elbrinxen ermöglichen oder jahrgangsübergreifender Unterricht.

b) Ermessensreduzierung bei Unterschreitung der Klassenrichtwerte

Zum Teil wird in der Literatur als auch Rechtsprechung die Auffassung vertreten, dass der Schulträger bei Unterschreiten der Mindestschülerzahlen nach dem SchulG NRW in seinem Planungsermessen reduziert ist dahin, dass nicht nur das Recht, sondern sogar die Verpflichtung besteht, die Schule zu schließen.

Dem kann bereits aus methodischen Ansätzen nicht gefolgt werden. Das allgemeine Abwägungsgebot im Rahmen des Planungsermessens hat alle tatsächlichen und rechtlichen Belange und nicht nur die Vorschriften des SchulG zu berücksichtigen und abzuwägen.

Würde das Planungsermessen auf Null wegen Unterschreitens der Mindestschülerzahlen per se reduziert, wäre die tatsächliche Folge wiederum im Ergebnis, dass die Entscheidung sich lediglich an der Zahlenvorgabe des SchulG NRW zu orientieren hat und andere gegebenenfalls auch gesetzliche Vorgaben außen vor blieben.

Das allgemeine Abwägungsgebot würde allein aufgrund der Nichterfüllung einer schulrechtlichen Voraussetzung, hier Unterschreiten der Klassenrichtwerte, faktisch ausgehebelt. Dass dies vom Gesetzgeber nicht gewollt ist, zeigt bereits § 82 Abs. 3 SchulG NRW, wonach es dem Schulträger in seinem Entscheidungsermessen möglich ist, auch bei Unterschreitung der Klassenrichtwerte durch Bildung von Schulverbunden Grundschulen am Standort zu erhalten. Aus dem Gesetz ergibt sich nicht, dass der Schulträger zur Erhaltung der Teilstandorte von Grundschulen neben einer möglichen Bildung von Schulverbunden innerhalb dieser zur Erhaltung der Standorte andere schulrechtlich legitime Formen einführt.

Der Meinung dahin, dass eine Verpflichtung zur Schließung der Schule allein und per se bei Unterschreitung der Klassenrichtwerte aufgrund einer dann vorliegenden Ermessensreduzierung im Planungsermessen, kann mithin nicht gefolgt werden.

c) Jahrgangsübergreifender Unterricht im Schulverbund

Die Auffassung der Bezirksregierung, dass bei Einführung eines jahrgangsübergreifenden Unterrichts die gleichen Vorgabenzahlen, mithin eine Schülerbandbreite zwischen 18 und 30 Schülern gemäß § 6 der Verordnung zu § 93 Abs. 2 SchulG NRW anwendbar sind, trifft grundsätzlich zu.

Im Falle einer Einführung von jahrgangsübergreifendem Unterricht wären jedoch die Klassenrichtwerte nicht mehr unterschritten.

Die Bezirksregierung ist dieser o.a. Auffassung, wertet und subsummiert die Vorschrift aber unkorrekt.

Unter Anwendung von § 6 Abs. 4 der Verordnung zu § 93 Abs. 2 SchulG unter dort festgelegten Klassenbildungswerten gelten gemäß Satz 3 des § diese auch für eingerichtete z.B. jahrgangsübergreifende Gruppen.

Damit ist keineswegs der nach Auffassung der Bezirksregierung zu zwingende Schluss zu ziehen, dass wiederum jede einzelne Gruppe die Mindestschülerzahlen erreichen muss.

Im Gegenteil.

Vielmehr ist aus dem Gesetz bereits vom Wortlaut her aber auch auf Grundlage der theologischen Auslegungsgrundsätze (Intensionszweck und Sinn des Gesetzgebers) der Schluss zu ziehen, dass grundsätzlich eine Klasse mindestens 18, in Ausnahmefällen 15 Schüler haben muss. Im Gesetz ist nicht geregelt, dass diese Grundsätze im Rahmen einer jahrgangsübergreifenden Klasse nicht gelten. Im Umkehrschluss dazu ist damit also unmissverständlich gesagt, dass auch bei jahrgangsübergreifender Klasse die Mindestschülerzahl von 18, in der besagten Ausnahme von 15, gegeben sein muss aber auch ausreichend ist.

Nach den derzeit vorliegenden Schülerprognosen würde das für den Schulverbund Rischenau-Elbrinxen bedeuten, dass im Rahmen einer jahrgangsübergreifenden Schulausbildung auch nach schulrechtlichen Normen die Schülermindestzahlen erreicht wären.

Auch müsste in ihrer Entscheidung unter Abwägung der Schülerbelange die Stadt Lügde berücksichtigen, dass statt einer Schließung der Grundschule Elbrinxen die zu geringe Schülerzahl von 14 für das Einschulungsjahr 2011/12 damit entgegnet werden könnte, auf freiwilligen Basis eine Anmeldung Schülerzahl von Rischenau oder der Grundschule Lügde auf Elbrinxen zu ziehen.

Dies bedürfte die Maßnahmen schriftlicher Anfragen der betreffenden Eltern.

d) Neugliederungsgesetz des Kreises Detmold vom 02.12.1969

Die Stadt Lügde hat als entscheidender Schulträger in seinem Gebot im Rahmen seines planerischen Abwägungsgebotes auch andere gesetzliche Vorgaben mit einzubeziehen und abzuwägen.

So hat die Stadt Lügde als entscheidender Schulträger aus § 5 Abs. 3 des Gesetzes zur Neugliederung des Kreises Detmold vom 02.12.1969 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NRW, Seite 799 ff.) seine Verpflichtung zu beachten, den wirtschaftlichen bevölkerungsstrukturellen Gegebenheiten der lippischen Gemeinde in Rechnung zu tragen.

Diese Verpflichtung konkretisiert sich in § 11 des Gesetzes zur Neugliederung des Kreises Detmold dahin, dass die Stadt Lügde als Entscheidungs- und Schulträger das auf den damals bestandenen örtlichen Bereich zugeschnittenen kulturellen, sportlichen und sonstigen Vereinsleben zu halten und zu fördern ist.

Unter Berücksichtigung der zu beachtenden Grundsätze des Schulgesetzes NRW selbst gilt unter Berücksichtigung nach den Maßgaben der §§ 1 und 2 des SchulG für das Land NRW auch das Recht auf Bildung, Erziehung und individuelle Förderung in den einzelnen Gemeinden.

So ist es die Verpflichtung der Stadt Lügde als Schulträger in seinem Entscheidungsermessen zu ziehen, dass im Interesse der Schüler die Verpflichtung besteht, die kommunalen Grundschulen mit dem Hintergrund einer ausreichenden Unterrichtsversorgungen beizubehalten. Auch und im Gegenteil muss die Stadt Lügde in seiner Entscheidungsfindung demographische Effekte dahin nutzen, dass die Beibehaltung der Grundschulen auch bei kleineren Klassen die Unterrichtsqualität nicht verschlechtert, sondern verbessert.

Aus den Grundsätzen der Abwägung insbesondere auch unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit hat der Schulträger im Rahmen seines Planungs- und Entscheidungsermessens daher nicht nur das Recht sondern auch die Pflicht, rechtliche mildere Maßnahmen zu ergreifen. Eine Schulschließung ist daher nicht bereits berechtigt und durchführbar, wenn nach den Vorschriften des SchulG die Mindestschülerzahlen nicht erreicht sind, sondern erst dann, im Sinne des Schulgesetzes NRW legitimer Vorgehensweisen keine andere Verfahrensweise mehr möglich ist.

Daraus begründet sich die Verpflichtung des Schulträgers vor Schließung einer Grundschule, wenn möglich unter den gesetzlichen Maßgaben des SchulG, jahrgangsübergreifenden Unterricht einzuführen oder den Versuch zu starten, dass einzelne Schüleranmeldungen von Grundschulen in höherer Anmeldezahlen in Elbrinxen die zu

geringe Schülerzahl von einer Anmeldung für das Jahr 2011/12 sowie zwei für das Jahr 2014 zu überbrücken.

IV. Rechtsakt/Form der Entscheidung

Entweder beschließt folglich die Stadt Lügde per genehmigten Ratsbeschluss die Schließung oder es erfolgt eine zwingende Anordnung der Kommunalaufsicht gemäß § 120 I GO NRW, dass die Stadt Lügde innerhalb einer gesetzten Frist die Schließung veranlasst.

Beschließt der Rat, die Grundschule Elbrinxen nicht zu schließen, müsste die Kommunalaufsicht unverzüglich reagieren und die Schließung anordnen.

Es darf bezweifelt werden, ob hierfür selbst mit einstweiligem Rechtsschutz noch ausreichend Zeit bliebe.