

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Ausschuss Schule und Weiterbildung	28.01.2019
Bezirksvertretung 3 (Lindenthal)	04.02.2019

Interkommunale Zusammenarbeit zwischen der Stadt Köln und der Stadt Pulheim am Schulzentrum Brauweiler

Die Städte Köln und Pulheim haben in den Jahren 2017 und 2018 Verhandlungen über eine interkommunale Kooperation geführt. Ziel der Stadt Köln war es, Schulplätze für in Köln wohnhafte Schülerinnen und Schüler (SuS) an den Schulen des Schulzentrums Brauweiler langfristig und verbindlich zu sichern, um so ein weiteres Schulbauprojekt im Kölner Westen zu vermeiden. Ziel der Stadt Pulheim war es, die Stadt Köln angemessen an den Kosten für die ohnehin erforderliche oder ggf. für zukünftig notwendig werdende bauliche Erweiterungen am Schulzentrum Brauweiler, von der auch Kölner Schüler*innen profitieren, zu beteiligen.

Nachdem die Stadt Pulheim der Stadt Köln mitgeteilt hat, die Verhandlungen nicht fortführen zu wollen, da die rechtlichen Rahmenbedingungen letztlich einer Vereinbarung entgegenstehen, haben sich beide Verwaltungen darauf verständigt, die jeweiligen politischen Gremien parallel und inhaltsgleich über den Sachstand zu informieren:

In seiner Sitzung am 07.03.2017 hat der Ausschusses für Bildung, Kultur, Sport und Freizeit (BKSF) der Stadt Pulheim auf Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD, des Bündnis 90 / Die Grünen und des Bürgervereins die Pulheimer Verwaltung beauftragt, die Möglichkeiten einer Kooperation mit der Stadt Köln am Schulzentrum Brauweiler auszuloten. Hintergrund war die mögliche bauliche Ertüchtigung des Schulzentrums in Verbindung mit einer Beschulung von Kölner SuS.

Am 27.04.2017 fand ein erstes Gespräch zwischen Vertretern der Städte Köln und Pulheim statt. Ziel war eine Kooperation der beiden Städte am Schulzentrum Brauweiler (Abteigymnasium Brauweiler und Gesamtschule Pulheim) in Pulheim zu vereinbaren.

In diesem Gespräch wurden die folgenden Themen erörtert:

- Erstellen einer gemeinsamen Schulentwicklungsplanung für den Kölner Westen und Pulheim als gemeinsamen Planungsraum;
- Erweiterung der Schulflächen auf Pulheimer Stadtgebiet;

- Finanzielle Beteiligung der Stadt Köln an den Bauvorhaben;
- Finanzielle Beteiligung der Stadt Köln bei den Schülerfahrtkosten, Lernmitteln, am Sport- und Schwimmunterricht, an Aus- und Fortbildungskosten, Aufwendungen für EDV, Fernsprechkosten, Schülerunfallversicherung, Kosten der Mensa in Relation zu den Kölner SuS.

Als Basis einer solchen Kooperation sollte eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen Köln und Pulheim geschlossen werden.

In dieser öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sollten die Übertragung der Schulträgeraufgaben auf die Stadt Pulheim für einen noch zu definierenden Bereich sowie die sich hieraus ergebenden Rechte und Pflichten der Vertragspartner sein.

Die Übertragung von Schulträgeraufgaben wird durch § 78 Absatz 8 Schulgesetz NRW grundsätzlich ermöglicht. Der Gesetzgeber ist dabei von einer Übertragung der Aufgabengemeinschaft als Regelfall ausgegangen. Daraus folgt, dass die die Aufgaben übernehmende Kommune vollumfänglich für das Gebiet der Partnerkommune in die Verpflichtungen gemäß §§ 78ff Schulgesetz NRW eintritt, während diese in gleichem Maße entlastet wird. Möglich ist aber auch die Übertragung von Teilaufgabenbereichen oder auch einzelnen Aufgaben. Als Instrument der Zusammenarbeit bietet sich die Möglichkeit, auf dem Gebiet der Schulentwicklungsplanung Synergieeffekte zu erzielen und die Planungsgrundlagen durch Erweiterung von Planungsräumen zu verbessern.

Beiden Verhandlungspartnern war seit Beginn der Gespräche bewusst, dass die Bewältigung kommunenübergreifender Herausforderungen eine gemeinsame Problemsicht und ein Ablösen von kommunalen Strukturen und Denkmustern erforderlich machen würde.

Als grundsätzliche Ziele wurden folgende Punkte formuliert:

- Finanzielle Beteiligung der Stadt Köln an den Betriebs- und Investitionskosten im Schulzentrum Brauweiler,
- Aufnahmegarantie für einen noch zu bestimmenden Anteil an Kölner SuS im Schulzentrum Brauweiler.

Im Nachgang zu diesem Auftakttermin wurde vereinbart, dass die Stadt Pulheim die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit der Stadt Köln erarbeitet. Diese wurden im August 2017 der Stadt Köln zugesandt.

Um Rechtssicherheit bezüglich der Aufnahmekriterien am Schulzentrum Brauweiler zu erlangen, wurde ein gemeinsamer Termin bei der Bezirksregierung Köln am 06.12.2017 anberaumt.

Es zeigte sich, dass die Schulaufsicht ausdrücklich das angestrebte Modell mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung (ÖRV) begrüßt. Allerdings wurde auch klargestellt, dass ein „Belegungsrecht“ für SuS nicht Gegenstand der ÖRV sein könne, da das Aufnahmeverfahren an Schulen abschließend im Schulgesetz (SchulG) sowie der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Sekundarstufe I (APO-S I) geregelt ist. Demnach obliegt der Schulleitung nach den Rahmenvorgaben des Schulträgers zur Aufnahmekapazität die Entscheidung über die Aufnahme der SuS. Bei einem Anmeldeüberhang erfolgt dies anhand einer Auswahl der in

der APO S I aufgezählten Aufnahmekriterien.

Daher hat der Schulträger keinen Einfluss auf die konkrete Auswahlentscheidung, z. B. zu Gunsten von SuS mit dem Wohnort Pulheim und Köln. Des Weiteren ist der Wohnort der SuS auch bei einem Anmeldeüberhang kein zulässiges Aufnahmekriterium der APO S I. Eine Privilegierung gemeindeeigener SuS ist zwar unter den Voraussetzungen des § 46 Absatz 6 SchulG möglich, kann jedoch den Zugang für gemeindefremde Kinder ohne ein entsprechendes Schulangebot in der Wohnortkommune nicht beschränken. Gleiches gilt für die Bildung von Schuleinzugsbereichen gemäß § 84 Absatz 1 SchulG.

Unter Berücksichtigung der rechtlich zulässigen Möglichkeiten für Schulträger kristallisierte sich nach dem Gespräch mit Vertretern der Bezirksregierung folgende Lösungsmöglichkeit für das weitere Vorgehen heraus:

Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (ÖRV) mit Bildung von Schuleinzugsbereichen:

Der Schulträger Pulheim könnte durch Rechtsverordnung Schuleinzugsbereiche für die Gesamtschule Pulheim und die beiden Gymnasien der Stadt Pulheim bilden und den gewählten Schuleinzugsbereich hierbei auf die in der ÖRV benannten Stadtbezirke / Stadtteile der Stadt Köln ausweiten.

Grundsätzlich dienen Schuleinzugsbereiche der gleichmäßigen Auslastung aller Schulen einer Schulform in einem Gemeindegebiet. Schuleinzugsbereiche bewirken dabei i. V. m. § 1 Absatz 3 der APO S I, dass die Schulleitung bei einem Anmeldeüberhang zunächst die Kinder berücksichtigt, die im festgelegten Schuleinzugsbereich wohnen oder bei denen ein wichtiger Grund für diesen Schulbesuch i. S. d. § 84 Absatz 1 SchulG vorliegt. Ob ein wichtiger Grund für die Aufnahme eines außerhalb des Schuleinzugsbereiches wohnenden Kindes vorliegt, entscheidet die Schulleitung im Rahmen einer Abwägung der betroffenen Belange (öffentliches Interesse an der Einhaltung des Einzugsbereiches – Individualinteresse der Eltern an der Aufnahme ihres Kindes). Außerdem räumt § 84 Absatz 1 Satz 2 SchulG der Schulleitung auch ein generelles Ermessen ein („kann ... ablehnen“) und ermöglicht somit, dass auch bei Nichtvorliegen eines wichtigen Grundes ein Kind mit Wohnsitz außerhalb des Schuleinzugsbereiches aufgenommen werden kann. Insofern besteht auch bei einem Schuleinzugsbereich keine Garantie, dass nur die Kinder aus dem festgelegten Schuleinzugsbereich aufgenommen werden. Zudem entfalten Schuleinzugsbereiche ihre Wirkung erst bei Anmeldeüberhängen.

Ein Einzugsbereich muss dabei räumlich definiert werden, z. B. nach Straßen, Stadtteilen oder Stadtbezirken. Benachbarte Schuleinzugsbereiche für die gleiche Schulform können sich dabei auch teilweise überschneiden.

Dieser Ansatz wurde im Einverständnis beider Parteien Grundlage eines Vertragsentwurfs, der durch die Stadt Köln erstellt wurde, welcher im Folgenden die Verhandlungsgrundlage war.

Es war bereits sehr früh in den Gesprächen deutlich, dass es insbesondere hinsichtlich der finanztechnischen Fragestellungen weitreichenden Abstimmungsbedarf gab. Daher wurde

speziell hierfür eine Arbeitsgruppe „Finanzen“ einberufen. Diverse weitere Gespräche folgten.

In der letzten gemeinsamen Arbeitssitzung mit allen Beteiligten stellte sich heraus, dass insbesondere in zwei Punkten ein Dissens zwischen den Vertretern der beiden Kommunen bestand:

1.

Hinsichtlich des Aufnahmeverfahrens und der Qualitätsstandards war aus Sicht der Stadt Köln folgende Formulierung im Vertragsentwurf nicht tragbar:

„Die Stadt Pulheim hat das Recht *unter Beteiligung* der Stadt Köln eine Anpassung des Schuleinzugsbereichs vorzunehmen“.

Eine de facto einseitige Veränderung des Schuleinzugsbereichs für das Schulzentrum Brauweiler – möglicherweise auch zu Lasten des Kölner Bereichs – sei insbesondere vor dem Hintergrund der langfristigen Bindung und der lediglich festgelegten „Beteiligung“ i. S. eines Anhörungsrechtes für die Stadt Köln nicht akzeptabel. Aus Sicht der Stadt Pulheim ist eine zwingend einvernehmliche spätere Anpassung des Schuleinzugsbereiches zu risikoreich. Hintergrund dieses Formulierungsvorschlages durch die Stadt Pulheim war die Befürchtung, dass bei einer möglichen Errichtung weiterer Neubaugebiete oder deutlich steigender Schülerzahlen im Kölner Teil des Schuleinzugsbereichs ein Ungleichgewicht zu Lasten der Pulheimer SuS entstehen könnte. Insbesondere vor dem Hintergrund der langen Vertragslaufzeit von 30 Jahren, sind solche Effekte nur schwer einschätzbar, beispielsweise eben durch weiteren Zuzug oder neue Baugebiete. Würde dann ein Teil¹

des zu definierenden Schuleinzugsbereiches deutlich mehr Anmeldungen hervorbringen, bestünde bei einem Anmeldeüberhang unter Anwendung der Kriterien des § 1 Abs. 2 Nr. 1,2,3,5,6,7 der APO S I²

eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass diese SuS einen Schulplatz erhalten würden. Damit einher ginge die Gefahr, dass Pulheimer SuS ohne den gewünschten Schulplatz blieben. Eine Steuerungsmöglichkeit der Stadt Pulheim als Schulträger wäre hier nicht gegeben. Die Sicherstellung ausreichender Schulplätze für Pulheimer SuS hat für die Pulheimer Verwaltung absolute Priorität. Diese wäre aber ohne weiteren Ausbau (insbesondere zu Lasten der Stadt Pulheim) dann nicht gegeben.

Die unterschiedlichen Positionen sind aus Sicht der beiden Verwaltungen grundsätzlich nachvollziehbar.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass mit einem gemeinsamen Schuleinzugsbereich die SuS aus Frechen und Bergheim ohne weitere Kooperationsvereinbarung bei Anmeldeüberhängen nachrangig zu den Kölner und Pulheimer SuS, bzw. gar nicht mehr aufgenommen worden wären. Einzige Ausnahme hiervon wären Anmeldungen von Frechener SuS an der

¹ In diesem Fall der Kölner Teil

² 1. Geschwisterkinder / 2. ausgewogenes Verhältnis von Mädchen und Jungen / 3. ausgewogenes Verhältnis von Schülerinnen und Schülern unterschiedlicher Muttersprache / 5. Schulwege / 6. Besuch einer Schule in der Nähe der zuletzt besuchten Grundschule / 7. Losverfahren.

Gesamtschule, da diese Schulform in Frechen nicht vorgehalten wird.

2.

Grundsätzlich gibt es zwei Arten von Kosten, die für die Verhandlungen eine relevante Rolle spielen: Die „Betriebskosten“ (z.B. Bauunterhaltung, Strom, schülerbezogene Kosten, Lernmittel, laufende AfA, Afa für Ausstattung etc.) und die Investitionskosten für bauliche Erweiterungs-, bzw. Neubaumaßnahmen. Die laufenden Kosten wären bei einer Kooperation zu ermitteln, die gemeldeten SuS den Kommunen eindeutig zuzuordnen und die Kosten entsprechend anteilig zu erstatten. Hierüber bestand Konsens.

Je nach Lösungsansatz sind die künftigen Investitionskosten über die Afa einzurechnen oder als Investitionskostenzuschuss zu entrichten.

Ein Investitionskostenzuschuss ist gemäß Haushaltsrecht, § 43 Abs. 2 GemHVO, grundsätzlich nur möglich, wenn eine einklagbare Gegenleistungsverpflichtung gewährt wird, was zumindest unter den o.g. Gesetzeslage bzgl. Schulplatzvergabe fragwürdig erscheint. Die Abschreibungszeit liegt bei Schulbauten üblicherweise bei 80 Jahren, was zu grundsätzlichen Problemen führt (s.u.).

Des Weiteren bestimmt das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG) in § 23, Abs. V, dass eine Kündigungsmöglichkeit vorzusehen ist, wenn die vereinbarte Laufzeit mehr als 20 Jahre beträgt.

Daraus ergibt sich ein Dilemma für beide Seiten. Zahlt die Stadt Köln einen Investitionskostenzuschuss liegt bei einer 30jährigen Vertragslaufzeit das Risiko bei der Stadt Köln für ihre SuS für 80 Jahre bezahlt zu haben, bei einem Auslaufen des Vertrages aber nur 30 Jahre zu profitieren, da das Gebäude nach wie vor im Eigentum der Stadt Pulheim bleiben sollte.

Würden die jährlichen Abschreibungen für Neu- und Erweiterungsbauten zu den „Betriebskosten“ hinzugerechnet, würde die Stadt Pulheim für 5/8 der Investitionskosten das alleinige Risiko tragen, falls der Vertrag nach 30 Jahren nicht verlängert wird.

Eine Ausweitung der Vertragslaufzeit über 30 Jahre erscheint nicht sinnvoll.

Ein Lösungsansatz könnten Modulbauten sein, denen Abschreibungszeiten von 30 Jahren zugeordnet sind. Damit könnte bei 30 Jahren Vertragslaufzeit eine Aufteilung der Kosten über die Afa gewährleistet werden, vorausgesetzt ein Neubau wäre zu Beginn der Vertragslaufzeit fertiggestellt und der Vertrag würde nicht vorzeitig gekündigt werden.

Aus Sicht der Stadt Köln wäre aufgrund der Einbeziehung der Kölner Schülerinnen und Schüler in die Pulheimer Schülerzahlen erforderlich, dass im Gegenzug die anteilige Schulpauschale sowie die schülerbezogenen Schlüsselzuweisungen auf Grundlage des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) der Stadt Köln gutgeschrieben oder alternativ die entsprechende Schülerzahl bereits bei der Meldung zum GFG bei der Stadt Köln berücksichtigt werden. In der Systematik des GFG spielen diverse Faktoren eine Rolle. So spielen u.a. die gemeldeten Schülerzahlen eine Rolle. Die Stadt Köln erhält regelmäßig Schlüsselzuweisungen, die Stadt Pulheim nur unregelmäßig.

Am Beispiel der Schlüsselzuweisungen 2018 hat die Verwaltung die Auswirkungen exemplarisch gerechnet. Es wären an die Stadt Köln rd. 160T€ Schulpauschale und 880T€ Schlüs-

selzuweisungen zu zahlen gewesen, die Einnahmen aufgrund der Kostenerstattung hätte auch in etwa 880T€, betragen, so dass die Stadt Pulheim in 2018 insgesamt rd. 160T€ an die Stadt Köln hätte auszahlen müssen. In den Jahren ohne Schlüsselzuweisungen hätte die Stadt Pulheim hingegen von der Kooperation profitiert.

Auch die zweite denkbare Variante, dass die Stadt Köln die SuS direkt in ihre GFG-Meldung aufnimmt und diesen Betrag an die Stadt Pulheim zahlt, hätte zusammenfassend (vorbehaltlich der Zustimmung der Bezirksregierung) dazu geführt, dass die Stadt Pulheim ihre Schlüsselzuweisungen für die Kölner SuS für die Jahre „absichert“, in denen keine Schlüsselzuweisungen fließen.

Die Sichtweise der Stadt Köln, dass ihr die Landeszuschüsse zustehen, wenn sie für die tatsächlichen anteiligen Kosten Ihrer SuS aufkommt, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings sind mit einer Vertragslaufzeit von 30 Jahren viele Unwägbarkeiten verbunden. Eine Änderung des GFG ist immer möglich, so dass sich die Berechnungsgrundlagen völlig verändern können. Ein Vorteil der Stadt Pulheim entsteht nur in Jahren ohne Schlüsselzuweisungen, so dass eine seriöse Abschätzung der finanziellen Vorteile nicht möglich ist, da nicht prognostiziert werden kann, wann die Stadt Pulheim künftig Schlüsselzuweisungen erhalten wird. Im worst-case-Szenario droht sogar ein Verlustgeschäft, wenn auch mit einer sehr geringen Wahrscheinlichkeit.

Fazit:

Trotz des unauflösbaren Dissenses über diese zentralen Punkte der Vereinbarung muss herausgestellt werden, dass die Gespräche mit den Vertretern der Stadt Pulheim in einer guten Atmosphäre und dem beidseitigem Bemühen, eine tragbare Lösung zu finden, geführt wurden. Auf beiden Seiten gab es jederzeit Verständnis für die Problemlage der Gegenseite. Insofern ist, auch wenn das Projekt „Interkommunale Zusammenarbeit“ an dieser Stelle voraussichtlich nicht zustande kommen wird, eine gute Basis für mögliche gemeinsame Lösungsansätze an anderer Stelle oder unter anderen Bedingungen in der Zukunft gelegt worden.

Die beschriebenen Problemfelder resultieren aus Vorgaben der Landesgesetzgebung. Das SchulG NRW sieht aufgrund der allgemeingültigen Aufnahmebedingungen keine Möglichkeit vor, dass der Stadt Köln beispielsweise per Vertrag „zwei Züge an Schule xy“ zur Verfügung gestellt werden. Des Weiteren führen haushalterische Vorgaben bzgl. der Abschreibungsdauern zu grundsätzlichen Problemen hinsichtlich einer gleichmäßigen und dauerhaften Verteilung der finanziellen Risiken bei Erweiterungsbauten. Zudem ist ein GFG, das immer wieder verändert werden kann, ein Unsicherheitsfaktor für die Planung von Schlüsselzuweisungen auf lange Zeiträume.

Aktuell und speziell für dieses Verfahren sieht die Verwaltung der Stadt Pulheim allerdings weniger Vor- als Nachteile in einer interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Köln und empfiehlt ihren politischen Gremien, die Verhandlungen zu beenden.

Gez. Dr. Klein

