

DGBV - AG Erstausbildung/Weiterbildung,

Fachtagung „Rolle und Beitrag der rechtlich selbstständigen beruflichen Schule im regionalen Bildungsnetzwerk“

am 03./04.05.2013 in Kassel

Klaus Hanßen

Bildungsrecht unter dem Aspekt rechtlich selbstständiger Schule im Spannungsverhältnis zwischen staatlicher und regionaler Verantwortung

I. Einleitung

Eine Berliner Arbeitsgruppe hat am 22.02.2013 einen Bericht über „Berufliche Schulen zu Kompetenzzentren“ vorgelegt. Dieser Bericht befasst sich mit der Prüfung und Abwägung anderer Organisations- und Rechtsformen für die beruflichen Schulen in Berlin und kommt zu dem Ergebnis, dass Selbstständigkeit und Eigenverantwortung für die Verbesserung der Qualität der beruflichen Schulen „*auch ohne Rechtsfähigkeit durch geeignete organisatorische Maßnahmen möglich*“ sind¹.

Sicher ist das möglich. Aber geht es darum? Drückt sich die Arbeitsgruppe nicht um das Problem herkömmlicher bürokratischer Steuerung, der mehr oder weniger fremdbestimmten rechtlichen Abhängigkeit von Schule? Muss nicht das Verhältnis von Schule, Schulträger und staatlicher Schulaufsicht neu geordnet werden? Muss nicht, wie es Martin Stock 2002 in seinen Anmerkungen zum nordrhein-westfälischen Modellvorhaben „Selbstständige Schule“ getan hat, gefragt werden, wie die Schule zu einem rechtsrelevanten „Selbst“ kommen kann, ohne das „*eine rechtlich elaborierte Selbstregulierung nicht denkbar*“ ist?²

Ich werde zunächst auf einschlägige Regelungen in Schleswig-Holstein, Hessen und Hamburg eingehen. Anschließend will ich versuchen, den verfassungsrechtlichen Rahmen für die dortigen Reformvorhaben zu bestimmen. Rechtsprechung und Rechtsliteratur bieten ein buntes Bild, das mit unterschiedlichem Staatsverständnis und mehrdeutigem Demokratieverständnis zu tun hat. Das Recht aber ist veränderbar und flexibler, als manche uns weismachen wollen. Ich werde einschlägige schulrechtliche und personalvertretungsrechtliche Fragen ansprechen und mit einem Fazit schließen.

II. Regelungen zur Rechtsfähigkeit von Schulen

¹ Berufliche Schulen zu Kompetenzzentren, S. 12, <http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/bildungspolitik/bericht.pdf?start&ts=1363785619&file=bericht.pdf>

² Stock, „Selbstständige Schule“ – ein Modellversuch, RdJB 4/2002, S. 468, 493

Es wäre erhellend, Überlegungen und Regelungen anderer Staaten anzusehen. Das ist aber nicht das Thema meines Vortrags. Nur diese Bemerkung sei erlaubt: Betrachtet man das Ausmaß schulischer Selbstständigkeit, so bleibt Deutschland bei neun von zwölf Indikatoren zum Teil deutlich unterhalb der im OECD-Durchschnitt an den Schulen anzutreffenden Selbstständigkeit³.

Es wäre reizvoll, in die Geschichte der Bemühungen um eine rechtliche Selbstständigkeit in Deutschland einzusteigen. Auch das würde den Rahmen des Referats sprengen. Deshalb nur so viel: Bereits 1973 hatte die Bildungskommission des Deutschen Juristentages empfohlen, die Schulaufsicht auf eine Rechtsaufsicht zu beschränken. 1976 war dem der 51. Deutsche Juristentag weitgehend gefolgt. Der von der Kommission 1980 vorgelegte Entwurf für ein Landesschulgesetz formulierte in § 73 Abs. 2: *„In die Unterrichts- und Erziehungsarbeit des Lehrers dürfen die Schulbehörden nur im Einzelfall und nur dann eingreifen, wenn der Lehrer gegen Rechtsvorschriften verstoßen hat“*.

Kein Land ist dem gefolgt. Bis heute. Das gilt auch für die Länder, in denen berufliche Schulen in die Rechtsfähigkeit entlassen wurden. Es geht bei der Diskussion, die wir heute führen, allerdings nicht so sehr um die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte, sondern um die organisatorische Selbstständigkeit der Schule insgesamt. Die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte wird im Zuge von Qualitätsoffensiven eher eingeschränkt. Hieß es ursprünglich im Brandenburgischen Schulgesetz noch, dass in die Unterrichts- und Erziehungsarbeit nur unter bestimmten Umständen eingegriffen werden darf, wurde 2002 festgelegt, dass die Schulleiterin oder der Schulleiter in diesen Fällen verpflichtet ist einzugreifen⁴.

Organisationsrechtlich gesehen ging Bremen voran. Im Dezember 2001 hörte die Deputation für Bildung Sachverständige zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Umwandlung öffentlicher Schulen in juristische Personen an⁵. Die Dienst- und Arbeitsverhältnisse der Lehrkräfte sollten auf die rechtsfähige Schule übergehen. Die Schulen sollten verpflichtet werden, durch Mitgliedschaft im Kommunalen Arbeitgeberverband Bremen eine Tarifbindung an das dort vereinbarte Tarifrecht herzustellen⁶. Die Befugnisse der Schulaufsicht sollten eingeschränkt werden, entsprechend der Aufsicht über private Ersatzschulen.

Pläne, berufliche Schulen als rechtsfähige Anstalten zu führen, gab es 2001 auch in Schleswig-Holstein. Es dauerte aber bis zum Herbst 2006, dass die dortige Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Schulwesens einbrachte⁷. Eingefügt wurden durch Gesetz vom 24.01.2007 die §§ 100 bis 110 über Regionale Berufsbildungszentren (RBZ). Träger der RBZ sind die zuständigen kommunalen Stellen.

³ van Ackeren/Klemm, Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems, 2. Aufl. 2011, S. 69

⁴ § 71 Abs. 2 BbgSchulG

⁵ Ochs, ReBiz – Regionale Berufsbildungszentren, <http://www.gew-hb.de/Binaries/Binary9409/ReBiz.pdf>

⁶ Siehe dazu Avenarius, Berufliche Schulen als Kompetenzzentren regionaler Bildungsnetzwerke, Die berufsbildende Schule 2002, S. 86, 88 f.

⁷ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 16/1000, S. 214 ff.

In Hessen wurde Anfang 2011 ein Gesetzentwurf vorgelegt, der die Option für selbstständige berufliche Schulen vorsah, zu rechtlich selbstständigen beruflichen Schulen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt zu werden⁸. Eingefügt wurden in das Hessische Schulgesetz die §§ 127 e bis 127 i. Die Regelungen entsprechen im Wesentlichen denen in Schleswig-Holstein.

In Hamburg wurde lange gerungen um eine rechtliche Selbstständigkeit beruflicher Schulen. 2006 wurde jedoch die Steuerung, Beratung und Unterstützung, Beobachtung und Weiterentwicklung des Systems Beruflicher Bildung gemäß §§ 85 a bis 85 e des Hamburgischen Schulgesetzes auf ein neu zu gründendes Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB) übertragen⁹. Das HIBB wird als Landesbetrieb nach der Landeshaushaltsordnung geführt. Die Geschäftsführung untersteht der Leitung der Behörde für Schule und Berufsbildung und ist deshalb lediglich operativ eigenverantwortlich.

Erwähnen will ich noch eine Öffnungsklausel. § 6 Abs. 2 des Brandenburgischen Schulgesetzes räumt seit 2007 die Möglichkeit ein, dass Schulträger die Schule versuchsweise in einer abweichenden öffentlich-rechtlichen Organisationsform organisieren. Die Verhandlungen mit interessierten Schulträgern haben aber bis heute nicht zu entsprechenden Vorhaben geführt.

III. Verfassungsrecht

Es wird die Meinung vertreten, dass eine rechtliche Selbstständigkeit von Schulen nicht mit dem Grundgesetz zu vereinbaren sei. Ich gehe darauf nicht näher ein. Die in den Ländern Schleswig-Holstein und Hessen beschlossenen Regelungen sind, soweit ich weiß, rechtlich nicht in Frage gestellt worden.

Dürfen Schulen als rechtlich selbstständige Einrichtungen organisiert werden? Das Bundesverfassungsgericht hatte 1995 in seinem Beschluss zum Mitbestimmungsgesetz SH die „*Letztentscheidung eines dem Parlament verantwortlichen Verwaltungsträgers*“¹⁰ für die Ausübung von Staatsgewalt gefordert. Dem folgen viele in der einschlägigen verfassungsrechtlichen Literatur. Neben der Betonung dieser „Legitimationskette“ finden sich allerdings auch kritische Stimmen, selbst von „Legitimationskettenfetischismus“ ist die Rede.

Wolfram Höfling vertritt die Auffassung, dass bereits der Verfassungstext des Art. 20 Abs. 2 GG gegen eine monistische Deutung des Demokratieprinzips spricht und dass die Teleologie dieser Verfassungsbestimmung keine umfassende personelle sowie sachlich-inhaltliche Legitimation der Staatsgewalt fordere¹¹. Seine Ausführungen zur

⁸ Hessischer Landtag, Drucksache 18/3653, S. 37, 57 ff.

⁹ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 18/3780, S. 20 ff.

¹⁰ BVerfGE 93, 37 – Leitsatz 2

¹¹ Höfling, Schulautonomie demokratiewidrig? RdJB 4/97, S. 361, 367 ff.

„Institutionell-funktionellen Legitimation“ verdeutlichen die Notwendigkeit einer aufgabenadäquaten Organisation. In den Blick zu nehmen sind also die sachspezifischen Bedingungen von Schulehalten, wie er sagt.

Das Verfassungsgericht selber weist 2002 auf einen grundsätzlich anerkannten Bereich nicht-kommunaler Selbstverwaltung hin, der sehr heterogene Erscheinungsformen aufweist. Das Gericht bestimmt die Bedeutung der funktionalen Selbstverwaltung für das demokratische Prinzip näher und führt aus: *„Sowohl das Demokratieprinzip in seiner traditionellen Ausprägung einer ununterbrochen auf das Volk zurückzuführenden Legitimationskette für alle Amtsträger als auch die funktionale Selbstverwaltung als organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen verwirklichen die sie verbindende Idee des sich selbst bestimmenden Menschen in einer freiheitlichen Ordnung“*¹².

„Die Auswahl der auf Organisationseinheiten der Selbstverwaltung zu übertragenden Aufgaben und die Regelung der Strukturen und Entscheidungsprozesse, in denen diese bewältigt werden, stehen weitgehend im Ermessen des Gesetzgebers“, heißt es in der genannten Entscheidung weiter. Von einer Übertragung ausgeschlossen werden lediglich diejenigen öffentlichen Aufgaben, *„die der Staat selbst durch seine eigenen Behörden als Staatsaufgaben im engeren Sinne wahrnehmen muss“*. Gilt das für die Aufgaben, welche die Schule zu erfüllen hat?

Die Verschränkung von Verfassung und Verwaltungsorganisation erläutert Hinnerk Wißmann. Er weist darauf hin, dass steuerungswissenschaftliche Ansätze als ergänzende Untersuchungs- und Kontrollgröße bei der Auslegung und Anwendung von Verfassung und Gesetzen Bedeutung erlangen. So treten neben die rechtliche auch ökonomische und organisationstheoretische Perspektiven¹³. Er kritisiert die Schwäche des klassischen Konzepts der Legitimationsketten. Dabei erkennt er die systematische Prägekraft des Demokratieprinzips im Grundsatz durchaus an. Der entscheidende Ansatzpunkt für eine angemessene Handhabung dieser Strukturvorgabe liegt für ihn jedoch darin, für jede Form der Staatsgewalt ein ausreichendes Legitimationsniveau einzufordern¹⁴. Mit anderen Worten: Es kommt auf das jeweilige Aufgabenfeld an, es muss sachbereichsspezifisch eine Lösung gefunden werden.

Hermann Avenarius hat frühzeitig den Rahmen bestimmt, in dem eine rechtliche Selbstständigkeit von Schulen möglich ist. Ich verweise insbesondere auf seine Ausführungen im Rahmen der BLK-Fachtagung „Kompetenzzentren in regionalen Berufsbildungsnetzwerken“ im Dezember 2001 in Lübeck¹⁵. In seinem gemeinsam mit Hans-Peter Füssel herausgegebenem Handbuch fasst er seine Interpretation grundgesetzlicher Regelungen wie folgt zusammen: *„Wenn Art. 7 Abs. 1 GG dem*

¹² BVerfGE 107, 59 ff., RNr. 167

¹³ Wißmann, Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in HoffmannRiem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl. 2012, S. 1005, 1011 ff.

¹⁴ Wißmann (Fn. 13), S. 1057 ff.

¹⁵ Avenarius (Fn. 6), S. 86 ff.

Staat die Aufsicht über das Schulwesen zuweist, bedeutet dies daher nicht, dass er die Schulen bei der Wahrnehmung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags als Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung organisieren muss. Solange der Gesetzgeber ihre Aufgaben, ihre Binnenstruktur und ihre Verfahrensregeln präzise bestimmt, Vorkehrungen für eine angemessene Berücksichtigung der betroffenen Interessen trifft und eine Aufsicht durch personell demokratisch legitimierte Amtswalter vorsieht, kann er die Schulen als Einrichtungen der funktionalen Selbstverwaltung organisieren¹⁶.

Das ist nun näher zu bestimmen. Welche Aufgaben dürfen einer rechtlich selbstständigen Schule übertragen werden? Wie muss die Binnenstruktur dieser Schulen aussehen? Welche Verfahren sind zu beachten? Wie ist die Aufsicht zu gestalten?

IV Schulrecht

IV.1 Aufgaben

Welche Aufgaben hat die Schule? Das Grundgesetz schweigt. Bestimmungen dazu wurden den Ländern überlassen. Landesverfassungen und Schulgesetze der Länder äußern sich mehr oder weniger ausführlich.

Die Aufgaben des Regionalen Berufsbildungszentrums in Schleswig-Holstein bestimmt § 101 SchulG zunächst durch Verweis auf die allgemeinen Regelungen, insbesondere auf § 88 SchulG, in dem es heißt, dass die Berufsschule fachbezogene Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt, die für die angestrebte Berufsausbildung erforderlich sind, und die allgemeine Bildung erweitert. Ergänzt wird dieses dann wie folgt: *„Darüber hinaus kann das RBZ im Rahmen zusätzlich erwirtschafteter eigener Mittel weitere, in diesem Gesetz nicht vorgesehene Angebote der beruflichen Weiterbildung in Abstimmung mit den örtlichen Weiterbildungsverbänden entwickeln und vorhalten“.*

Eine solche Erweiterung schulischer Aufgaben ist ohne Zweifel sachgerecht und überschreitet insbesondere angesichts des Abstimmungsgebots keine rechtlichen Schranken.

Das Hessische Schulgesetz formuliert offener. § 127 c bestimmt, dass insbesondere Aufgaben im Bereich der Fort- und Weiterbildung wahrgenommen werden können, wenn die Aufgaben mit den Zielen der Schule vereinbar sind und ihre Finanzierung gesichert ist. Das „insbesondere“ wird jedoch nicht näher bestimmt, was ich als Mangel ansehe. § 127 e schlägt eine Brücke zu § 4 Abs. 2 des Hessischen Weiterbildungsgesetzes. Rechtlich selbstständige berufliche Schulen führen Maßnahmen der beruflichen und allgemeinen Fort- und Weiterbildung im Verbund

¹⁶ Avenarius, Schulrecht, 8. Aufl. 2010, S. 268 f.

mit Schulen für Erwachsene und Volkshochschulen durch. Möglich ist auch eine Kooperation mit weiteren öffentlichen Einrichtungen wie Beschäftigungsgesellschaften, der Sozial- und Jugendhilfe, der Agentur für Arbeit und mit privaten Einrichtungen der Aus- und Weiterbildung.

Bereits 1998 hatte der österreichische Gesetzgeber schulischen Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit gemäß § 128 c des Schulorganisationsgesetzes Folgendes zugestanden:

„1. Erwerb von Vermögen und Rechten durch unentgeltliche Rechtsgeschäfte,

2. Durchführung von Lehrveranstaltungen, die nicht schulische Veranstaltungen im Rahmen des öffentlichen Bildungsauftrages sind,

3. Durchführung von sonstigen nicht unter Z 2 fallenden Veranstaltungen, die mit der Aufgabe der betreffenden Schule vereinbar sind, bzw. auch deren Organisation und Abwicklung für Dritte,

4. Abschluss von Verträgen über die Durchführung von Arbeiten, die mit der Aufgabe der betreffenden Schule vereinbar sind, und

5. Verwendung des durch Rechtsgeschäfte gemäß Z 1 und 4 oder aus Veranstaltungen gemäß Z 2 und 3 erworbenen Vermögens und erworbener Rechte für die Erfüllung der Aufgaben der betreffenden Schule oder für Zwecke gemäß Z 2 bis 4“.

Insbesondere die Nummer 4 geht über die in den Schulgesetzen von Schleswig-Holstein und Hessen genannten Aufgaben in der Fort- und Weiterbildung hinaus und umfasst begrifflich weitere Dienstleistungen. Auch insoweit bedarf es allerdings einer näheren Bestimmung. Die Entwicklung der Aufgabenstruktur rechtlich selbstständiger beruflicher Schulen scheint insgesamt noch nicht abgeschlossen zu sein.

IV.2 Binnenstruktur

Organe des RBZ sind in Schleswig-Holstein gemäß § 104 SchulG der Verwaltungsrat und die Geschäftsführung. Der Verwaltungsrat führt gemäß § 105 SchulG die Aufsicht über die Tätigkeit der Geschäftsführung. Die Geschäftsführung liegt in der Hand der Schulleiterin oder des Schulleiters und kann gemäß § 106 SchulG um weitere Personen erweitert werden. Die Geschäftsführung ist an bestimmte Beschlüsse der Konferenzen gebunden, insbesondere an die der Pädagogischen Konferenz gemäß § 108 Abs. 3 SchulG.

Vergleichbar ist die Binnenstruktur der rechtlich selbstständigen beruflichen Schule in Hessen geregelt. Zu den schulischen Konferenzen findet man allerdings lediglich die Aussage, dass die vom Anstaltsträger zu erlassende Satzung Bestimmungen über die Mitwirkungsrechte der Schul- und Gesamtkonferenz enthält. In einem GEW-

Vortrag heißt es dazu: „*Selbständige berufliche Schulen regeln die Mitwirkungsrechte der Schul- und der Gesamtkonferenz qua Satzung, schaffen Mitbestimmungsrechte also ab*“¹⁷.

Noch nicht ausgereift scheint mir die offene Formulierung der Hinzuziehung weiterer Personen zu sein. In Schleswig-Holstein wird für jedes RBZ eine Verwaltungskraft in der Laufbahn des gehobenen Dienstes bis zu A 11 vom Land und Anstaltsträger mit jeweils 50% finanziert¹⁸. Gesetzlich abgesichert ist das nicht. Ob das angesichts der Komplexität der Verwaltungsaufgaben ausreicht, wird zu untersuchen sein.

Vergleichbare französische Schulen haben neben dem chef d'établissement selbstverständlich einen secrétaire d'administration scolaire, der, auch wenn es die Bezeichnung auf den ersten Blick nicht hergibt, in der Regel eine hoch qualifizierte Verwaltungskraft ist.

Die Lösung dieses Problems liegt im Spannungsverhältnis zwischen staatlicher und regionaler Verantwortung. Es scheint sich aber etwas zu bewegen. So hat NRW im Rahmen eines Pilotprojekts den Einsatz von Schulverwaltungsassistenten mit gutem Erfolg erprobt¹⁹. Ausgangspunkt dieser Reform war allerdings nicht nur die Einsicht in die Notwendigkeit dieser Maßnahme, sondern auch die Möglichkeit, Personalüberhänge der Verwaltung abzubauen und die freiwerdenden Kapazitäten in Verwaltungseinheiten mit Personalbedarf zu vermitteln.

Immer noch besser als das, was in Baden-Württemberg geschieht. Am 25.11.2009 hieß es in einer Stellungnahme des Ministeriums, dass ein Vorschlag für eine landesweite Umsetzung des Schulverwaltungsassistenten zur Entscheidung vorzulegen sei. Die Rahmenbedingungen sollten „*in den nächsten Wochen*“ zunächst innerhalb der Landesverwaltung abgestimmt und anschließend mit den kommunalen Landesverbänden erörtert werden²⁰. In einem Bericht der Landesregierung vom 20.12.2011 ist dann aber zu lesen, dass die Koalitionsvereinbarung der neuen Landesregierung die Einführung des Schulverwaltungsassistenten nicht vorsehe und dass insofern kein unmittelbarer Handlungsbedarf bestehe²¹.

IV.3 Verfahren

§ 107 SchulG regelt in Schleswig-Holstein die Rechnungsprüfung. Das RBZ unterliegt der überörtlichen Prüfung des Landesrechnungshofs nach dem Kommunalprüfungsgesetz. Auch in Hessen unterliegt die rechtlich selbstständige berufliche Schule gemäß § 127 g Abs. 3 HSchG der überörtlichen Prüfung.

¹⁷ GEW-Vortrag, www.gew-hessen.de/.../Vortrag_Schulgesetz_14.10.2011_endversion.p...

¹⁸ Marwede, Vom Wesen einer rechtsfähigen Schule am Beispiel der Regionalen Berufsbildungszentren in Schleswig-Holstein – Ein anspruchsvoller Weg, ZBV 2/2013, S. 1, 12

¹⁹ Evaluierung des Pilotprojektes „Schulverwaltungsassistenten“, http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Lehrer/Beratung/Assistenz/Abschlussbericht_SchulVA.pdf

²⁰ Stellungnahme 2009, http://www9.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/5000/14_5480_d.pdf

²¹ Mitteilung 2011, http://www9.landtag-bw.de/WP15/Drucksachen/1000/15_1057_d.pdf

Von grundsätzlicher Bedeutung ist die Festlegung, dass Zielvereinbarungen zwischen Land und Schulen gesetzliche Bestimmungen ergänzen. Das ist zwar keine Besonderheit im Schulbereich, auch wenn dieses Steuerungsmittel in anderen Politikbereichen erfunden wurde. Aber auch insoweit wird deutlich, worauf Hinnerk Wißmann hingewiesen hat, dass steuerungswissenschaftliche Ansätze neue Formen der Verwaltung prägen und sich die Interpretation verfassungsrechtlicher Rahmensetzung darauf einzustellen hat. Zielvereinbarungen zwischen Schulbehörden und Schulen sind keine bloßen Absprachen, sie sind, entgegen verbreiteter Meinung, durchaus rechtlich relevant und können Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen sein²².

§ 127 i Abs. 3 HSchG legt fest, dass die rechtlich selbstständige berufliche Schule und die Schulaufsichtsbehörde Zielvereinbarungen schließen. Entsprechend formuliert § 109 SchulG SH. Als Gegenstände werden insbesondere genannt:

- „1. die nähere Ausgestaltung der von dem RBZ zu erfüllenden Pflichten und Leistungen unter Berücksichtigung des öffentlichen Bedürfnisses,*
- 2. die durch das für Bildung zuständige Ministerium zu veranlassenden Stellenzuweisungen,*
- 3. die durch das für Bildung zuständige Ministerium zur Verfügung zu stellenden Mittel für die persönlichen Kosten der Lehrkräfte,*
- 4. die Maßnahmen zur Sicherung der Qualität des Angebotes im Rahmen des staatlichen Auftrages“.*

Handreichungen beschreiben den Zielvereinbarungsprozess, geben den Beteiligten in den Schulen und in der Schulverwaltung Hilfestellung und gewährleisten ein einheitliches und transparentes Verfahren. Zielvereinbarungen sichern sowohl die Erstverantwortung der Schule als auch die staatlichen Aufsichtsbefugnisse²³. Die erforderlichen Schritte von der Bestandsaufnahme über die Durchführung der Maßnahmen bis hin zur Überprüfung der Zielerreichung und ggf. erneuten Zielklärung bilden dann einen Regelkreis der Qualitätsentwicklung²⁴.

IV.4 Aufsicht

Die Satzung des RBZ bedarf in Schleswig-Holstein gemäß § 103 SchulG der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde. Der Anstaltsträger bestimmt gemäß § 105 Abs. 1 SchulG die Mitglieder des Verwaltungsrates. Der Verwaltungsrat kann jederzeit von der Geschäftsführung über alle Angelegenheiten des RBZ Berichterstattung verlangen. Dem entsprechen die Regelungen in § 127 g HSchG.

²² Zielvereinbarung, Nr. 2.6, <http://www.olev.de/xyz/zielvereinb.htm>

²³ Vgl. die Handreichung BW, www.kultusportal.bw.de/servlet/PB/show/1250885/kp_handreichung_zielvereinbarung_stand_april_2009.pdf

²⁴ Vgl. den Leitfaden BY, S. 5, <http://www.isb.bayern.de/download/11587/leitfaden.pdf>

Gemäß § 109 Abs. 2 SchulG bleibt jedoch § 125 SchulG unberührt. Damit gelten uneingeschränkt die Bestimmungen über die Festlegung der Inhalte und die Organisation des Unterrichts und die Fachaufsicht über Erziehung und Unterricht auch für die RBZ. Dem entsprechen die Regelungen in § 92 HSchG.

Judith Müller stuft die schulische Eigenverantwortung in ihrem Kern als sonstiges verfassungsmäßiges Recht und damit als subjektives Recht ein. Sie vertritt die Auffassung, dass eine eigenständige Schulprogrammgestaltung durch die Regelungen zur Schulaufsicht konterkariert wird²⁵. Muss die staatliche Schulaufsicht, die vom BVerfG allerdings als „*Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Leitung und Planung des Schulwesens*“²⁶ verstanden wird, wirklich fachaufsichtlich eingreifen können? Reicht es nicht, wenn sie im Wege der Rechtsaufsicht tätig wird?

Die Rechtsaufsicht ist wegen der prinzipiellen Unvollständigkeit der gesetzlichen Vorgaben sicher ein eingeschränktes Steuerungsmittel²⁷. Aber ist das Verhältnis von effektiver Sicherung gleichmäßigen Staatshandelns und eigenverantwortlicher Rechtsanwendung nicht anders in Einklang zu bringen?

Wir haben gesehen, dass die Satzung der rechtlich selbständigen Schulen der staatlichen Genehmigung bedarf. Zielvereinbarungen regeln rechtlich verbindlich das Zusammenwirken von Land und Schule. Die funktionelle Selbstverwaltung bedarf meines Erachtens deshalb keiner weiteren über die Rechtsaufsicht hinausreichenden Aufsichtsbefugnisse. Zu beachten ist allerdings, dass Bildungsverwaltungen die rechtliche Verbindlichkeit von Zielvereinbarungen bislang noch unter den Vorbehalt fachaufsichtlicher Weisungsrechte stellen²⁸.

V. Personalvertretungsrecht

Personalräte schauen kritisch auf die Vorhaben der Errichtung rechtlich selbständiger Schulen. In Brandenburg bestehen Personalräte auf der Ebene der staatlichen Schulämter, in den Schulen haben Lehrerräte lediglich eingeschränkte Beteiligungsrechte. Mit der Übertragung von Rechten der oder des Dienstvorgesetzten auf die Schulleiterin oder den Schulleiter wurden jedoch die Rechte der Lehrerräte erweitert. Mit diesen Änderungen beschäftigten Personalräte drei gerichtliche Instanzen. Das Bundesverwaltungsgericht hat schließlich dieser personalvertretungsrechtlichen Frage wegen seinerzeit nur weniger betroffener Schulen keine grundsätzliche Bedeutung zugemessen.

Schulen sind in Hessen und Schleswig-Holstein eigene Dienststellen. Mitbestimmung und Mitwirkung folgen den allgemeinen personalvertretungsrechtlichen Regelungen.

²⁵ Müller, Judith, Rechtliche Grundlagen der eigenverantwortlichen Schule, in: Sauerland/Uhl (Hrsg.), Selbstständige Schule, 2012, S. 3 und 13

²⁶ BVerfGE 26, 228, 238

²⁷ Wißmann (Fn. 13), S. 1047

²⁸ Handreichung BW (Fn. 22), S. 20

§ 78 des schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetzes bezieht den Verwaltungsrat ein. Dieser wird den in § 83 Abs. 1 MBG genannten Organen gleichgestellt, u.a. der Gemeindevertretung und der Verbandsversammlung.

VI. Fazit

In der Einschätzung der rechtlichen Möglichkeiten zur Errichtung rechtlich selbstständiger Schulen folge ich Hermann Avenarius und Hinnerk Wißmann. Persönlich halte ich darüber hinaus die Fachaufsicht zur Sicherung des vom Grundgesetz geforderten effektiven Staatshandelns für verzichtbar. Die Steuerung des Verwaltungshandelns im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung kann differenziert auch über die Genehmigung der Satzung und rechtsverbindliche Zielvereinbarungen erfolgen.

Abschließend möchte ich Martin Stock zitieren, der sich mehrfach eingehend mit Fragen der Autonomie von Schule beschäftigt und das Modellvorhaben „Selbstständige Schule“ in Nordrhein-Westfalen begleitet hat. Er kritisiert, dass die Schulen in Nordrhein-Westfalen trotz Stärkung ihrer Selbstständigkeit nicht-rechtsfähige öffentliche Anstalten ihres Schulträgers bleiben sollen. In puncto Rechtsfähigkeit bleibe das „*ein bloße Redeblume*“. Er fordert eine juristisch hieb- und stichfeste, mit Rundumwirkung versehene gesetzliche Garantie pädagogischer Selbstständigkeit der Schule innerhalb des funktionalen Kernbereichs von Erziehung und Bildung und vermisst eine klare Antwort des Gesetzgebers darauf²⁹. Die Antwort steht bis heute aus. § 6 Abs. 3 Satz 2 SchulG NRW lautet nach wie vor: „Öffentliche Schulen sind nichtrechtsfähige Anstalten des Schulträgers“.

²⁹ Stock (Fn. 1), S. 494