

DGBV Fachtagung:

Von der geliehenen zur echten Verantwortung – Rolle und Beitrag der Schulaufsicht gegenüber beruflichen Schulen als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts –

am 1. Juli 2015 in Kassel

Dr. jur. Johannes Gröb¹ (Justus-Liebig Universität Gießen)

Die rechtsfähige öffentliche berufliche Schule. Ein Mehrwert gegenüber einer selbständigen nichtrechtsfähigen Schule?

I. Einleitung

Stellt die rechtsfähige berufliche Schule einen Mehrwert gegenüber einer nicht rechtsfähigen selbstständigen Schule dar?

Von den nichtrechtsfähigen Schulen unterscheiden sich ein RBZ und eine RSBS de jure lediglich durch ihre Rechtsfähigkeit. Demgegenüber bestehen weder hinsichtlich ihrer pädagogischen Konzeption, noch in Bezug auf die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Ebene der Einzelschule wesentliche Unterschiede zwischen beiden Rechtsformen. So kommen etwa in Hessen einer RSBS nach § 128f HSchG zunächst einmal die gleichen Befugnisse zu, die schon einer bloßen „Selbstständigen beruflichen Schule“ zukommen.

Zwar mag es mit Blick auf die Entscheidungskompetenzen Unterschiede im Detail, etwa zwischen RSBS und SBS, sehr wohl geben. Diese machen jedoch nicht den zentralen Wesensunterschied zwischen beiden Modellen aus. Die Differenz fällt insoweit jedenfalls nicht größer aus als zwischen verschiedenen einzelnen nicht rechtsfähigen Schulen. Auch bzw. gerade hier differiert das Maß an Eigenverantwortlichkeit der jeweiligen Schulen durchaus merklich. Man beachte insoweit nur den Unterschied zwischen den sog. „Selbstständigen Schulen“ i. S. d. § 127d HSchG und jenen Schulen, welchen *nur* die „Selbstständigkeit“ nach § 127 HSchG, die „Selbstverwaltung“ nach § 127a HSchG sowie die „Pädagogische Eigenverantwortung“ nach § 127b HSchG zu Gute kommen.² Der Wesensunterschied zwischen beiden Modellen liegt damit lediglich in der Rechtsfähigkeit.

Die Eingangsfrage könnte daher auch lauten: Worin besteht eigentlich der Mehrwert der Verleihung der Rechtsfähigkeit an öffentliche Schulen?

¹ Der Autor hat während seiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für öffentliches Recht und Rechtstheorie an der Justus-Liebig-Universität Gießen eine rechtswissenschaftliche Dissertation zur Rechtsfähigkeit öffentlicher Schulen verfasst: Die rechtsfähige öffentliche Schule, Baden-Baden 2014; erschienen im Nomos-Verlag; Der folgende Beitrag fokussiert als Impulsreferat im Rahmen der DGBV Fachtagung am 01.07.2015 in Kassel einen zentralen Aspekt dieser Arbeit.

² Zudem findet man noch die „Rechtliche Selbstständigkeit“ in § 127c HSchG. Mit Blick auf die Verwendung der Begriffe stellen die §§ 127 ff. HSchG ein Beispiel für misslungene Gesetzgebung dar.

Will man sich insoweit einer Antwort nähern, so kann dies m. E. nur in zwei Schritten geschehen. Zunächst einmal ist die Frage zu klären, worin allgemein der Mehrwert der Rechtsfähigkeit liegt. Anders ausgedrückt: Was ist Sinn und Zweck der Verleihung der Rechtsfähigkeit an ein Rechtssubjekt bzw. rechtliches Gebilde.

Sodann ist in einem zweiten Schritt danach zu fragen, ob die Verleihung der Rechtsfähigkeit auch für öffentliche Schulen Sinn macht bzw. ob durch die Verleihung der Rechtsfähigkeit die damit verbundenen Ziele erreicht werden können.

Der Begriff der Rechtsfähigkeit ist ein rechtstheoretischer, aber vor allem auch rechtstechnischer Grundbegriff (nicht nur) unserer Rechtsordnung. Die Bedeutung des, der allgemeinen Rechtslehre angehörenden und dem Zivilrecht entstammenden Begriffs der Rechtsfähigkeit wird damit regelmäßig als bekannt vorausgesetzt. Dies gilt auch und im Besonderen im Rahmen der Diskussion um die rechtliche Selbstständigkeit öffentlicher Schulen. In diesem Kontext wurde und wird „der Rechtsfähigkeit“ für die Eigenständigkeit der einzelnen Schule überwiegend zentrale Bedeutung beigemessen. Umso erstaunlicher ist es, dass sich im schulrechtlichen Schrifttum zu diesem Komplex kaum näher mit dem Begriff auseinandergesetzt wird. Gleichwohl wird propagiert, oder doch jedenfalls häufig insinuiert, dass es sich bei der Rechtsfähigkeit um den oder zumindest einen zentralen Faktor zur Stärkung der Eigenständigkeit der einzelnen Schule handelt, vor allem auch im Verhältnis zur Schulaufsicht. Mit Bezugnahme auf die herkömmliche Definition einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts, als *„eine dem Anstaltsträger wie jedem Dritten gegenüber selbstständige rechtliche Zurechnungs-, Vermögens- und Haftungseinheit“* wird darauf verwiesen, ein RBZ oder eine RSBS seien gegenüber der Schulaufsicht unabhängig, weil eigenständige Rechtsperson. Insoweit seien bspw. auch die zwischen Schulaufsicht und RBZ/RSBS geschlossenen Zielvereinbarungen rechtsverbindlich.

Auf die Frage ob bzw. inwieweit dem so ist, werde ich, in meinem zweiten Schritt, sogleich eingehen. Zunächst einmal möchte ich nun aber in Grundzügen auf die Bedeutung des Begriffs Rechtsfähigkeit eingehen.

II. Die Bedeutung der Rechtsfähigkeit

Unter Rechtsfähigkeit versteht man allgemein die Fähigkeit Träger von Rechten und Pflichten bzw. Zuordnungssubjekt von Rechtssätzen zu sein.³ Mit der Rechtsfähigkeit ist immer zugleich auch die Pflichtenfähigkeit gemeint. Wer also rechtsfähig ist, soll Rechtsperson und damit Subjekt in der Rechtsordnung sein. Wer nicht rechtsfähig ist, ist allenfalls Objekt von Rechtssätzen.

So üblich diese tautologische Definition der Rechtsfähigkeit ist, so nichtssagend ist sie auch. Welche Konsequenzen sich etwa aus der förmlichen Verleihung der Rechtsfähigkeit an ein Rechtsgebilde ergeben, lässt die Definition nicht erkennen. Unklar bleibt auch, worin eigentlich der Unterschied zwischen den klassischen juristischen Personen und den inzwischen allgemein anerkannten sonstigen rechtsfähigen Gebilden liegen soll. Nähme man die Definition zudem beim Wort, so käme dem Begriff Rechtsfähigkeit eine rechtstechnische Bedeutung kaum mehr zu. Übrig bliebe eine bloße rechtstheoretische Bedeutung.

³ Etwa Palandt-Ellenberger, Überbl. v. 1 § 1 Rn. 1; Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, § 82 Rn. 11.

Würde es sich nun bei der Rechtsfähigkeit lediglich um eine bloße rechtstheoretische Kategorie handeln, so wäre danach zu fragen, warum der Gesetzgeber gleichwohl bestimmten aber gerade nicht allen Gebilden „die Rechtsfähigkeit“ förmlich verleiht. Es scheint also einen Unterschied zwischen den juristischen Personen bzw. den Rechtsgebilden, welchen die Rechtsfähigkeit förmlich verliehen wurde, einerseits und allen sonstigen rechts- bzw. teilrechtsfähigen Organisationen zu geben.

In meiner Dissertation habe ich nun aufgezeigt, dass und warum der förmlichen Verleihung der Rechtsfähigkeit vor allem eine rechtstechnische Bedeutung zukommt. Verliehen wird hier die zivilrechtliche Vollrechtsfähigkeit. Gemeint ist damit das Folgende:

Dem voll zivilrechtsfähigen Rechtssubjekt können insoweit alle zivilrechtlichen Rechtspositionen zukommen, die von keinen weiteren Voraussetzungen abhängen, sodass der Umfang der Rechtsfähigkeit einer juristischen Person, etwa einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts, grundsätzlich dem von natürlichen Personen entspricht. Lediglich soweit eine Rechtsstellung aus der Natur der Sache nur natürlichen Personen zukommen kann, ist diese der juristischen Person verwehrt. Im Übrigen ist von einer grundsätzlichen Gleichheit im Umfang der Rechtsfähigkeit zwischen natürlichen und juristischen Personen auszugehen.⁴

Juristische Personen können damit insbesondere Vermögen haben, Eigentum erlangen, Verträge schließen, in privatrechtliche (und quasi-privatrechtliche) Haftung genommen werden, klagen und verklagt werden.⁵ Kurzum: Mit dem Begriff der Vollrechtsfähigkeit wird die Fähigkeit zur Teilnahme am Privatrechtsverkehr ausgedrückt. Nicht mehr, aber auch nicht weniger. Dies ist eine entscheidende Einsicht.

Daraus resultiert bei Verwaltungseinheiten, welche zur juristischen Person erhoben werden, freilich auch eine insoweit, also in zivilrechtlicher Hinsicht, reichende Ausgliederung aus der unmittelbaren Verwaltungshierarchie. Vollrechtsfähige Verwaltungseinheiten stellen damit in der Tat insoweit eine selbstständige Zurechnungs-, Zuordnungs-, Vermögens- und Haftungseinheit dar.

Wie weit eine solche Verwaltungseinheit hingegen auch in öffentlich-rechtlicher Hinsicht -also bspw. eine Schule im Verhältnis zur Schulaufsicht- aus der unmittelbaren Verwaltungshierarchie herausgelöst ist, ergibt sich durch die förmliche Verleihung der vollen Zivilrechtsfähigkeit (noch) nicht. Dies ist vielmehr anhand der im Einzelnen zugewiesenen öffentlich-rechtlichen Rechtspositionen zu beurteilen. In öffentlich-rechtlicher Hinsicht bestehen für eine juristische Person stets nur einzelne, bestimmte Zuständigkeiten und Kompetenzen, welche wiederum von bestimmten qualifizierenden Umständen abhängen. Eine der zivilrechtlichen Vollrechtsfähigkeit entsprechende öffentlich-rechtliche Vollrechtsfähigkeit gibt es nicht und kann es somit auch nicht geben. Deswegen ist es auch nicht hilfreich von der „öffentlich-rechtlichen Rechtsfähigkeit“ oder der „Rechtsfähigkeit im öffentlichen Recht“ zu sprechen. Eine allgemeine öffentlich-rechtliche Rechtsfähigkeit gibt es nicht.

Aus dem bloßen Status, juristische Person zu sein, kann daher auch die Selbstständigkeit, verstanden als Unabhängigkeit, einer Verwaltungseinheit noch nicht abschließend beurteilt

⁴ Staudinger-Weick, BGB Einl. zu §§ 21 ff. Rn. 28.

⁵ Für weitere Beispiel siehe Soergel-Hadding, BGB Vor § 21 Rn. 26 ff.

werden. Zu unterscheiden ist insoweit zwischen der (privatrechtlichen) Rechtsfähigkeit juristischer Personen und der rechtlichen Selbstständigkeit in öffentlich-rechtlicher Hinsicht.

Auf der Hand liegt damit zugleich, dass nicht bloß die tatsächliche, sondern bereits die rechtliche Selbstständigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts im Einzelnen höchst unterschiedlich ausfallen kann. Ist also von der „rechtlichen Selbstständigkeit“ von Verwaltungseinheiten, etwa Schulen, die Rede, so ist diese mitnichten abstrakt und absolut, sondern stets konkret und relativ zu verstehen. Dementsprechend vermag etwa die herkömmliche Definition der vollrechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts als *„eine dem Anstaltsträger wie jedem Dritten gegenüber selbstständige rechtliche Zurechnungs-, Vermögens- und Haftungseinheit“* zumindest zu Missverständnissen verleiten.

Die einer juristischen Person verliehene privatrechtliche Vollrechtsfähigkeit kann somit Ausgangspunkt der Beurteilung der rechtlichen und tatsächlichen Selbstständigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts sein, determiniert diese aber keinesfalls abschließend.

Das Zwischenfazit bis hierin lautet somit: Der Sinn und Zweck der förmlichen Verleihung der Rechtsfähigkeit liegt zunächst einmal lediglich in der Befähigung zur Teilnahme am Privatrechtsverkehr.

III. Rechtsfähigkeit für öffentliche Schulen

Was heißt dies nun für die rechtsfähige öffentliche Schule?

Sinn macht die Verleihung der Rechtsfähigkeit, also die Befähigung zur Teilnahme am Privatrechtsverkehr, nach dem bisher Gesagten dann, wenn eben diese Fähigkeit für eine öffentliche Schule erforderlich ist. Gerade bei den hier diskutierten beruflichen Schulen, insbesondere den Regionalen Berufsbildungszentren und den Rechtlich Selbstständig Beruflichen Schulen ist dieser Aspekt, mit Blick auf den um die selbstständige Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen (und weiteren Dienstleistungen) erweiterten Aufgabenkatalog dieser Schulen, durchaus von Bedeutung. Allerdings wäre die Durchführung solcher Weiterbildungsangebote am Markt durchaus auch ohne die Verleihung der Rechtsfähigkeit möglich. Dies wird nun auch, etwa in Niedersachsen (siehe insoweit § 21 NdsSchulG), tatsächlich so praktiziert. Für die einzelne Schule handelt in diesen Fällen ihr Rechtsträger.

Zwar mag man insoweit zu Recht darauf verweisen, dass die Teilnahme am Rechtsverkehr durch die Verleihung der Rechtsfähigkeit vereinfacht wird, weil diese sonst nur über ein schwerfälliges Ermächtigungssystem möglich ist. Die Rechtsfähigkeit stelle daher insbesondere dann einen echten Mehrwert dar, wenn die Betätigung einer Schule am Weiterbildungsmarkt umfangreich ausfällt. Allerdings scheint mir dieses Argument deswegen jedenfalls kein besonders starkes zu sein, da die RBZ sich m. W. n. bislang nur vereinzelt und eben gerade nicht in großem Umfang am Weiterbildungsmarkt betätigen.⁶

Tatsächlich ging es nun aber bei der „Rechtlichen Selbstständigkeit“ öffentlicher Schulen zu keinen Zeitpunkt lediglich darum, dass Schulen privatrechtliche Verträge eigenständig schließen

⁶ Siehe hierzu: Abschlussbericht der Externen Evaluation der RBZ und BBS in Schleswig-Holstein, S. 36

können. Auch bei RBZ und RSBS wurde die Rechtsfähigkeit nicht bloß allein aufgrund des um Fort- und Weiterbildung erweiterten Aufgabenspektrums verliehen.

Im Vordergrund stand stets, auch bei RBZ und RSBS, die Steigerung einzelschulischer Selbstständigkeit. Insoweit war die Befähigung zur Teilnahme am Privatrechtsverkehr nur ein Aspekt unter Vielen und die Verleihung der Rechtsfähigkeit nur *ein* Mittel zur Erreichung dieses Zwecks.

Ganz Wesentlich wurde und wird der Grad an einzelschulischer Selbstständigkeit nun am Maß der Unabhängigkeit der einzelnen Schule von der staatlichen Schulaufsicht gemessen. Auch stand dieser Aspekt bei jenen, die die Rechtsfähigkeit der öffentlichen Schule propagiert haben, m. E. stets im Vordergrund. Da das Verhältnis der rechtsfähigen Schule zur Schulaufsicht auch besonderer Gegenstand dieser Tagung ist, möchte ich auf diesen Aspekt im Folgenden vertiefter eingehen.

1.) Reichweite der rechtlichen Verselbstständigung eines RBZ/RSBS

Das Verhältnis eines RBZ / einer RSBS zur staatlichen Schulaufsicht wird maßgeblich durch die Reichweite, man könnte auch sagen den Umfang der rechtlichen Verselbstständigung determiniert. Gemeint ist hierbei die Frage, welcher Teil einer umgewandelten Schule genau genommen umgewandelt wurde. Die Frage mag auf den ersten Blick, zumal für den juristischen Laien, wenig nachvollziehbar sein. Wieso sollte nur ein Teil einer Schule umgewandelt sein und ein anderer nicht?

Man muss sich insoweit noch einmal die geteilte Rechtsträgerschaft nicht rechtsfähiger öffentlicher Schulen vor Augen führen. Öffentliche Schulen haben regelmäßig sowohl einen staatlichen Träger, nämlich das jeweilige Bundesland, als auch einen kommunalen Träger, Gemeinde oder Kreis. Diese staatlich-kommunale Trägerschaft öffentlicher Schulen stellt ein Charakteristikum des deutschen Schulsystems dar.

Insoweit stellt sich die Frage, ob sich die rechtliche Verselbstständigung bei RBZ und RSBS auf die Schule insgesamt, mithin sowohl auf den staatlichen, als auch auf den kommunal getragenen Teil erstreckt, oder ob bloß ein Teil, namentlich die kommunale Anstalt, betroffen ist. In den gesetzlichen Regelungen der §§ 100 ff. SchulG SH bzw. §§ 127 e ff. HSchG fehlt es insoweit an einer ausdrücklichen bzw. eindeutigen Regelung. So heißt es etwa in § 101 Abs. 1 Satz 1 SchulG SH, dass das RBZ als rechtsfähige Anstalt, und nicht etwa eine von diesem zu unterscheidende berufsbildende Schule als staatliche Behörde, den staatlichen Bildungsauftrag erfüllt. Dies scheint für eine Aufgabenübertragung auf die rechtsfähige Anstalt zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung, mithin für eine umfassende Verselbstständigung zu sprechen. Demgegenüber ermächtigt § 100 Abs. 1 Satz 1 SchulG SH die Schulträger zur Errichtung eines RBZ. Dies spricht dafür, von einer lediglich die kommunale Anstalt betreffenden Umwandlung auszugehen. Andernfalls würde der Schulträger mit der Umwandlung in die Rechtstellung des Landes eingreifen, ohne dass das Land an der Umwandlungsentscheidung beteiligt wäre.

Die Bestimmung der Reichweite der rechtlichen Verselbstständigung bei RBZ und RSBS bereitet mithin einige Schwierigkeiten. Sie ist jedoch unumgänglich zur Bestimmung der Rechtsbeziehungen zwischen RBZ/RSBS und staatlicher Schulaufsicht.

Ich bin dieser Frage daher ausführlich in meiner Dissertation nachgegangen und komme zu dem Ergebnis, dass sich die Rechtsformänderung bei RBZ und RSBS, entgegen des ersten Anscheins, lediglich auf die kommunale Anstalt und damit auf den Bereich der äußeren Schulangelegenheiten bezieht und also lediglich die Rechtsstellung des Schulträgers unmittelbar berührt.⁷ Maßgeblich hierfür ist vor allem folgende beamtenrechtliche Überlegung.

§ 102 SchulG SH spricht davon, dass das Land dem RBZ die Stellen der Lehrkräfte zur Verfügung stellt. Offen bleibt, auf welcher beamtenrechtlichen Grundlage dies geschieht. Geht man nun von einer Verselbstständigung lediglich der kommunalen Anstalt aus, so ändert sich beamtenrechtlich nichts. Es stehen weiterhin, wie auch bei einer nicht rechtsfähigen Schule die klassischen beamtenrechtlichen Instrumente, also Versetzung und Abordnung, uneingeschränkt zur Verfügung.

Geht man demgegenüber von einer umfassenden rechtlichen Verselbstständigung, also einer Aufgabenübertragung auf das RBZ aus, so handelt es sich bei einer solchen Schule nicht mehr um eine Behörde der unmittelbaren Landesverwaltung und damit um Dienststelle des Landes im Sinne des Beamtenrechts. Da nun eine Versetzung im beamtenrechtlichen Sinne „eine auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei einer anderen Dienststelle bei demselben oder einem anderen Dienstherrn“ ist, käme eine solche bei einem RBZ und ebenso bei einer RSBS nicht mehr in Betracht. Das RBZ wäre dann nämlich weder Dienststelle des Landes noch selbst Dienstherr im Sinne des Beamtenrechts, da diesem eigene Dienstherrnenfähigkeit gerade nicht zukommt und wohl auch nicht zukommen soll.

Auch das beamtenrechtliche Institut der Zuweisung nach § 20 BeamtStG kann hier keine Abhilfe schaffen. Es ermöglicht im Wesentlichen nur vorübergehende Zuweisungen, die zudem von der Zustimmung des jeweiligen Beamten abhängen. Dies dürfte dem praktischen Bedürfnis nach dauerhafter Zuweisung der Lehrkräfte und zugleich flexibler Personalsteuerung kaum gerecht werden.

RBZ bzw. RSBS sind damit zwar gegenüber dem jeweiligen kommunalen Schulträger, nicht aber gegenüber dem Staat als zweitem Rechtsträger rechtlich selbstständige Verwaltungseinheiten. Im Verhältnis zu Dritten kommt es weiterhin auf die Unterscheidung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten an. So ist bspw. ein vom „RBZ“ erlassener Verwaltungsakt die inneren Schulangelegenheiten betreffend, etwa eine Versetzungsentscheidung, weiterhin dem Land und nicht etwa dem RBZ zuzurechnen. Eine klassische Auftragsverwaltung liegt gerade nicht vor.

Beim RBZ/RSBS-Modell handelt es sich somit im Ergebnis nicht um ein Modell mittelbarer Staatsverwaltung, sondern um ein Modell mittelbarer Kommunalverwaltung.

2.) Verhältnis zur staatlichen Schulaufsicht

⁷ Ausführlich zu dieser Frage: *Gröb*, Die rechtsfähige öffentliche Schule, S. 164 ff.

Für das Verhältnis zum Rechtsträger Land und damit zur staatlichen Schulaufsicht heißt dies nun Folgendes: Hinsichtlich der inneren Schulangelegenheiten bleibt die Schule auch nach erfolgreicher Umwandlung in ein RBZ bzw. eine RSBS insoweit unselbstständige staatliche Behörde und mithin in die unmittelbare staatliche Verwaltungshierarchie eingegliedert. Es wird eben gerade nur die kommunale Anstalt rechtlich verselbstständigt.

Dem entsprechen die weiterhin vollumfänglichen Ingerenzrechte der staatlichen Schulaufsicht nach §§ 109 Abs. 2, 125 SchulG SH bzw. § 127 i Abs. 4 HSchG. Dieser kommen weiterhin umfassende interne Aufsichts- und Leitungsrechte gegenüber einem RBZ bzw. einer RSBS zu. Die Schulaufsicht über ein RBZ geht damit weit über die allgemein bestehende Rechtsaufsicht über rechtsfähige Anstalten im Sinne des § 52 LVwG SH hinaus. Konkret bedeutet dies, dass auch RBZ und RSBS, trotz rechtlicher Verselbstständigung, weiterhin durch Erlasse und Verwaltungsvorschriften gesteuert werden.

Dies ist möglicherweise ein zentraler Grund für die bei Schulleitungen und Lehrkräften nach erfolgter Umwandlung aufkommende Frustration. Gerade im Verhältnis zur Schulaufsicht hatten sich die Beteiligten vielfach „mehr“ von der Rechtsformänderung versprochen.

Nun widerspricht dieses Ergebnis eindeutig der Grundkonzeption des RBZ-Modells. Diese sieht gerade größtmögliche Freiräume des einzelnen RBZ und die Aushandlung strittiger Fragen zwischen RBZ und Schulaufsichtsbehörde vor. Die gesetzlichen Regelungen sind mit der Grundkonzeption daher nur dann in Einklang zu bringen, wenn die umfassenden Aufsichts- und Leitungsrechte der Schulaufsichtsbehörden beschränkt werden.

De lege lata ergibt sich eine solche Beschränkung m. E. aus dem Vorrang des Kontraktmanagements. Die Schulaufsichtsbehörden dürfen danach von ihren umfassenden Aufsichts- und Leitungsrechten nur dann und insoweit Gebrauch machen, wenn und soweit sie die beabsichtigte Steuerungswirkung nicht in zumindest vergleichbarer Weise auch im Wege des Kontraktmanagements erreichen kann. Die Zielvereinbarungen nach § 109 SchulG SH sind damit zwar nicht ausschließliches, wohl aber vorrangiges Steuerungsmittel der Aufsichtsbehörde. Dies dürfte der gesetzgeberischen Konzeption, welche sowohl die Eigenständigkeit des RBZ betont, als auch eine umfassende staatliche Steuerung sicherstellen möchte, am besten entsprechen. Berücksichtigen muss man gleichwohl, dass es sich bei den Zielvereinbarungen nicht um öffentlich-rechtliche Verträge handelt. Die Zielvereinbarungen nach § 109 SchulG SH stellen vielmehr rechtlich nicht bindende Verwaltungsvereinbarungen dar. Mag es auch eine gewisse, unter Umständen sogar hohe, faktische Bindung geben. Eine verwaltungsgerichtliche Geltendmachung sich daraus ergebender „Rechte“ ist jedenfalls ausgeschlossen.⁸

Ein einseitiges Unterlaufen des Vorrangs des Kontraktmanagements bzw. eine unzureichende Berücksichtigung der Grundkonzeption eines RBZ bzw. einer RSBS durch die Schulaufsichtsbehörden ist damit jedenfalls rechtlich nicht verhindert. Letztlich hängt auch hier das Funktionieren des Modells bzw. der Grad an Eigenständigkeit am „Goodwill“ der Schulaufsichtsbehörde.

⁸ So ausdrücklich die Gesetzesbegründung: Gesetzentwurf vom 05.10.2006, LT-Drs. 16/1000, S. 219 zu § 111 Abs. 1.; Umfassend zur Rechtsnatur der Zielvereinbarungen nach § 109 SchulG SH: *Gröb*, Die rechtsfähige öffentliche Schule, S. 195 ff.

Die Rechtsstellung eines RBZ bzw. einer RSBS unterscheidet sich damit insoweit nicht prinzipiell von der Rechtsstellung nicht rechtsfähiger öffentlicher Schulen

IV. Fazit

Es bleibt festzuhalten, dass mit den Modellen aus Hessen und Schleswig-Holstein, möglicherweise anders als von Manchem beabsichtigt, lediglich der halbe Weg zur rechtlichen Selbstständigkeit öffentlicher Schulen beschritten wurde. Vergewagt man sich das Verhältnis von RBZ und RSBS zur Schulaufsicht, so kann im Ergebnis nur eingeschränkt von einem wirklich „eigenverantwortlich handelnden, rechtlich und wirtschaftlich selbstständigen Bildungsunternehmen“ gesprochen werden. Dies war freilich die ursprüngliche Zielsetzung des RBZ-Modells.⁹ In wesentlichen Beziehungen besteht nämlich gerade keine rechtliche und wirtschaftliche Selbstständigkeit und ist ein eigenverantwortliches Handeln nicht oder nur bedingt möglich. Hinsichtlich der inneren Schulangelegenheiten bleibt es bei der alten Rechtsstellung. Der Schulaufsicht kommen, trotz neuerer Steuerungsansätze weiterhin grundsätzlich umfassende Aufsichts- bzw. Leitungsrechte zu. Die Lehrkräfte als das wesentliche Personal einer Schule bleiben, dies war auch so gewollt, weiterhin im Dienst des Landes. Schließlich sind RBZ und RSBS, hierauf sei hier nur am Rande hingewiesen, auch in finanzieller Hinsicht weiterhin nahezu vollständig von Land und Anstaltsträger abhängig. Etwaige Mittelzusagen in Zielvereinbarungen haben keinen rechtlich bindenden Charakter.

Trotz alledem dürfen die mit der Rechtsformumwandlung einhergehenden rechtlichen und tatsächlichen Veränderungen auch nicht unterschätzt werden.

Zunächst einmal wird einem RBZ bzw. einer RSBS eine eigenständige und unabhängige Teilnahme am Rechtsverkehr ermöglicht. Alleine dies trägt bereits zu einer deutlich flexibleren und eigenständigeren Aufgabenerfüllung bei. Grundsätzlich können durch die Rechtsformänderung nun all jene Aufgaben, die zuvor vom Schulträger erledigt wurden oder deren Erledigung durch die Schule mit dem Schulträger abgestimmt werden musste, eigenständig durch ein RBZ bzw. eine RSBS erledigt werden.

Darüber hinaus geht mit der Rechtsformänderung regelmäßig auch ein bedeutender Mentalitätswandel bei den Beteiligten einher. Ich darf insoweit aus dem Abschlussbericht zur Externen Evaluation der Regionalen Berufsbildungszentren in Schleswig-Holstein zitieren:

„An den RBZ-Standorten wurden die Möglichkeiten und Wirkungen der neuen Organisationsform durch Schulleitungen, Abteilungsleitungen, Lehrkräfte, Schulträger und Betriebe einhellig positiv beurteilt. Vielfach wurde von einem neuen Selbstverständnis, einer gestiegenen Identifikation der Lehrkräfte und von einem Verhältnis auf Augenhöhe zu Schulträger und Wirtschaft berichtet.“

Insoweit vermag insbesondere auch die Doppelfunktion der Schulleiter, als eben dieser und als Geschäftsführer in der Tat auch ein verändertes Rollen- bzw. Aufgabenverständnis und eine damit einhergehende engagiertere Aufgabenerfüllung bewirken.

⁹ Siehe dazu RBZ Konzeptstudie, S. 4.

Zwar hat die Studie zu den RBZ eine mit dem hiesigen organisationsrechtlichen Befund korrespondierende Steigerung der Eigenverantwortlichkeit der RBZ konstatiert. Allerdings findet man diese in wesentlichem Umfang auch bei den BBS, also nicht den rechtsfähigen Schulen. Man kann insoweit allenfalls sagen, dass die Selbstständigkeit durch die Rechtsform der RBZ noch ein wenig mehr forciert wird. Auch muss man sich bei einem Vergleich zwischen BBS und RBZ stets auch die Vorreiterrolle der RBZ bewusst machen (Stichwort „Windschattentheorie“).

Man kann also sagen, die rechtliche Verselbstständigung de lege lata stellt trotz aller Halbheiten einen echten Mehrwert dar. Mag dieser vielleicht auch kleiner ausgefallen sein, als sich dies mancher erhofft hat, so stellt die Rechtsformänderung organisationsrechtlich jedenfalls einen Gewinn für die einzelne Schule dar. Denn damit verbunden sind Freiheiten die genutzt werden können, aber im Regelfall zu nichts verpflichten.

V. Ausblick

Die herausgearbeitete Rechtsstellung eines RBZ / einer RSBS stellt im Ergebnis sicher eine gewisse Inkonsequenz dar. Einerseits wird die Eigenständigkeit propagiert, andererseits in wesentlichen Beziehungen nicht gewährt. Manch einer mag dies bedauern.

Ich stelle mir jedoch die Frage, ob eine Weiterentwicklung in Richtung vollständige, d. h. umfassende rechtliche Selbstständigkeit der einzelnen Schule sinnvoll und wünschenswert ist. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass das bislang gewählte organisationsrechtliche Design der RBZ der besonderen Verantwortungsteilung im öffentlichen Schulwesen entspricht und sich damit recht problemlos in das deutsche Schulorganisationsrecht einfügt.

Freilich ist die Frage ob und ggf. in welche Richtung man die rechtsfähige Schule weiterentwickelt zunächst eine des politischen Willens.

Einer vollständigen rechtlichen Selbstständigkeit steht derzeit, solange die Lehrkräfte Bedienstete des Landes sein sollen, jedenfalls aber das geltende Beamtenrecht entgegen. Dieses stellt die maßgebliche einfachrechtliche Grenze einer weitergehenden rechtlichen Selbstständigkeit dar.

Schließlich wahrt das derzeitige Modell auch die verfassungsrechtliche Anforderung an die Organisation öffentlicher Schulen. Zwar bin ich auf diesen Aspekt nun nicht näher eingegangen, allerdings ergeben sich freilich auch insoweit, also aus dem Verfassungsrecht, Grenzen der einzelschulischen Selbstständigkeit. Hier ist insbesondere die regelmäßig zu wenig beachtete Rechtsstellung der kommunalen Schulträger zu berücksichtigen, die über Art. 28 GG und die Landesverfassungen auch verfassungsrechtlich geschützt ist und in besonderer Weise durch eine rechtliche Verselbstständigung der öffentlichen berührt wird.

Organisationsrechtlich liegt das größte Potential der rechtsfähigen Schule m. E. jedoch in der Überwindung der althergebrachten aber praxisfremden Teilung in innere und äußere Schulangelegenheiten. Die rechtsfähige öffentliche Schule bietet hier die Möglichkeit die „Schule aus einer Hand“ zu errichten. Da die Aufteilung in innere und äußere Schulangelegenheiten tatsächlich deutlich mehr Probleme schafft als löst, würde es sich m. E. lohnen die rechtsfähige Schule gerade unter diesem Aspekt fortzuentwickeln.