

Staatliche Verantwortung und Steuerung gegenüber einer rechtsfähigen öffentlichen Schule

Fachtagung am 1.7.2015 in Kassel

Dr. Wolfgang Bott

Inhalt

- Zur Entstehungsgeschichte
- Entwicklung in Hessen
- Rechtlich selbstständige Schule
- Zur Schulaufsicht
 - Traditionelle Sicht
 - Notwendige Veränderungen
- Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument
 - Einordnung
 - Funktion
 - Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen
 - Folgen der Nichterfüllung
- Kritische Würdigung

Zur Entstehungsgeschichte

- Selbstständigere Schule als Antwort auf die Ergebnisse von PISA u.a.
- Zuständigkeitsverlagerungen zur Verbesserung von Schülerleistungen?
- Zuständigkeitsverlagerungen zur Verbesserung von Abläufen
- Erweiterung von Zuständigkeit, Verantwortung und Kompetenz zur besseren Aufgabenerledigung

Entwicklung in Hessen

- 1998 Schulleiter als Teildienstvorgesetzter
- 2005 Schulversuch SV+
- 2006 Schaffung von eigenen Einstellungsmöglichkeiten an den Schulen
- 2011 Regelbetrieb SBS
- 2012 Zuständigkeitserweiterungen im Personalbereich
- 2014 Errichtung von drei RSBS
- 2015 Errichtung einer weiteren RSBS

Rechtlich selbstständige Schule

I. Beschreibung

- Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts
- Trägerschaft: bisheriger Schulträger
- Regelung durch kommunale Satzung
- Einrichtung eines Verwaltungsrates (Feststellung von Haushaltsplan und Geschäftsbericht, Aufstellung des Schulprogramms und der Grundsätze der Zusammenarbeit mit Ausbildungsbetrieben und außerschulischen Institutionen)
- Schulleiter als Geschäftsführer
- Haupttätigkeitsfeld: Zusammenarbeit mit Volkshochschule im Hessencampus
- Ziel (und Hauptmotiv): Teilhabe am Weiterbildungsmarkt als gleichberechtigter Anbieter (= Standortsicherung)

Rechtlich selbstständige Schule

II. Einordnung

- Teil der öffentlichen Verwaltung
- Schule nach dem Schulgesetz (=Teil des Systems)
- Wahrnehmung des Bildungs- und Erziehungsauftrags
- In der Aufsicht des Staates
- In der Trägerschaft eines Schulträgers
- Selbstständigkeit als Relation

Schulaufsicht Traditionelle Sicht

- BVerwGE 47, 201: „Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens“
- BVerfGE 59, 360: „Die Befugnisse des Staates zur Planung und Organisation des Schulwesens mit dem Ziel, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet“
- Füssel (in Avenarius Schulrecht, Ziffer 9.12): „Die Gesamtheit der Aufgaben der Organisation, Planung und Leitung des Schulwesens werden unter der alten Bezeichnung Schulhoheit erfasst; Schulaufsicht im Sinne des Art. 7 Abs. 1 GG meint demnach sowohl Schulhoheit als auch Schulaufsicht im engeren Sinne.“

Schulaufsicht bei selbstständiger werdender Schule:

- Verlagerung von Zuständigkeiten und Verantwortung auf die Schule (insb. im Personalbereich)
- Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben für die Schule
- Änderung des Auftraggebers
- Sicherung rechtsstaatlicher Standards
- Bedeutung des § 93 Abs. 3 HSchG
- Veränderte Rechenschaftslegung
- Führung durch Zielvereinbarungen (z.B. nach Schulinspektion)

Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument Einordnung

- Gesetzliche Nennung z.B. in § 92 Abs. 2 HSchG
- Ermöglichung eines partizipatorischen Führungsstils in der öffentlichen Verwaltung (Avenarius)
- Ergebnis eines partnerschaftlichen Dialogs, kein Ersatz für eine Weisung (Kloft)
- Keine öffentlich rechtlichen-Verträge, da verwaltungsintern (Bull)
- Kein Verwaltungsakt, da sowohl die Merkmale Regelung als auch Außenwirkung fehlen

Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument Funktion

- Sicherung eines gleichförmigen Gesetzesvollzuges (vorweggenommene Aufsicht)
- Harmonisierung der Gesetzesvorgaben durch rechtzeitige Einbeziehung der Ressourcenkontrolle
- Förderung der verwaltungsinternen Kooperation (und damit auch Innovation)
- Sicherung kontinuierlicher Prozessverbesserung
- Ermöglichung einer umfassenden Handlungskoordination

Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument Funktion

- Leitfaden in Hamburg (1997): Verbindliche Absprache zwischen mindestens zweier Partnern unterschiedlicher Hierarchieebenen einer Organisationseinheit über zu erbringende Leistungen, Festlegung von Verantwortung, den erforderlichen Ressourceneinsatz und Art und Umfang der Berichtspflicht
- Leitfaden Verwaltungsinnovation Hamburg (2000): Keine formellen, rechtlich verbindlichen Verträge, keine Begründung einklagbarer Rechte, sondern Dokumentation des gemeinsamen Willens in Form wechselseitiger Selbstverpflichtungen

Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

- Vorrang der Gesetze und Rechtsverordnungen
- Beachtung des Demokratieprinzips
- Einbindung in Haushaltsvorgaben
- Beachtung des Dienst- und Arbeitsrechts
- Keine vollständige rechtliche Fixierung zur Sicherung der Flexibilität erforderlich (?)

Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument Folgen der Nichterfüllung

- Berücksichtigung in dienstlicher Beurteilung
- Einschränkung von Beförderungschancen
- Auslösung von Regressansprüchen
- Ggf. Disziplinar- oder Strafmaßnahmen

Kritische Würdigung

- RSBS:
 - besonders weitgehende Eigenverantwortung
 - besonders weitgehende Rechenschaftspflicht
 - Besondere Herausforderungen
 - Besondere Chancen
- Gemeinsame Aufgabe
- Keine Insellösungen