Inhaltsübersicht

Einleitung 31

1. Kapitel: Rahmenbedingungen des Bildungsverwaltungsrechts 37

§ 1 Bildung, Bildungsvorgänge und Bildungserwerb im Spiegel der Sozial-, Erziehungs- und Rechtswissenschaften 37

A: Bildung und Recht 37
B: Entwicklung des heutigen Bildungsverständnisses 39

I. »Menschenbildung« und »Selbstentwicklung« in staatlicher Obhut als Ausgangspunkt und zentrale Elemente 40
II. Unterschied zwischen »Bildung« und »Erziehung« 43
III. Moderner Bildungsbegriff: Betonung von Sozialisation, Integration und Kompetenzerwerb 45

C: Bildungsverständnis der Landesverfassungen 49

I. Aufklärerisches Bildungsideal – Menschenbildung 50
II. Wissens- und Wertevermittlung 51
III. Bildung, Erziehung, Ausbildung 52

D: Rechtliche Organisation von Bildungsprozessen 54
E: Bildungspolitische Trends im Recht 56

§ 2 Möglichkeiten der Verrechtlichung des Bildungserwerbs 62

A: Begriff der Verrechtlichung 62
B: (Steuerungs-)Funktionen von Recht 63
C: Zusammenwirken von Recht und Bildungsprozess 66

I. Regelung der Eigengesetzlichkeiten des Bildungsprozesses 66
II. Verteilung zwischen Legislative, Administrative und Bildungsakteuren im Verrechtlichungsvorgang 68
III. Einbeziehung pädagogischer Fragestellungen in das Recht 70
IV. Zusammenfassung 70

D: Festlegung von Bildungszielen 71

Bibliografische Informationen
http://d-nb.info/1070255580

digitalisiert durch DEUTSCHE NATIONAL BIBLIOTHEK

E: Schaffung gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten 72
F: Schaffung von Organisationsstrukturen 73
G: Zusammenfassung 76

§ 3 Verrechtlichungsbedürftigkeit – verfassungsrechtlicher Rahmen 78

A: Wesentlichkeitstheorie als Beschäftigungs- und Regelungspflicht des Gesetzgebers 79
B: Verrechtlichung zur Grundrechtsverwirklichung – Gewährleistungsdimensionen eines Rechts auf Bildung 82

I. Dogmatische Bestimmungsunschärfe eines Rechts auf Bildung 82
II. Rechtsquellen 84
III. Grundrechtsdimensionen – Vorgaben für die Ausgestaltung des Schulwesens 92
IV. Recht auf Bildung als Staatszielbestimmung 108
V. Zusammenfassung 110

C: Verrechtlichung zur Wahrnehmung von Schulhoheit und Verwirklichung des staatlichen Bildungsauftrags: »Schulverantwortung« 111

I. *Staatliche* Schulaufsicht 111
II. Gewährleistung von staatlicher Schulaufsicht und Delegation an die einzelnen Schulen 115
III. Eigene Stellungnahme zur Verselbstständigung der Schulen unter Art. 7 I GG 120

D: Demokratieprinzip 122
E: Zusammenfassung: Verbleibende Spielräume 125

2. Kapitel: Rechtliche Steuerungsziele und tatsächliche Herausforderungen 127

§ 4 »Steuerung durch Recht« 127

A: Steuerungstheorie im Recht 127
B: Übertragbarkeit der steuerungstheoretischen Grundvoraussetzungen auf das Bildungsrecht 129

I. Steuerungs- und Vollzugsdefizit des Rechts 129
II. Wandel von Staatsaufgaben und die Reaktion auf den Wandel 131
III. Komplexitätsreduktion durch Recht 135

IV. Daseinsvorsorge im Gewährleistungsstaat 136

C: (Rechtliche) Erkenntnisse aus der Steuerungsdiskussion 138

I. Steuerungswissenschaft als rechtswissenschaftliches Deutungsschema 138
II. Modell staatlicher Bildungssteuerung 149

D: Regelungsansätze im Spiegel der Verwaltungsrechtswissenschaft 168

I. Hierarchischer Vollzug und Durchsetzung konditionaler Normprogramme 170
II. Finale Vorgaben und kooperative Mechanismen – Rahmenregelungen zur Schaffung von (Selbst-)Bildungsfreiräumen 172
III. Regulierungsrechtliche Elemente: Gewährleistung von Bildungserwerb durch regulierten Wettbewerb (Bildungsmarkt) 174

3. Kapitel: Grundlagen und Systematik der verwaltungsrechtlichen Steuerung von Bildungserwerb 193

§ 5 Gemeinsame Grundsätze zur rechtlichen Strukturierung des Bildungserwerbs 193
§ 6 Veränderung hierarchischer Modelle zentraler Einflussnahme auf den Bildungsprozess 196

A: Steuerung des Bildungserwerbs innerhalb der Ministerialverwaltung 196
B: Zentrale administrative Steuerung im öffentlichen Schulwesen – vom Input durch Lehrpläne zur Outputsteuerung durch Bildungsstandards 197

I. Steuerungsziele und -modelle vom Lehrplan zum Bildungsstandard 197
II. Rechtlich verbindliche (Qualitäts-)Maßstäbe für den Bildungserwerb 205

§ 7 Neue – kooperative und emanzipierende – Handlungsformen zur Regelung von »Selbst«bildungsfreiräumen und »autonomem« Lernen 247

A: Steuerung durch Emanzipation und Selbstregulierungsspielräume: Regelungsansätze der »selbstständigen Schule« und Neugestaltung der staatlichen Aufsicht 247

I. Steuerungsmodelle und Rechtsfragen der eigenverantwortlichen Schule 249
II. Veränderungen der staatlichen Schulaufsicht 254
III. Steuerungsziel Qualitätsverbesserung: Aufsichtsbefugnisse und schulische Selbstgestaltungsfreiräume 278
IV. Nicht-rechtsfähige Anstalten als Steuerungssubjekte und eigenständige Rechtserzeuger 300
V. Selbstregulierung durch Rechtserzeugung der Schule 328
VI. Rechtsschutz der Schule gegen Eingriffe in die Eigenverantwortung durch wehrfähige Rechtspositionen 356

B: Steuerung durch Beteiligtenpartizipation: Organisation der schulischen Gremien – Kooperation vs. staatliche Durchsetzungsmacht 374

I. Steuerungsmodell der Beteiligtenpartizipation 374
II. Wirkung des Demokratieprinzips und der staatlichen Schulverantwortung 377
III. Ausgestaltung der (Letzt-)Entscheidungsbefugnisse der Gremien in den Schulgesetzen der Länder 392
IV. Zusammenspiel von Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen und eigenverantworteter Organisation 395
V. Zusammenfassung – Erhalt der Steuerungsmacht des Staates 405

C: Steuerung durch Expertenwissen und Delegation fachlicher Entscheidungen: Institute und Agenturen zur Qualitätsentwicklung 407

I. Notwendigkeit von externen Institutionen mit Expertenwissen 407
II. Rechtliche Umsetzung der Einbeziehung von Expertenwissen 408
III. Zusammenfassung 413

D: Steuerung durch Kooperation: Verträge und Zielvereinbarungen 414

I. Einordnung in den Steuerungskontext 414
II. Vereinbarungsarten und -partner 416
III. Rechtliche Qualifikation der Vereinbarungen 425
IV. Folgen für die rechtliche Steuerung des Bildungserwerbs 451

§ 8 Gewährleistung von Bildungserwerb durch regulierten Wettbewerb – Regulierungsrechtliche Ansätze in den Schulgesetzen 453

A: Schul(aufsichts)behörden als Regulierungsbehörden 453
B: Bildungsstandards und Lehrpläne als administrative Regulierungsmaßstäbe und -instrumente 458
C: Zugang zu Bildungseinrichtungen: Förderung von Wettbewerb und Regulierung von Marktversagen 461

I. Individualisierung des Bildungserwerbs durch Wahlfreiheit 461
II. Regulierungsmaßstab »Recht auf chancengleichen Zugang« und staatliche »Grundversorgungspflicht« mit begabungsgerechter Bildung 462
III. Wettbewerbsermöglichende Instrumente 467
IV. Regulierung von Kapazitätsengpässen und Auswahlkriterien 474

D: Fazit: Regulierungsrechtlicher Ansatz und Instrumente 477

Schlussbetrachtung 478

Literaturverzeichnis 487

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 31

1. Kapitel: Rahmenbedingungen des Bildungsverwaltungsrechts 37

§ 1 Bildung, Bildungsvorgänge und Bildungserwerb im Spiegel der Sozial-, Erziehungs- und Rechtswissenschaften 37

A: Bildung und Recht 37
B: Entwicklung des heutigen Bildungsverständnisses 39

I. »Menschenbildung« und »Selbstentwicklung« in staatlicher Obhut als Ausgangspunkt und zentrale Elemente 40
II. Unterschied zwischen »Bildung« und »Erziehung« 43
III. Moderner Bildungsbegriff: Betonung von Sozialisation, Integration und Kompetenzerwerb 45

C: Bildungsverständnis der Landesverfassungen 49

I. Aufklärerisches Bildungsideal – Menschenbildung 50
II. Wissens- und Wertevermittlung 51
III. Bildung, Erziehung, Ausbildung 52

D: Rechtliche Organisation von Bildungsprozessen 54
E: Bildungspolitische Trends im Recht 56

§ 2 Möglichkeiten der Verrechtlichung des Bildungserwerbs 62

A: Begriff der Verrechtlichung 62
B: (Steuerungs-)Funktionen von Recht 63
C: Zusammenwirken von Recht und Bildungsprozess 66

I. Regelung der Eigengesetzlichkeiten des Bildungsprozesses 66
II. Verteilung zwischen Legislative, Administrative und Bildungsakteuren im Verrechtlichungsvorgang 68
III. Einbeziehung pädagogischer Fragestellungen in das Recht 70
IV. Zusammenfassung 70

D: Festlegung von Bildungszielen 71

E: Schaffung gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten 72
F: Schaffung von Organisationsstrukturen 73
G: Zusammenfassung 76

§ 3 Verrechtlichungsbedürftigkeit – verfassungsrechtlicher Rahmen 78

A: Wesentlichkeitstheorie als Beschäftigungs- und Regelungspflicht des Gesetzgebers 79
B: Verrechtlichung zur Grundrechtsverwirklichung – Gewährleistungsdimensionen eines Rechts auf Bildung 82

I. Dogmatische Bestimmungsunschärfe eines Rechts auf Bildung 82
II. Rechtsquellen 84
1. Landesverfassungen 84
2. Grundgesetz 89
III. Grundrechtsdimensionen – Vorgaben für die Ausgestaltung des Schulwesens 92
1. Abwehrrechtliche Dimension und Steuerung des Bildungserwerbs 92
a) Abwehr staatlicher Eingriffe in die Persönlichkeitsentfaltung 93
b) Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten 95
2. Schutzpflichtendimension zur Ermöglichung eines Mindestmaßes an Bildung? 96
3. Teilhabe- oder Leistungsrecht und objektive Gewährleistungspflichten 99
a) Echte Leistungsansprüche als originäre Teilhaberechte 100
b) Derivatives Teilhaberecht auf gleichberechtigten Zugang 104
4. Zusammenfassung: Grundrechtlicher Gestaltungsauftrag 106
IV. Recht auf Bildung als Staatszielbestimmung 108
V. Zusammenfassung 110

C: Verrechtlichung zur Wahrnehmung von Schulhoheit und Verwirklichung des staatlichen Bildungsauftrags: »Schulverantwortung« 111

I. *Staatliche* Schulaufsicht 111
II. Gewährleistung von staatlicher Schulaufsicht und Delegation an die einzelnen Schulen 115
1. Wahrnehmung der Gestaltungsverantwortung 115

2. Einfluss grundrechtlicher Gewährleistungen 117
3. Zusammenhang mit Demokratieprinzip und Wesentlichkeitsgrundsatz 118
III. Eigene Stellungnahme zur Verselbstständigung der Schulen unter Art. 7 I GG 120

D: Demokratieprinzip 122
E: Zusammenfassung: Verbleibende Spielräume 125

2. Kapitel: Rechtliche Steuerungsziele und tatsächliche Herausforderungen 127

§ 4 »Steuerung durch Recht« 127

A: Steuerungstheorie im Recht 127
B: Übertragbarkeit der steuerungstheoretischen Grundvoraussetzungen auf das Bildungsrecht 129

I. Steuerungs- und Vollzugsdefizit des Rechts 129
II. Wandel von Staatsaufgaben und die Reaktion auf den Wandel 131
III. Komplexitätsreduktion durch Recht 135
IV. Daseinsvorsorge im Gewährleistungsstaat 136

C: (Rechtliche) Erkenntnisse aus der Steuerungsdiskussion 138

I. Steuerungswissenschaft als rechtswissenschaftliches Deutungsschema 138
1. Recht und sozialwissenschaftliche Steuerungserkenntnisse 139
2. Handlungsoptionen der Verwaltung zur Konfliktlösung 140
3. Gewährleistung subjektiver Rechtspositionen 142
4. Entstehung von Rechtserzeugungsräumen 143
5. Konzentration auf das Verfahrens- und Organisationsrecht 144
6. Zusammenfassung: Bedeutung der Steuerungswissenschaften im Schulrecht 146

II. Modell staatlicher Bildungssteuerung 149
1. Steuerungssubjekte und -objekte bzw. Normgeber und Normadressaten 149
a) Verhaltensprogrammierung des Einzelnen und Gestaltungsaufträge 149
b) Steuerungsmodell des Schulrechts 151

aa) Ausnahme: Unmittelbare Verhaltenssteuerung des Einzelnen 152
bb) Regel: Steuerung der Schulverwaltung 153
2. Steuerungsinstrumente – Rechtsquellen im Bildungsverwaltungsrecht 155
a) Parlamentsgesetze 156
b) Rechtserzeugung durch die Verwaltung 157
c) Kooperative Rechtserzeugung und untergesetzliche Regeln 158
d) Private Rechtsetzung und halbstaatliche Rechtsquellen 159
3. Steuerungs- und Regulierungsziele im Bildungsrecht 159
a) Wissens- und Kompetenzerwerb 161
b) Bildung selbstbestimmter Persönlichkeiten als Träger der Gesellschaft 163
c) Integration aller Grundrechtsträger 166

D: Regelungsansätze im Spiegel der Verwaltungsrechtswissenschaft 168

I. Hierarchischer Vollzug und Durchsetzung konditionaler Normprogramme 170
II. Finale Vorgaben und kooperative Mechanismen – Rahmenregelungen zur Schaffung von (Selbst-)Bildungsfreiräumen 172
III. Regulierungsrechtliche Elemente: Gewährleistung von Bildungserwerb durch regulierten Wettbewerb 174
1. Regulierungsrecht als eigenes Rechtsgebiet 175
2. Begriff der Regulierung und des Regulierungsrechts 176
3. Notwendigkeit der Regulierung des schulischen »Bildungsmarkts« aus Sicht des Rechts und der Ökonomik 180
a) Förderung von Wettbewerb und Markt 180
b) Gemeinwohlsicherung 184
aa) Staatliche Verantwortung in der Daseinsvorsorge 184
bb) Verhinderung eines Marktversagens aus bildungsökonomischen und verfassungsrechtlichen Gründen 185
cc) Schlussfolgerungen 189

4. Regulierungsinstrumente und -maßstäbe im Schulrecht 190

3. Kapitel: Grundlagen und Systematik der verwaltungsrechtlichen Steuerung von Bildungserwerb 193

§ 5 Gemeinsame Grundsätze zur rechtlichen Strukturierung des Bildungserwerbs 193

§ 6 Veränderung hierarchischer Modelle zentraler Einflussnahme auf den Bildungsprozess 196

A: Steuerung des Bildungserwerbs innerhalb der Ministerialverwaltung 196

B: Zentrale administrative Steuerung im öffentlichen Schulwesen – vom Input durch Lehrpläne zur Outputsteuerung durch Bildungsstandards 197

I. Steuerungsziele und -modelle vom Lehrplan zum Bildungsstandard 197

1. Schultheoretische Unterschiede zwischen Lehrplan und Bildungsstandards 197

2. Zentrale Gestaltungsvorgaben und Kontrollmaßstäbe und einzelschulische Freiräume 201

3. Veränderungen im Hierarchiemodell 203

II. Rechtlich verbindliche (Qualitäts-)Maßstäbe für den Bildungserwerb 205

1. Wirkung zentraler administrativer Vorgaben 205

a) Administrative Vorgaben für die Unterrichtsgestaltung der Einzelschule 205

aa) Positive Gestaltungsfunktion 205

(1) Lehrpläne, Curricula und Stundentafeln 205

(2) Bildungsstandards 209

bb) Einräumungs- und Begrenzungsfunktion für pädagogische Spielräume 212

(1) Gewährleistung pädagogischer Freiheit der Lehrkräfte 213

(2) Schulische Gestaltungsspielräume 216

b) Administrative Kontrollmaßstäbe 217

aa) Außergerichtliche Kontrollmechanismen 217

(1) Bildungsstandards als Evaluationsmaßstab und Kriterium der Fachaufsicht 218

(2) Beschränkung fachaufsichtlicher Maßnahmen 221
bb) Bildungsstandards und Lehrpläne als gerichtlicher Kontrollmaßstab 222
(1) Typischerweise fehlende Allgemeinverbindlichkeit 222
(2) Einordnung als normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften 224
(3) Einordnung als atypische Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung 226
(4) Behandlung als allgemeinverbindliche Außenrechtssätze 229
(5) Auswirkungen auf den gerichtlichen Kontrollmaßstab und die Kontrolldichte 230
cc) Steuerung durch Ermächtigung des Individuums zur Kontrolle 232
(1) Allgemeine Leistungsklage auf lehrplankonformen Unterricht 232
(2) Feststellung von gewichtigen Lehrplanabweichungen 233
(3) Anfechtung von Prüfungen bei Missachtung des Lehrplans 234
2. Gesetzliche Maßstäbe 236
a) Inhaltliche Gestaltung von Unterricht und Bildungserwerb 236
aa) Unmittelbare Unterrichtsgestaltung und Qualitätssicherung an der Schule 236
bb) Vorgaben für die administrative Rechtsetzung 238
(1) Inhaltliche Vorgaben 239
(2) Verfahrensregeln für die Aufstellung der Pläne 240
(3) Achtung der schulischen Unterrichtsgestaltung 242
(4) Zusammenfassung 243
b) Wirkung der Gesetze als Kontrollmaßstab: Überprüfbarkeit von Bildungsstandards und Lehrplänen 244
aa) Lehrpläne als Gegenstand der Normenkontrolle (§ 47 VwGO) 244
bb) Verletzung in subjektiven Rechten durch Missachtung der Gestaltungsvorgaben 246

§ 7 Neue – kooperative und emanzipierende – Handlungsformen zur Regelung von »Selbst«bildungsfreiräumen und »autonomem« Lernen 247

A: Steuerung durch Emanzipation und Selbstregulierungsspielräume: Regelungsansätze der »selbstständigen Schule« und Neugestaltung der staatlichen Aufsicht 247

I. Steuerungsmodelle und Rechtsfragen der eigenverantwortlichen Schule 249
1. Erziehungswissenschaftliches Steuerungsmodell und rechtliche Umsetzung 249
2. (Verfassungs-)rechtliche Umsetzungsvorgaben 252

II. Veränderungen der staatlichen Schulaufsicht 254
1. Bedeutungswandel der staatlichen Gesamtverantwortung für den Bildungserwerb 254
a) Veränderung der Schulverantwortung durch die eigenverantwortliche Schule 254
b) Schulgesetzliche Aussagen 255
c) Gewährleistungsverantwortung der Schulaufsicht 257
d) Verlagerungen staatlicher Steuerungsmacht und rechtliche Ausgestaltung der Selbstständigkeit 259
aa) Klassisches Hierarchiemodell 260
bb) Staatliche Gesamtverantwortung trotz Vorschriften zur Eigenverantwortung 261
cc) Einräumung echter Eigenverantwortung 262
e) Zusammenfassung 263
2. Funktionswandel der Stellung des Schulleiters als »Bildungsmanager« 265
a) Innerschulische Stellung des Schulleiters 267
b) Gestaltungsbefugnisse des Schulleiters 269
aa) Aufgabenbeschreibung der Schulgesetze 269
bb) Verhältnis zur schulaufsichtlichen Gestaltungsbefugnis 270
cc) Subjektives Abwehrrecht gegen schulaufsichtliche Maßnahmen 272
c) (Vorrangige) Aufsichtsbefugnisse des Schulleiters 273
aa) Vorrangigkeit gegenüber der Schulaufsicht 274

bb) Gleich- oder Nachrangigkeit des Schulleiters 277

III. Steuerungsziel Qualitätsverbesserung: Aufsichtsbefugnisse und schulische Selbstgestaltungsfreiräume 278
1. Steuerungsziel Qualitätsverbesserung und staatliche Gesamtverantwortung 278
2. Verrechtlichung pädagogischer Entscheidungen und Öffnung des Rechts für sozial- und erziehungswissenschaftliche Erkenntnisse 280
3. Evaluation als neue Aufsichtsmaßnahme zur Förderung und Kontrolle schulischer Selbstregulierung 283
a) Interne Evaluation als Teil der Selbstregulierung 284
aa) Handlungsspielraum und Selbststeuerung bei der Durchführung 285
(1) Selbstständige Festlegung von Kriterien und Verfahren 286
(2) Mischmodelle bei Qualitätsmaßstäben und Verfahren 288
(3) Überprüfung anhand eines schulaufsichtlichen Orientierungsrahmens 289
(4) Schulinterne Maßstäbe und externe Verfahrensregeln 290
bb) Auswirkungen und Rechtsfolgen 290
b) Externe Evaluation als neues Mittel der Fachaufsicht oder als Mittel der administrativen Schulgestaltung 292
aa) Zweck und rechtliche Einordnung 292
bb) Externe Evaluation als Gestaltung des Bildungsprozesses 293
cc) Externer oder interner Beurteilungsmaßstab – Achtung oder Beschränkung der Eigenverantwortung 294
(1) Beurteilungsmaßstab 294
(2) Verfahrensregelungen und Zuständigkeitsverteilung 297
dd) Rechtsfolge: Veränderung der aufsichtlichen Mittel 298

IV. Nicht-rechtsfähige Anstalten als Steuerungssubjekte und eigenständige Rechtserzeuger 300
1. Veränderung des Anstaltsbegriffs 300

a) Veränderungspotential der »eigenverantwortlichen Schule« 300
b) Begriffsentwicklung 301
aa) Anstalt als Handlungsform 302
bb) Organisationsform »Anstalt« 303
cc) Besonderheiten einer nicht-rechtsfähigen Anstalt 304
dd) Unterschiede zwischen Körperschaft und (selbstständiger) Anstalt 305
c) Verfolgung der Steuerungsziele durch eine Anstalt 307
d) Verfassungsrechtliche Vorgaben 309
aa) Vorgaben des Verfassungsrechts für die Organisationsform 309
bb) Erfordernisse der staatlichen Schulaufsicht 310
cc) Demokratieprinzip 312
2. Ausgestaltung der »selbstständigen Schule« als Steuerungssubjekt 314
a) Schulehalten und Schulverantwortung als (funktionale) Selbstverwaltung 315
b) Selbstständigkeit als Wahrnehmung eigener Aufgaben – pädagogische Freiheit der Schule 317
c) Mitentscheidungsrechte der Benutzer – Beteiligtenverwaltung 320
d) Fehlende Rechtspersönlichkeit und (Teil-)Rechtsfähigkeit 322
e) Rechtserzeugung zur Regelung der eigenen Angelegenheiten 324
3. Zusammenfassung 328

V. Selbstregulierung durch Rechtserzeugung der Schule 328
1. Schulprogramme als erziehungswissenschaftliches Steuerungsinstrument und Rechtsquelle 328
2. Gesetzliche und administrative Rahmenbestimmungen 331
a) Administrative Kontrolle und Gestaltung 331
b) Steuerung durch Gesetz 332
c) Schulische Letztentscheidungsbefugnisse 334
3. Schulprogramme als Rechtserzeugungsakte der selbstständigen Schule 335
a) Schulprogramme als tradiertes rechtsförmliches Verwaltungshandeln 336

aa) Öffentlich-rechtlicher Vertrag 336
bb) Abstrakt-generelle (Innen-)Rechtssätze 338
(1) Satzung 338
(2) Rechtsverordnung 338
(3) Verwaltungsvorschrift gegenüber Schulaufsicht oder Lehrkräften 340
(4) Satzungsähnlicher Innenrechtssatz *sui generis* 344
b) Rechtswirkungen des Schulprogramms 345
aa) Normähnliche Bindungswirkung gegenüber der Schulaufsicht 345
bb) Normähnliche Bindungswirkung gegenüber Gerichten 347
(1) Rechtmäßigkeitskontrolle von Schulprogrammen 347
(a) Kontrolldichte 347
(b) Statthafte Klageart 349
(2) Schulprogramme als gerichtlicher Prüfungsmaßstab 351
4. Schulinterne Maßstabsbildung durch Schulcurricula 353

VI. Rechtsschutz der Schule gegen Eingriffe in die Eigenverantwortung durch wehrfähige Rechtspositionen 356
1. Eigene Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume der Schule 357
2. Verfassungsrechtliche Möglichkeit »direktionsfreier« Räume 359
3. Wehrfähige Innenrechtsposition trotz fehlender Rechtsfähigkeit und Selbstverwaltung 360
4. Beschränkung der Fachaufsicht zur Wahrnehmung eigener Rechte 363
a) Parallelen zur pädagogischen Freiheit der Lehrkraft 364
b) Neues Steuerungsmodell und die Beschränkung der Fachaufsicht 364
aa) Beispiel *Sachsen*: eigenverantwortliche Schule unter voller Fachaufsicht 365
bb) Beispiel *Hessen*: selbstständige Schule und beschränkte vorgängige und nachgängige Fachaufsicht 367

cc) Beispiele *Bremen* und *Niedersachsen*: weitest mögliche Wahrung der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung 368
c) Beschränkter Erhalt von Eingriffsbefugnissen der Schulaufsicht 369
d) Stärkung der Stellung des Schulleiters und innerschulischer Kontrollprozesse 370
5. Wirkung kooperativen Staatshandelns 371
6. Normenkontrolle zur Sicherung der Eigenverantwortung der Schule 372

B: Steuerung durch Beteiligtenpartizipation: Organisation der schulischen Gremien – Kooperation vs. staatliche Durchsetzungsmacht 374

I. Steuerungsmodell der Beteiligtenpartizipation 374
II. Wirkung des Demokratieprinzips und der staatlichen Schulverantwortung 377
1. Ausübung von Staatsgewalt durch schulische Gremien 378
2. Möglichkeit der Legitimation durch ein Teilvolk 379
3. Legitimationsmodi für partizipatorische Gremienentscheidungen 381
a) Legitimatorische Wirkung von Partizipation 381
b) Organisatorisch-personelle Legitimation der Entscheider und Erfordernis einer »doppelten Mehrheit« – Output-Legitimation 383
c) Übertragbarkeit der Rechtsprechung zum Mitbestimmungsgesetz 384
d) Kompensation durch sachlich-inhaltlich Legitimation der Entscheidung 386
e) Wirkung der staatlichen Schulverantwortung 387
f) Drei-Stufen-Modell im schulischen Bereich 389
4. Eigene Stellungnahme 390

III. Ausgestaltung der (Letzt-)Entscheidungsbefugnisse der Gremien in den Schulgesetzen der Länder 392
1. Zentrale Stellung der Schulkonferenz – Beteiligtenpartizipation 392
2. Verhältnis Lehrerkonferenz – Schulkonferenz 393
3. Elemente direktoraler Schulverfassung 394

IV. Zusammenspiel von Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen und eigenverantworteter Organisation 395

1. Modell: Beibehaltung organisatorisch-personeller Legitimation – das Beispiel *Bremen* 397
2. Modell: Kompensation von schwacher organisatorisch-personeller Legitimation durch sachlich-inhaltliche Legitimation 398
a) *Mecklenburg-Vorpommern*: schwache sachlich-inhaltliche Legitimation 399
b) *Schleswig-Holstein*: Outputlegitimation durch doppelte Mehrheit 400
c) *Berlin*: Erforderlichkeit einer 2/3-Mehrheit unter Mitwirkung des Schulleiters und sachlich-inhaltliche Legitimation 401
3. Modell: Verzicht auf Mitentscheidung bei der Ausübung von Staatsgewalt 402
a) *Niedersachsen*: Beschränkung der Fachaufsicht bei einfacher Mehrheitsentscheidung 402
b) *Baden-Württemberg*: Umfassender Ausschluss von Entscheidungskompetenzen 403

V. Zusammenfassung – Erhalt der Steuerungsmacht des Staates 405

C: Steuerung durch Expertenwissen und Delegation fachlicher Entscheidungen: Institute und Agenturen zur Qualitätsentwicklung 407

I. Notwendigkeit von externen Institutionen mit Expertenwissen 407
II. Rechtliche Umsetzung der Einbeziehung von Expertenwissen 408
1. Einführung von Schulinspektionen ohne Hoheitsgewalt und schulaufsichtliche Befugnisse 409
2. Sonderfall *Landesinstitut für Schulentwicklung Baden-Württemberg* 412
3. Verhältnis zur Schulaufsicht und zum Schulleiter 413
III. Zusammenfassung 413

D: Steuerung durch Kooperation: Verträge und Zielvereinbarungen 414

I. Einordnung in den Steuerungskontext 414
II. Vereinbarungsarten und -partner 416
1. Vereinbarungen der Schule mit Eltern und/oder Schülern 416
a) Abstrakt-generelle Absichtserklärungen 416

b) Konkret-individuelle Vereinbarungen 419
2. Vereinbarungen der Schule zur Regelung der Zusammenarbeit mit der Schulverwaltung 421
a) Abstrakt-generelle Leistungsvereinbarungen zur Schulgestaltung 422
b) Individuell-konkrete Zielvereinbarungen als Mittel der Schulaufsicht 423

III. Rechtliche Qualifikation der Vereinbarungen 425
1. Abstrakt-generelle Vereinbarungen zwischen Schule und Eltern und/oder Schülern 426
a) Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Vertrag 427
b) Außenwirkung 427
c) Vereinbarung zwischen Rechtssubjekten 428
d) Setzung von Rechtsfolgen oder Handeln mit Rechtsbindungswille 429
e) Informelles Verwaltungshandeln und Selbstbindung der Verwaltung 430
2. Konkret-individuelle Vereinbarungen zwischen Schule, Eltern und Schülern 433
a) Literaturmeinung: informales Verwaltungshandeln 433
b) Verwaltungsverträge, insbesondere Rechtsbindungswille 434
c) Konkretisierende Wirkung und sekundäre Rechtsfolgen 436
3. Konkret-individuelle Zielvereinbarungen als Instrument der beratenden, unterstützenden und gestaltenden Schulaufsicht 438
a) Vereinbarung zwischen getrennten Rechtssubjekten und Außenwirkung 439
b) Erzeugung von Pflichten und Erfüllungsansprüchen 441
aa) Anknüpfung sekundärer Rechtsfolgen 442
bb) Entstehung neuer Pflichten und Rechtsbindungswille 443
c) Rechtsfolge: Ausschlusswirkung gegenüber der Schulaufsicht 445
d) Durchsetzbarkeit von schulischen Verpflichtungen 447
e) Rechtsfolgen bei Einordnung als informales Verwaltungshandeln 448

4. Abstrakt-generelle Ziel- und Leistungsvereinbarungen im Rahmen der gestaltenden Schulaufsicht 449

IV. Folgen für die rechtliche Steuerung des Bildungserwerbs 451

§ 8 Gewährleistung von Bildungserwerb durch regulierten Wettbewerb – Regulierungsrechtliche Ansätze in den Schulgesetzen 453

A: Schul(aufsichts)behörden als Regulierungsbehörden 453
B: Bildungsstandards und Lehrpläne als administrative Regulierungsmaßstäbe und -instrumente 458
C: Zugang zu Bildungseinrichtungen: Förderung von Wettbewerb und Regulierung von Marktversagen 461

I. Individualisierung des Bildungserwerbs durch Wahlfreiheit 461
II. Regulierungsmaßstab »Recht auf chancengleichen Zugang« und staatliche »Grundversorgungspflicht« mit begabungsgerechter Bildung 462
III. Wettbewerbsermöglichende Instrumente 467
1. Bildungs- und Schulwege – Wahlrecht bezüglich der (weiterführenden) Schule 467
2. Anspruch auf einen bestimmten Schulplatz als wettbewerbsförderndes oder -sicherndes Instrument? 469
3. Auswahl durch die Schulen 471

IV. Regulierung von Kapazitätsengpässen und Auswahlkriterien 474

D: Fazit: Regulierungsrechtlicher Ansatz und Instrumente 477

Schlussbetrachtung 478

Literaturverzeichnis 487