

Daniel Thym\*

## Zielvereinbarungen im Schulrecht zwischen informeller Verwaltungspraxis und rechtlicher Steuerung

Seit einigen Jahren befindet sich das deutsche Bildungswesen im Umbruch. Neue Bildungskonzepte, reformierte Schulgesetze und interne Verwaltungsreformen überholen sich wechselseitig. Dieser beschleunigte Reformprozess hinterfragt die hergebrachten Grundsätze des Schulrechts und erweitert dessen Regelungsstrukturen um neuartige Handlungsformen. Für zahlreiche Akteure besitzt die Schnelligkeit des Wandlungsprozesses etwas Unvorhergesehenes und Unberechenbares. Dagegen überraschen zahlreiche Neuerungen aus der Perspektive der reformierten Verwaltungswissenschaft keineswegs. Binnen weniger Jahre nachvollzieht das Schulrecht einen Entwicklungsprozess, den andere Rechtsgebiete bereits in den vergangenen fünfzehn Jahren durchliefen. Insoweit profitiert die Betrachtung des Schulrechts von der Rückbindung an das Allgemeine Verwaltungsrecht. Dessen Entwicklung kann für das bessere Verständnis des Schulrechts nutzbar gemacht werden. Am Beispiel des Handlungsinstruments einer Zielvereinbarung veranschaulicht dieser Beitrag die Vorzüge eines Rückgriffs auf die reformierten Grundlagen des Verwaltungsrechts.

Zielvereinbarungen finden im Schulverwaltungsrecht eine zunehmende Verbreitung. Hierbei geht es zuerst um verwaltungsinterne Verständigungen zwischen Schulaufsicht und Einzelschulen. In diesen Fällen ergänzt die Zielvereinbarung, ebenso wie Schulprogramme oder Bildungsstandards, als eine dezentrale Formen der Steuerung die hierarchische Lenkung des Bildungswesens. Ergänzend finden individuelle Zielvereinbarungen mit einzelnen Schülern und deren Erziehungsberechtigten eine verstärkte Formalisierung. In der Gestalt von Bildungs- und Leistungsvereinbarungen erfahren Zielvereinbarungen einen Einsatz im verwaltungsexternen Verhältnis zu Eltern und Schülern. Nach einer kurzen Einführung stellt dieser Beitrag die Verwaltungspraxis der Zielvereinbarungen vor. Es zeigt sich, dass eine rechtsdogmatische Betrachtung einen begrenzten Erklärungsgehalt besitzt, während die verwaltungswissenschaftliche Steuerungsdiskussion die Chancen und Risiken des neuen Handlungsinstruments aufzeigt.

### 1 Ausgangslage: Grundlagen des Verwaltungsrechts

Die Erinnerung an die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen des Schulrechts verdeutlicht, dass die Reformschritte der jüngeren Vergangenheit die grundlegende Ausrichtung des Schulrechts bewahren. Dessen traditionelle Zugehörigkeit zur leistenden Sozialverwaltung und das herkömmliche Miteinander von Verwaltung, Schülern und Eltern erleichtern eine Rückbindung des Schulrechts an die reformierten Grundlagen des Verwaltungsrechts.

Es begründet keine neue Erkenntnis, dass der Bildungs- und Erziehungsprozess kein Normvollzug im herkömmlichen Sinn darstellt.<sup>1</sup> Zu keinem Zeitpunkt verfolgte die Schulverwaltung

\* Priv.-Doz. Dr. Daniel Thym LL.M. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walter-Hallstein-Institut für europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin.

1 Hierzu *Langenfeld, C.*, Aktivierung von Bildungsressourcen durch Verwaltungsrecht, in: DV 40 (2007), 347 (365) unter Verweis auf *Badura, P.*, in: Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.), GG (EL 2006), Art. 7 Rn. 8.

das Modell einer ordnungsrechtlichen Vollzugsverwaltung. Stattdessen war der Bildungs- und Erziehungserfolg schon immer auf einen engen Kontakt zwischen Lehrpersonal und Schülern angewiesen; nicht der Gesetzesbefehl, sondern die geistige Beeinflussung durch Information und Interaktion prägen die schulische Erziehung durch Dialog.<sup>2</sup> Dementsprechend verpflichtet der Landesgesetzgeber die Schulverwaltung auf eine Aktivierung der Leistungspotentiale der Schüler: „Auftrag der Schule ist es, alle wertvollen Anlagen der Schülerinnen und Schüler zur vollen Entfaltung zu bringen und ihnen ein Höchstmaß an Urteilskraft, gründliches Wissen und Können zu vermitteln.“<sup>3</sup> Aus dieser Aufgabenzuweisung folgt die Zugehörigkeit des Schulverwaltungsrechts zur Leistungsverwaltung, die allenfalls begrenzt einer konditionalen Lenkung durch Gesetzesrecht und verwaltungsinterne, hierarchische Vorgaben zugänglich bleibt.<sup>4</sup> Der Gesetzgeber gründet die Reform des Schulverwaltungsrechts auf diese Zugehörigkeit des Schulrechts zur leistenden Sozialverwaltung.

Zugleich monopolisiert der verfassungsrechtliche Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates den Verlauf und den Erfolg der Schulausbildung keineswegs in den Händen der Verwaltung. Schon immer begründete der schulische Bildungserfolg eine gemeinsame Verantwortung von Staat und Eltern und betrifft mithin bei einem weiten Verständnis die Gesellschaft als Ganzes: „Das Grundgesetz hat die Schule nicht zur ausschließlichen Staatsangelegenheit erklärt. Der Staat trifft sich hier mit anderen Erziehungsträgern in der Aufgabe, das Kind bei der Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der Gemeinschaft zu unterstützen und zu fördern.“<sup>5</sup> Die gemeinsame Verantwortung von Schulverwaltung und Erziehungsberechtigten bezeichnet das traditionelle Miteinander von Eltern, Schülern und Schulen bei dem gemeinsamen Bemühen um den Bildungs- und Erziehungserfolg.<sup>6</sup> Das Instrument der Zielvereinbarung kann auf dieses traditionelle Miteinander von Staat und Gesellschaft aufbauen.

Die doppelte Einsicht in die traditionelle Zugehörigkeit des Schulrechts zur Leistungsverwaltung und die notwendige Kooperation mit Eltern und Schülern entspricht den Grundannahmen der Reform des Verwaltungsrechts. Zentrale Antriebskräfte für die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ (*Voßkuhle*) sind die Abkehr vom hoheitlich-imperativen Modell der Ordnungsverwaltung und die zunehmende Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren.<sup>7</sup> Im Zeitalter der Privatisierung und Ökonomisierung entsteht in vielen Rechtsgebieten einen Reformdruck zur Ausbildung neuer Handlungsinstrumente und Organisationsformen. Verwaltungsintern dient das Neue Steuerungsmodell als ein Innovationsimpuls für die Veränderung von Verwaltungsorganisation und -verfahren.<sup>8</sup> Verwaltungsextern bewirken die beobachteten Grenzen der staatlichen Handlungsmacht eine kooperative Aufgabenwahrnehmung durch eine Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen

2 Weiterführend *Wißmann, H.*, Pädagogische Freiheit als Rechtsbegriff, Baden-Baden 2002, S. 167 ff.

3 Stellvertretend § 1 Abs. 1 BlnSchulG.

4 Unabhängig vom Schulrecht *Schulze-Fielitz, H.*, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Heidelberg 2006, § 12 Rn. 39 ff. und *Wahl, R.*, Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Schuppert, G.F. (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts – Grundfragen, Baden-Baden 1993, S. 177 (206–208).

5 BVerfGE 34, 165 (172) im Jahr 1972.

6 Zur kooperativen Aufgabenwahrnehmung im Schulrecht *Wißmann, H.*, „Volksbildung“ und Integration, in: Sahlfeld et al. (Hrsg.), Integration und Recht, München 2003, S. 289 (291).

7 Statt vieler *Voßkuhle, A.*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem et al. (Anm. 4), § 1 Rn. 10 ff.

8 Grundlegend *Schneider, J.-P.*, Das Neue Steuerungsmodell als Innovationsimpuls für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht, in: Schmidt-Aßmann, E./Hoffmann-Riem, W. (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden 1997, S. 103–138.

Akteuren.<sup>9</sup> Beide Entwicklungstendenzen einer Abkehr vom Ordnungsrecht und das kooperative Miteinander von Staat und Gesellschaft kennzeichnen das Schulverwaltungsrecht seit Jahrzehnten. Dies erleichtert dem Schulverwaltungsrecht eine Übertragung von neuartigen Steuerungsinstrumenten, die in anderen Rechtsgebieten entwickelt und erprobt wurden.

## 2 Verbreitung von Zielvereinbarungen in der Schulpraxis

Zielvereinbarungen eignen sich in besonderer Weise zur verwaltungswissenschaftlichen Standortbestimmung eines reformierten Schulrechts, dessen Markenzeichen die selbständige Aufgabenwahrnehmung durch die einzelnen Schulen und die Einbeziehung von Schülern und Eltern darstellen. Zielvereinbarungen ersetzen nicht die klassischen Handlungsinstrumente des Schulrechts im administrativen Binnenbereich und dem verwaltungsexternen Verhältnis zu Schülern und Eltern, sondern ergänzen anderweitige Rechtsinstitute durch Eigenständigkeit und Kooperation. Die rechtliche Herausforderung liegt in der Wechselwirkung zwischen der Rechtsfähigkeit der hergebrachten Handlungsformen des Schulrechts und der Informalität der neuartigen Verwaltungspraxis. Diese Unbestimmtheit in der rechtlichen Einordnung verdeutlicht bereits der Überblick über die Verbreitung von Zielvereinbarungen in der Schulverwaltungspraxis. Deren Vielfalt unterscheidet bei einer typisierten Betrachtung zwischen verwaltungsinternen Zielvereinbarungen der Schulaufsicht über einzelne Schulen sowie verwaltungsexternen Bildungsvereinbarungen mit einzelnen Eltern und Schülern.

### 2.1 ... als Instrument des Qualitätsmanagements

Ein wesentliches Ergebnis des „Pisa-Schocks“ begründet die Einsicht, dass die bisherige Organisation der Schulaufsicht mit ihren herkömmlichen Mitteln einer Lenkung des Bildungswesens nach Maßgabe der hierarchischen Staatsverwaltung vielfach kein optimales Ergebnis erzielt. Stattdessen wurden binnen kurzer Zeit die Erkenntnisse des Neuen Steuerungsmodells auf das Schulrecht übertragen: Dezentralisierung, Subsidiarität, Eigenverantwortung und Partizipation der inner- und außerschulischen Akteure gelten nunmehr auch für das Bildungswesen; binnen weniger Jahre überarbeiten die Bundesländer die jeweiligen Schulgesetze.<sup>10</sup> In Übereinstimmung mit dem Neuen Steuerungsmodell umfasst die Eigenständigkeit verschiedene Dimensionen: weitgehende Budget- und Finanzautonomie, selbständige Gestaltung des Schulprogramms, Profilbindung und kontrollierter Bildungswettbewerb sowie eine Ausdifferenzierung der inneren Schulverfassung bestimmen seither den Alltag der Schulverwaltung.<sup>11</sup> Gemeinsam ist diesen Reformsschritten eine politische und rechtliche Einschränkung der Schulaufsicht durch die Eigenständigkeit der einzelnen Schule.<sup>12</sup>

9 Weiterführend *Schuppert, G. F.*, Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 2000, S. 277 ff.

10 Ausführlicher *Langenfeld* (Anm. 1), S. 357 ff. und *Niehues, N./Rux, J.*, Schul- und Prüfungsrecht, Band 1, 4. Aufl., München 2006, S. 223 ff.; im Vorfeld bereits *Lange, H.*, Schulautonomie und neues Steuerungsmodell, in: RdJB 1999, 423 ff.

11 Wiederum *Langenfeld*, ebd. 361–366 sowie *Kersten, J.*, Segregation in der Schule, in: DÖV 2007, 50 (54–56); unabhängig vom Schulrecht *Schmidt-Aßmann, E.*, Einleitende Problemklizze, in: ders./Hoffmann-Riem (Anm. 8), S. 9 (33–48).

12 Anschaulich *Baumert, J./Füssel, H.-P./Richter, I.*, Schulaufsicht nach PISA – eine Kontroverse, in: RdJB 2003, S. 151–154.

Vor dem Hintergrund einer ausgeweiteten Eigenständigkeit der Einzelschule erfahren Zielvereinbarungen einen klassischen Einsatz, wenn sie die Zuweisung von Haushaltssmitteln an Einzelschulen zur autonomen Verwendung begleiten.<sup>13</sup> In mehreren Bundesländern werden Zielvereinbarungen vom Schulrecht bewusst zum Einsatz gebracht, wenn Schulen zusätzliche Finanzmittel oder rechtliche Gestaltungsoptionen gewährt werden. In diesen Fällen erlauben Zielvereinbarungen der Schulaufsicht eine mittelbare Einflussnahme auf die Mittelverwendung und Nutzung der gewährten Freiräume. Demgemäß können etwa die Berliner Schulen zusätzliche Finanzmittel für „befristete Verträge zur Sicherstellung der Unterrichtsversorgung und zur Durchführung pädagogischer und sonstiger Aufgaben“<sup>14</sup> beantragen, über deren Verwendung sodann Zielvereinbarungen mit der Dienstbehörde abzuschließen sind. Ebenso handeln andere Bundesländer, wenn im Rahmen von Öffnungsklauseln einzelnen Schulen eine Abweichung von allgemeinen Rechtsvorschriften gestattet wird – und die Ausgestaltung dieses erweiterten Handlungsspielraums von der Schulaufsicht ebenfalls durch den Abschluss von Zielvereinbarungen auf „weichem“ Wege kontrolliert wird. Beispielhaft das saarländische Schulordnungsgesetz:

*„Zur Erprobung von Modellen der Selbstständigkeit und Eigenverantwortung kann die Schulaufsichtsbehörde einer begrenzten Anzahl von Schulen für die Dauer von bis zu sechs Jahren in Abweichung von den bestehenden Rechtsvorschriften ermöglichen, zur Weiterentwicklung des Schulwesens bei der Personalentwicklung, Personalverwaltung, Stellenbewirtschaftung und Sachmittelbewirtschaftung sowie in der Unterrichtsorganisation und Unterrichtsgestaltung selbstständige Entscheidungen zu treffen. Das Land und der Schulträger können den am Modellvorhaben teilnehmenden Schulen auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung Stellen, Personal und Sachmittel im Rahmen eines einheitlichen Budgets zur selbstständigen Bewirtschaftung zur Verfügung stellen.“<sup>15</sup>*

Die genannten Situation betrifft die Gewährung zusätzlicher Finanzmittel und rechtlicher Gestaltungsspielräume aufgrund besonderer Umstände. Doch auch im „Normalfall“ der eigenständigen Schule neuen Zuschnitts besitzen Zielvereinbarungen eine vielfache praktische Bedeutung. Hintergrund ist folgender: Mit den erweiterten Handlungsspielräumen geht notwendig eine Einschränkung der Schulaufsicht einher, die gleichwohl mit Blick auf den staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag nicht abgeschafft werden darf.<sup>16</sup> Die Schulverwaltung kann die Instrumente ihrer Einflussnahme verändern, muss jedoch einen substantiellen Einfluss auf die Sicherung und Steigerung der schulischen Qualität bewahren.<sup>17</sup> Hiernach beschränkt sich die Reform der Schulaufsicht keineswegs auf den Abbau der verwaltungsinternen Kontrolle und Lenkung, sondern betrifft zugleich eine „Umregulierung“ durch die Entwicklung von funktionalen Kontrolläquivalenten für eine Schulaufsicht in den Zeiten des Neuen Steuerungsmodells.<sup>18</sup> Die Entwicklung der alternativen Kontrollinstrumente ist heute weitgehend abgeschlossen. Binnen weniger Jahre

13 Allgemein hierzu *Schuppert* (Anm. 9), S. 951 ff.

14 § 7 Abs. 3 S. 2 f. BlNschulG.

15 § 5 Abs. 3 S. 1, 2 SchOG-Saar; ähnlich § 22 Abs. 3 S. 1 BrSchulVwG: „Im Rahmen von Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen der zuständigen Schulbehörde oder einer von ihr beauftragten Einrichtung und der Schule kann die Schule durch die zuständige Schulbehörde von Bestimmungen von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften entpflichtet werden.“

16 Mit Blick auf die Gewährleistung von Chancengleichheit *Oppermann, T.*, Schule und berufliche Ausbildung, in: *Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.)*, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 2. Aufl., Heidelberg 2001, § 135 Rn. 38 ff.

17 Überzeugend *Langenfeld* (Anm. 1), S. 367 f.

18 Unabhängig vom Schulrecht sinngemäß *Trute, H.-H.*, Funktionen der Organisation und ihre Abbildung im Recht, in: *Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem* (Anm. 8), S. 249 (261 ff.); mit Blick auf die anders gelagerte Situation im Wirtschaftsverwaltungsrecht spricht von einer „Umregulierung“ *Voßkuhle* (Anm. 7), Rn. 57.

vollzog das Schulverwaltungsrecht einen Wandel von der Input-Kontrolle aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften hin zur Output-Kontrolle durch Bildungsstandards, Schulleistungs- tests sowie eine interne und externe Evaluation – und Zielvereinbarungen.<sup>19</sup> Letztere erlangen ihre Bedeutung durch die Verbindung der anderweitigen Instrumente einer Output-Kontrolle mit Maßnahmen der schulrechtlichen Qualitätsverbesserung.

Zielvereinbarungen sind aufgrund ihres Zuschnitts mit rechtlichen Maßstäben schwierig zu erfassen und besitzen doch eine Schlüsselstellung für das Verständnis des künftigen Miteinanders von Schulaufsicht und Einzelschule. Zielvereinbarungen fungieren gleichsam als Bindeglied und Scharnier zwischen den rechtlich greifbaren Einzelinstrumenten der Schulaufsicht. Letztere werden als rechtliche Zugriffspunkte der Schulverwaltung in den Schulgesetzen normiert, während Zielvereinbarungen nur vereinzelt eine gesonderte Erwähnung finden. Dies ist kein Zufall, weil das Handlungsinstrument einer Zielvereinbarung seinen Mehrwert gerade aufgrund einer – zumeist informellen – Verknüpfung der Rechtsinstrumente einer reformierten Schulaufsicht entfaltet. Es geht um die Einbindung der rechtsverbindlichen Einzelmaßnahmen in den übergreifenden Prozess der Qualitätsentwicklung, der die punktuellen Instrumente der Schulaufsicht zur Zukunftsaufgabe einer verbesserten Bildungsleistung in Bezug setzt.

Charakteristisch für Funktion und Gegenstand von Zielvereinbarungen sind nicht die Bundesländer mit einer gesetzlichen Normierung; diese erfassen die vielfältige Verwaltungswirklichkeit zumeist nur ausschnitthaft.<sup>20</sup> Stellvertretend für die Praxis stehen vielmehr diejenigen Bundesländer, die Zielvereinbarungen als ein informelles Instrument zur Verbindung der Einzelinstrumente der Output-Kontrolle mit früheren oder späteren Maßnahmen der Schulaufsicht nutzen, mit oder ohne gesetzlicher Anordnung. Hierbei betreffen Zielvereinbarungen unterschiedliche Zeitpunkte des Kreislaufs der Qualitätsentwicklung:

In Hessen sollen „Zielvereinbarungen zwischen dem Staatlichen Schulamt und der Schule über Maßnahmen ihrer Qualitäts- und Organisationsentwicklung“<sup>21</sup> auf Grundlage des Schulprogramms vereinbart werden; hier dient eine Zielvereinbarung der Umsetzung des Schulprogramms und bereitet zugleich die Grundlage für eine spätere Output-Kontrolle. Dagegen kann die Schulaufsicht in Berlin im Rahmen der internen Evaluation mit Einzelschulen konkrete Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung der schulischen Arbeit vereinbaren, die ihrerseits einer Fehlentwicklung in den Anfängen vorbeugen.<sup>22</sup> In Baden-Württemberg sollen zukunftsgerichtete Zielvereinbarungen erst als eine Reaktion auf die externe Evaluation geschlossen werden und mithin auf festgestellte Defizite antworten, bevor der Kreislauf der Qualitätskontrolle erneut beginnt.<sup>23</sup>

Gemeinsam ist den aufgeführten Beispielen die informelle Verbindung von gesetzlich vorgesehenen Einzelstufen der Qualitätsentwicklung. Der Zeitpunkt der Zielvereinbarung ist nicht entscheidend, da das Qualitätsmanagement einen Kreislauf begründet; die rechtlichen Fixpunkte

19 Ausführlicher erneut die Darstellung von *Langenfeld* (Anm. 1), S. 368 ff.; allgemein *Ziekow, J.*, Einfluss des neuen Steuerungsmodells auf das Verwaltungsverfahren, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, Baden-Baden 2003, S. 349 (356 ff.).

20 So bestimmt § 52 Abs. 2 S. 1 HbgSchulG ohne weitere Konkretisierung die Zuständigkeit der Schulkonferenz für die Annahme von „Schulprogramm sowie Ziel- und Leistungsvereinbarungen“ und gemäß § 32 Abs. 6 HbgSchulG soll eine schulöffentliche Zugänglichkeit derselben gewährt werden.

21 § 127 Abs. 5 HessSchulG.

22 Vgl. §§ 2 Abs. 1, 3 Abs. 4 Berliner Ausführungsvorschrift Schulprogramm vom 11.06.2008; offen bleibt, welche Form diese „Vereinbarung“ annimmt und ob insoweit Zielvereinbarungen unterzeichnet werden.

23 Vgl. die Pressemitteilung des baden-württembergischen Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport vom 3.09.2008 sowie <http://www.evaluation-bw.de>.

einer Erstellung des Schulprogramms und Maßnahmen der internen und externen Evaluation münden in eine erneute Überarbeitung des Schulprogramms. Wenn der Mehrwert einer Zielvereinbarung in der informellen Verknüpfung dieser rechtsförmigen Einzelmaßnahmen begründet liegt, überrascht es nicht, wenn Sachsen den Zeitpunkt ihres Abschlusses überhaupt nicht festlegt.<sup>24</sup> Die Schulverwaltung soll im Einzelfall entscheiden, wann sie auf das Instrument der Zielvereinbarung zur informellen Beeinflussung der Reformbemühungen über die gesetzlich normierten Einzelentscheidungen der Qualitätsentwicklung hinaus zurückgreift.

## 2.2 ... zur Aktivierung individueller Bildungsressourcen

Neben der verwaltungsinternen Flexibilisierung der Entscheidungsabläufe umfasst die Reform des Verwaltungsrechts die Orientierung am Bürger als Kunden staatlicher Dienstleistungen.<sup>25</sup> Für die Schulverwaltung begründet die einhergehende Orientierung an der Perspektive der Schüler und der Erziehungsberechtigten keine Neuerung. Traditionell folgt die Schulverwaltung gemäß der einleitenden Darstellung dem Grundmodell einer leistenden Sozialverwaltung und teilt ihre Verantwortung für den Bildungserfolg mit den Eltern und Schülern. Entsprechend richtet sich der gesetzliche Bildungsauftrag nicht auf den Gesetzesvollzug, sondern bezweckt die Aktivierung individueller Bildungsressourcen durch die Vermittlung von Wissen und Erziehung: „Dabei sind die Bereitschaft und Fähigkeit zu fördern, für sich allein wie auch gemeinsam mit anderen zu lernen und Leistungen zu erzielen. Die Schülerinnen und Schüler sollen zunehmend selbstständiger werden ...“<sup>26</sup> Mit Blick auf diese Aufgabendefinition erhalten Lehrer eine pädagogische Ausbildung und betreiben den Bildungs- und Erziehungserfolg aufgrund regelmäßiger Kontakte und Gespräche mit den Schülern und ihren Erziehungsberechtigten.

Wenn dieser Kooperationsprozess zukünftig vermehrt den Abschluss von Zielvereinbarungen umfasst, begründet dies keine grundlegende Neuerung. Anders als bei der Reform der Schulaufsicht ergänzen Bildungsvereinbarungen das bisherige Miteinander von Eltern, Schülern und Lehrern ohne Reform der Rechtsinstitute. Es geht um eine Fortentwicklung der bisherigen Bildungspraxis. Tatsächlich finden sich in der Praxis der Schulverwaltung bereits heute verschiedene Formen der Vereinbarung zwischen Eltern, Schülern und Lehrern ohne eine gesonderte gesetzliche Normierung: Im Jahr 2003 unterzeichneten die nordrhein-westfälische Landesregierung mit den Spartenverbänden der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege sowie den Kirchen eine „Bildungsvereinbarung“ über die Verbesserung der (früh-)kindlichen Bildung.<sup>27</sup> Weitergehend verabreden einzelne Schulen „Schulverträge“, die an die Stelle von Schul- und Hausordnungen treten; ähnliches gilt für Klassenverbände, die Zielvereinbarungen über internes Verhalten beschließen.<sup>28</sup> Diese Formen einer Bildungsvereinbarung unter Beteiligung vieler Akteure sollen an dieser Stelle nicht weiter untersucht werden. Stattdessen wird der Blick auf individuelle Ziel- bzw. Bildungsvereinbarungen gerichtet, in denen einzelne Lehrer, Schüler und Erziehungsberechtigte wechselseitige Handlungspflichten und -ziele festlegen.

24 Siehe Zielvereinbarungen im sächsischen Schulsystem (2. Aufl. 2008), S. 4 ff. (online unter <http://www.sachsen-macht-schule.de/schule/6235.htm>).

25 Zum Einsatz von Zielvereinbarungen als Instrument zur Berücksichtigung der „Kundenperspektive“ R. Pitschas, Dienstleistungsverwaltung und serviceorientierte Rechtskonkretisierung, BayVBl. 2000, 97 (97).

26 § 2 Abs. 1 S. 5 f. NdsSchulG.

27 Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen: Bildungsvereinbarung NRW. Fundament stärken und erfolgreich starten (2003), S. 6 ff. (online unter <http://www.schulministerium.nrw.de>).

28 Zu beiden Beispielen Füssel, H.-P./Kretschmann, R., Verträge im Bildungsbereich, in: RdJB 2005, S. 56 (61, 63 f.).

Ebenso wie bei verwaltungsinternen Zielvereinbarungen zwischen der Schulaufsicht und Einzelschulen muss bei individuellen Bildungsvereinbarungen zwischen einer informellen Verwaltungspraxis aufgrund des allgemeinen Schulrechts und gesetzlich normierten Sondersituation unterschieden werden. Informell wurden Zielvereinbarungen zwischen Lehrern, Eltern und Schülern jedenfalls mündlich durch eine Verständigung auf wechselseitige Handlungsziele und gemeinsame Anstrengungen schon immer am Rande des Unterrichts und im Rahmen von Elterngesprächen vereinbart. Ein Rechtsbindungswille wurde derartigen informellen Vereinbarungen zutreffend nicht beigemessen; allen Beteiligten war klar, dass die Leistungsbeurteilung, die Versetzung, der Prüfungserfolg und eventuelle Ordnungsmaßnahmen sich nach den hergebrachten Grundsätzen des Schulrechts richten und nicht zur Disposition individueller Absprachen stehen. Im Grundsatz ändert sich dies nicht, wenn der Vereinbarungsprozess eine Formalisierung erfährt, indem etwa ein verwaltungsinterner Vermerk über den Gegenstand eines Gesprächs angefertigt oder, einen Schritt weiter, im Anschluss eine ausdrückliche „Bildungsvereinbarung“ unterzeichnet wird. Insoweit steht der „appellative Charakter“<sup>29</sup> im Vordergrund, während die Rechtsfolgen sich nach dem bekannten Instrumentarium des Schulrechts richten.

Derartige Bildungsvereinbarungen finden nicht nur in der Praxis eine immer größere Verbreitung. Zwischenzeitlich wurden individuelle Zielvereinbarungen in den Schulgesetzen mehrerer Bundesländer als ein Steuerungsinstrument der Schulverwaltung gesetzlich anerkannt: „Zur Förderung des Schülers und zur Ausgestaltung des Erziehungs- und Bildungsauftrages können zwischen dem Schüler, den Eltern und der Schule Bildungsvereinbarungen geschlossen werden.“<sup>30</sup> Wenn die Schulgesetze den Abschluss einer Bildungsvereinbarung nicht vorgeschrieben, sondern als eine Option im Einzelfall vorsehen, entspricht dies der bezweckten Ausrichtung an den Gegebenheiten der individuellen Lebens- und Bildungsbiografie. Erst eine maßgeschneiderte Anpassung an die Probleme und Herausforderungen des Einzelfalls unterscheidet die individuelle Zielvereinbarung von abstrakt-generellen Vorgaben durch Gesetzesvorschriften, Lehrpläne und Verhaltensrichtlinien.<sup>31</sup> Durch die individuelle Bildungsvereinbarung wird der Einzelfall zu den allgemeinen Bildungszielen in Bezug gesetzt. Dies bedeutet nicht, dass der betroffene Lehrer mit der Ausarbeitung einer Zielvereinbarung allein gelassen würde. Selbstverständlich kann die Schulverwaltung vorgefertigte Hilfestellungen über mögliche Inhalte und Regelungstechniken bereitstellen.<sup>32</sup> Zu den typischen Inhalten entsprechender Vereinbarungen gehören individuelle Verhaltensziele und Unterstützungsmaßnahmen aller Beteiligten, das Abstecken eines Zeitrahmens und die Vereinbarung eines Auswertungszeitpunkts.<sup>33</sup>

Weitergehende Vorschriften finden sich in den Schulgesetzen der Bundesländer, soweit Bildungsvereinbarungen in bestimmten Situationen bewusst eingesetzt werden sollen, um in Reaktion auf Problemlagen eine gemeinschaftliche Anstrengung von Lehrern, Schülern und Eltern anzustoßen. Dies gilt als Antwort auf eine gescheiterte Versetzung<sup>34</sup> ebenso wie für die Notwendig-

29 Füssel/Kretschmann, ebd. 62.

30 § 35a Abs. 2 SachsSchulG; ähnlich § 100 Abs. 2 HessSchulG, § 24 Abs. 3 SchulG LSA und § 42 Abs. 5 SchulG NRW.

31 Ebenso Füssel/Kretschmann, ebd. 66.

32 Beispielhaft das Sächsische Bildungsinstitut: Entwicklungsplan und Bildungsvereinbarung in Sachsen. Erläuterungen und Hinweise (2007); sinngemäß § 65 Abs. 2 Nr. 12 SchulG NRW zur Entscheidungskompetenz der Schulkonferenz für „Grundsätze ... zum Abschluss von Bildungs- und Erziehungsvereinbarungen.“

33 Ausführlicher das Sächsische Bildungsinstitut, ebd. 4 sowie Füssel/Kretschmann, ebd. 64–66.

34 In diesen Fällen sieht § 17a Abs. 5 S. 3 f. BlnSchulG den Abschluss von Bildungs- und Erziehungsvereinbarungen jedenfalls bei der ansonsten ausgeschlossenen Jahrgangsstufenwiederholung bis zum Abschluss der Sekundarstufe I in Gemeinschaftsschulen zwingend vor.

keit einer „schriftliche(n) individuelle(n) Verhaltensvereinbarung“<sup>35</sup> als Voraussetzung für eine zwangswise Überweisung in eine andere Schule. Eine gesetzliche Normierung ist notwendig, wenn in bestimmten Klassenstufen anstelle der in den Schulgesetzen eigentlich vorgesehenen Halbjahreszeugnisse ein Ersatz „durch strukturierte Zielklärungsgespräche, Lernentwicklungsberichte und Lernvereinbarungen“<sup>36</sup> geschaffen wird. Schließlich erstaunt nicht, dass Baden-Württemberg zukünftig Bildungsvereinbarungen als Instrument der Integrationsförderung bei Schülern mit einem Migrationshintergrund nutzen will.<sup>37</sup> Eine aktive Zusammenarbeit von Schule und Elternhaus begründet eine wichtige Voraussetzung für den Integrationserfolg bei einem Migrationshintergrund, auch weil alle Beteiligten aufgrund einer interkulturellen Verständigung wechselseitig voneinander lernen müssen, den Blickwinkel der jeweiligen anderen Seite ihren jeweiligen Handlungen während des Bildungs- und Erziehungsprozesses zu Grunde zu legen.<sup>38</sup>

### 3 Begrenzter Erklärungsgehalt der Rechtsdogmatik

Ihre Attraktivität erlangt der Abschluss von Zielvereinbarungen durch die vermeintliche Gleichberechtigung der Parteien eines Vertragsschlusses, die im wechselseitigen Geben und Nehmen ein gemeinsames Ziel verfolgen. Diese Perspektivenverklammerung entspricht der notwendigen Kooperation von Schulverwaltung, Schülern und Erziehungsberechtigten ebenso wie der Zugehörigkeit des Schulrechts zur leistenden Sozialverwaltung, deren Aufgabenwahrnehmung nicht durch den Gesetzesbefehl, sondern eine aktivierende Beeinflussung durch Information und Interaktion geprägt wird.<sup>39</sup> In Übereinstimmung mit dem Neuen Steuerungsmodell wird durch den Abschluss von Zielvereinbarungen verwaltungsintern und im Verhältnis zu den Schülern und deren Erziehungsberechtigten die Hierarchie durch eine Kooperation und der Befehl durch eine Verständigung abgelöst.<sup>40</sup> Wenn an die Stelle einer staatlichen Anordnung von Handlungspflichten deren kooperative Vereinbarung tritt, kann diese Einbeziehung des Normadressaten in die Rechtsgestaltung die Steuerungsleistung des Verwaltungshandelns erhöhen.<sup>41</sup>

Umgekehrt liegt die Herausforderung einer kooperativen Aufgabenwahrnehmung für die Rechtswissenschaft in dessen Rückbindung an die hergebrachten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, wenn die Handlungsmaßstäbe einer „guten Verwaltung“ vielfach im Graubereich zwischen Rechtmäßigkeitsmaßstab und Zweckmäßigkeitswägung verbleiben.<sup>42</sup> Unabhängig vom Schulrecht begründet die unklare Rechtskonstruktion von Zielvereinbarungen die zentrale Schattenseite eines Handlungsinstruments, dessen Vorteil eines vertraulichen Miteinanders auch durch den bewussten Verzicht auf Rechtsförmlichkeit erreicht werden soll.<sup>43</sup> Letztlich muss mit Blick auf

35 § 47 Abs. 2 BrSchulG.

36 § 44 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 HbgSchulG mit Blick auf die Klassenstufe 3 und die Sekundarstufe I.

37 Vgl. den Integrationsplan Baden-Württemberg, Beschluss des Ministerrats vom 8. 09. 2008, S. 47.

38 Hierzu die gemeinsame Erklärung der Kultusministerkonferenz und der Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund vom 13.12.2007, S. 5 ff.

39 Näher bereits Abschnitt I.

40 Zu dieser Zielsetzung Aulehner, J., Zielvereinbarungen im öffentlichen Recht, in: Festschrift für Rupert Scholz, Berlin 2007, S. 451 (452–454) und Langenfeld (Anm. 1), S. 373 f.

41 Hierzu nachfolgend in Abschnitt IV.

42 Zu diesem Spannungsverhältnis Franzius, C., Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, in: Hoffmann-Riem et al. (Anm. 4), § 4 Rn. 18–22 und Pitschas, R., Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: ebd. Band II, § 42 Rn. 52.

43 Hierzu Wimmer, N./Müller, T., Leistungs- und Zielvereinbarungen in der Verwaltung, in: Festschrift für Peter Pernthaler, Wien 2005, S. 445 (450) und Hill, H., Zur Rechtsdogmatik von Zielvereinbarungen in Verwaltungen, in: NVwZ 2002, S. 1059 (1061).

die unterschiedlichen Typen von Zielvereinbarungen im Einzelfall geprüft werden, ob diese mit Rechtsbindungswillen abgeschlossen wurden und gegebenenfalls einen öffentlich-rechtlichen Vertrag begründen; in anderen Rechtsgebieten wird dies mangels Rechtsbindungswillen regelmäßig verneint.<sup>44</sup> Gleichermaßen dürfte für die vorgestellte Praxis der Schulverwaltung gelten: Als Bestandteil des verwaltungsinternen Qualitätsmanagements verknüpfen interne Zielvereinbarungen rechtsverbindliche Einzelmaßnahmen und setzen keine eigenen Rechtsfolgen;<sup>45</sup> entsprechend ersetzen informelle Bildungsvereinbarungen mit Schülern und Eltern nicht die rechtlichen Instrumente des Schulrechts bei Prüfungen und Ordnungsmaßnahmen.<sup>46</sup>

Wenn hiernach Zielvereinbarungen im Schulrecht regelmäßig keine Rechtswirkungen entfalten, bekräftigt dies ihren informellen Charakter. Gleichwohl können sie in einem engen Zusammenhang mit rechtsförmlichen Maßnahmen und Anordnungen ausgehandelt werden; die Bewirkung von Rechtsfolgen bleibt sodann diesen anderen Handlungsinstrumenten vorbehalten. Tatsächlich dienen verwaltungsinterne Zielvereinbarungen nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen der Optimierung des Qualitätsmanagements, dessen Einzelmaßnahmen durch informelle Absprachen vor- oder nachbereitet werden; Zielvereinbarungen ergänzen rechtsverbindliche Anordnungen und unterstützen deren tatsächliche Wirksamkeit.<sup>47</sup> Entsprechend können verwaltungsexterne Bildungsvereinbarungen mit Eltern und Schülern in einem Zusammenhang mit einer konkreten Verfügung stehen, etwa einer drohen Nichtversetzung oder einem Schulverweis. In anderen Fällen soll der Bildungs- und Erziehungsprozess allgemein gefördert werden, auch zur Vermeidung einer Eskalation von schulischen Problemen.<sup>48</sup> Zielvereinbarungen begründen mithin im Innen- und Außenverhältnis ein unselbständiges Instrument, das keine abschließende Regelung trifft. Stattdessen ergänzen die internen und externen Zielvereinbarungen anderweitige Maßnahmen der Schulverwaltung, deren Rechtsfolgen nach allgemeinen Regeln zu bestimmen sind.

Selbstverständlich muss der Gesetzgeber die Zulässigkeit und den möglichen Inhalt von Zielvereinbarungen normieren, soweit diese eine Abweichung von gesetzlichen Vorschriften gestatten.<sup>49</sup> Dagegen besteht keine Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung, wenn Zielvereinbarungen als unselbständiges Handlungsinstrument der Schulverwaltung deren rechtsförmige Handlungsoptionen nach Maßgabe der Schulgesetze ergänzen. Nur letztere müssen den Anforderungen des schulrechtlichen Gesetzesvorbehals genügen.<sup>50</sup> Die allgemeinen Bestimmungen zur

44 Weiterführend *Hill*, ebd. 1060 f., *Aulehner* (Anm. 41), S. 461 f. und *Bauer, H.*, Verwaltungsverträge, in: Hoffmann-Riem et al. (Anm. 4), Band II, § 36 Rn. 57 f.; dagegen für eine Rechtsverbindlichkeit *Schmidt, I.*, Zielvereinbarungen als Herausforderung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: DÖV 2008, S. 760 (764).

45 Siehe *Langenfeld* (Anm. 1), S. 374; eine begrenzte Rechtsfähigkeit könnte bestehen, wenn Einzelschulen aufgrund einer Zielvereinbarung nach Maßgabe der vorstehenden Darstellung die Abweichung von Rechtsvorschriften gestattet wird oder sonstige Finanzmittel zugewiesen wird; insoweit besteht eine Parallele zu Hochschulverträgen, die *Trute, H.-H.*, Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich, in: WissR 33 (2000), S. 134 (146 ff.) als öffentlich-rechtlichen Vertrag einstuft; allerdings besitzen Einzelschulen anders als Hochschulen keine Rechtspersönlichkeit, sodass ein förmlicher Vertragsschluss nach §§ 54 ff. VwVfG zumeist ausscheidet.

46 Ebenso *Füssel/Kretschmann* (Anm. 29), S. 62 f.

47 Hierzu *Hill* (Anm. 44), S. 1060 f. und *Langenfeld* (Anm. 1), S. 374 f.

48 Vgl. vorstehend in Abschnitt II.2.

49 Dies gilt für die vorstehend ausgeführten Beispiele erweiterter Handlungsspielräume im Schulorganisationsrecht ebenso wie für Ausnahmen vom allgemeinen Prüfungsrecht (Zielvereinbarung statt Halbjahreszeugnis); für die Detailgenauigkeit der Normierung gelten die allgemeinen Überlegungen zum schulrechtlichen Gesetzesvorbehalt; hierzu *Niehues/Rux* (Anm. 10), S. 7 ff.

50 Eine Grenze dürfte allenfalls dann überschritten sein, wenn informelle Zielvereinbarung spürbare Auswirkungen auf die Rechtslage entfalten, ohne notwendig eigene Rechtsfolgen zu setzen; entsprechend fordert *Guckelberger, A.*, Die Einführung nationaler Bildungsstandards, in: NVwZ 2005, S. 750 (752–754) für die Einführung von Bildungsstandards eine gesetzliche Regelung; ebenso für Zielvereinbarungen in Österreich *Wimmer/Müller* (Anm. 44), S. 452–454,

Zulässigkeit von Zielvereinbarungen in einzelnen Schulgesetzen entspringen mithin keiner verfassungsrechtlichen Notwendigkeit. Zielvereinbarungen ersetzen nicht die verbindlichen Handlungsinstrumente des Schulrechts und suchen gemeinsame Antworten auf festgestellte Probleme nur innerhalb des gesetzlichen Rahmens des Schulverwaltungsrechts.

Aus der rechtlichen Unselbständigkeit der Zielvereinbarungen folgt, dass sich der Rechtsschutz gegen die rechtsverbindlichen Anordnungen richtet und nicht die Zielvereinbarung als solche betrifft. Allenfalls mittelbar kann eine Zielvereinbarung in diesen Fällen Rechtswirkungen entfalten, wenn während ihrer Laufzeit der Einsatz einer Ordnungsverfügung als treuwidriges Verhalten der Schulverwaltung erscheinen kann.<sup>51</sup> Ob eine derartige Einschränkung administrativer Handlungsmöglichkeiten aufgrund einer informellen Zielvereinbarung im konkreten Fall vorliegt, muss jeweils gesondert überprüft werden. Zugleich unterstreicht die Möglichkeit des nachgelagerten Erlasses einer Ordnungsverfügung, dass Zielvereinbarungen keineswegs auf einer materiellen Gleichrangigkeit der Vertragspartner beruhen. Häufig besteht nur der äußere Schein eines kooperativen Miteinanders, wenn die Zielvereinbarung im Schatten der Hierarchie ausgehandelt wird.<sup>52</sup> Dies bekräftigt, dass der Inhalt von Zielvereinbarungen die gesetzlichen Vorschriften beachten muss. Auch im Schulrecht gilt, dass keine Flucht in die Informalität erfolgen darf.<sup>53</sup> Zielvereinbarungen füllen den gesetzlichen Rahmen auf informellem Wege, ohne die inhaltlichen Vorgaben des Schulverwaltungsrechts abzuändern.

#### 4 Erweiterter Erkenntnishorizont der Verwaltungswissenschaft

Eine Grundannahme der reformierten Verwaltungsrechtswissenschaft begründet der „Doppelauftrag des Verwaltungsrechts“ (*Schmidt-Aßmann*) als einem Instrument zur Disziplinierung *und* Effektivierung des Verwaltungshandelns.<sup>54</sup> Hieraus folgt für die Rechtswissenschaft eine Ergänzung der Kontrollperspektive des gerichtlichen Rechtsschutzes um die Handlungsperspektive der Behörden. Letztere rückt die Eigenständigkeit der Verwaltung in den Vordergrund, deren rechtlicher Gestaltungsauftrag sich nicht auf die Vermeidung von gerichtlich korrigierbaren Fehlern beschränkt, sondern die eigenständige Ausführung der Gesetze unter Nutzung der vielfältigen Möglichkeiten des Rechts umfasst.<sup>55</sup> Es geht um die Problembewältigung durch Rechtsanwendung aufgrund einer funktionsspezifischen Aufwertung und Durchstrukturierung des administrativen Binnenbereichs und die Entwicklung neuer Handlungsinstrumente. Diese abstrakte Erkenntnis der verwaltungsrechtlichen Reformdiskussion findet in den Zielvereinbarungen des Schulverwaltungsrechts eine typische Verwirklichung.

deren Argumentation mit der Vermeidung von Rechtsschutzlücken in Deutschland wegen der Existenz der allgemeinen Leistungsklage nicht greift; wie hier *Hill* (Anm. 44), S. 1063.

51 Zu diesem Gedanken, der ohne Rechtsverbindlichkeit der Zielvereinbarung auf eine Treuwidrigkeit des Verhaltens innerhalb des Verwaltungsrechtsverhältnisses abstellt, *Aulehner* (Anm. 41), S. 464 und *Langenfeld*, ebd. 375; eine Treuwidrigkeit setzt freilich voraus, dass die Zielvereinbarung eingehalten wird und der Vermeidung der Ordnungsmaßnahme diente.

52 Unabhängig vom Schulrecht weisen *Kluth*, W., Zuständigkeits- und Leistungsordnung, in: *Bachof O./Stober, R./Wolff, H. (Hrsg.)*, Verwaltungsrecht III, 5. Aufl., München 2004, § 84 Rn. 196 und *Aulehner* (Anm. 41), S. 461 darauf hin, dass der kooperative Anspruch in der Praxis oft nicht eingehalten werde.

53 Zur Rechtsbeachtungspflicht *Pünder*, H., Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, in: DÖV 1998, 63 (68), *Schmidt* (Anm. 44), S. 763 f. und, grundlegend, *Bauer, H.*, Informelles Verwaltungshandeln im öffentlichen Wirtschaftsrecht, in: *VerwArch.* 87 (1987), 241 (259 f.).

54 Grundlegend *Schmidt-Aßmann*, E., Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., Heidelberg 2004, S. 179 ff.

55 Weiterführend *Voßkuhle* (Anm. 7), Rn. 15 ff. sowie *Schuppert* (Anm. 7), S. 455 ff.

Zielvereinbarungen stehen stellvertretend für eine Neuausrichtung des Schulverwaltungsrechts, das anstelle der Rechtsförmigkeit des Verwaltungshandelns auf eine optimierte Aufgabenwahrnehmung durch flexible Handlungsformen setzt. Im Bildungswesen überrascht diese Neuausrichtung angesichts der traditionellen Kooperation von Schulverwaltung, Schülern und Eltern sowie der hergebrachten Zugehörigkeit zur leistenden Sozialverwaltung keineswegs.<sup>56</sup> Eine informelle Zusammenarbeit durch den Abschluss von Zielvereinbarungen im Innen- und Außenverhältnis fördert eine wirkungsvolle Aufgabenwahrnehmung. Ebenso wie in anderen Rechtsgebieten kann im Schulrecht die Einbeziehung des Normadressaten in die Rechtsgestaltung die Steuerungsleistung des Verwaltungshandelns erhöhen: Die Anforderungen an den Gesetzesvollzug werden an die verfügbaren Ressourcen und tatsächlichen Vollzugsbedingungen angepasst; ein fortgesetzter Dialog wirkt innovationsfördernd und erlaubt Lernprozesse; zwischen den Veraltungseinrichtungen erfolgt eine bessere Koordinierung.<sup>57</sup>

Auf dieser Grundlage werden die steuerungswissenschaftlichen Vorteile der vorgestellten Verwaltungspraxis sichtbar. Bildungsvereinbarungen mit Eltern und Schülern konkretisieren die gemeinsame Verantwortung für den Bildungs- und Erziehungserfolg und wirken im Idealfall aktivierend auf die Motivation aller Beteiligten. Wenn eventuelles Misstrauen und Missverständnisse mit dem Abschluss einer Zielvereinbarungen durch einen Dialog ersetzt werden, fördert das aufgebaute Vertrauen gegenüber der Verwaltung seitens der Eltern und Schüler die Akzeptanz ihrer Entscheidungen.<sup>58</sup> Zugleich erhöht die bessere Kenntnis der Erwartungshaltung der Eltern und Schüler den Steuerungserfolg des staatlichen Bildungs- und Erziehungsbemühens; der Einsatz von Ordnungsinstrumenten wird im Idealfall überflüssig oder aufgrund der besseren Verständnis- und Vertrauensbasis jedenfalls in seiner Wirkungsweise effektuiert.<sup>59</sup> Die Verhaltenspsychologie lehrt, dass ein Denken in Anreizen bessere Steuerungsleistungen verspricht als ein Drohen mit Sanktionen.<sup>60</sup> Zudem kann die Schulverwaltung beim Abschluss von Bildungsvereinbarungen einen Einfluss jenseits ihrer rechtlicher Zugriffsmöglichkeiten erreichen. Erziehungsberechtigte können in den Bildungsvereinbarungen auch freiwillige Verpflichtungen übernehmen, die rechtlich nicht durchsetzbar wären.<sup>61</sup>

Entsprechend erlauben Zielvereinbarungen zwischen der Schulaufsicht und Einzelschulen die Einführung eines partizipatorischen Führungsstils nach Maßgabe neuer organisationswissenschaftlicher Erkenntnisse auch der Betriebswirtschaft.<sup>62</sup> Ein kooperativer Führungsstil fördert regelmäßige Effizienzgewinne, erhöht die Vollzungsbereitschaft und -fähigkeit und schafft einen Quasi-Markt zur Entwicklung neuer Konzepte, die ein Lernen vom positiven Beispiel erlauben.<sup>63</sup> Vor allem jedoch verknüpfen Zielvereinbarungen die Einzelmaßnahmen des Qualitätsmanagements und erlauben insoweit eine fortgesetzte Kontrolle der Einzelschulen durch die Schulaufsicht aufgrund eines ständigen Kommunikationsprozesses. Damit sind Zielvereinbarungen ein zentrales Instrument für eine erneuerte Fach- und Rechtsaufsicht zur Gewährleistung des

<sup>56</sup> Erneut einführend in Abschnitt II.

<sup>57</sup> Lesenswert Hill (Anm. 44), S. 1060 f. und Bauer (Anm. 45), Rn. 55.

<sup>58</sup> Hierzu Füssel/Kretschmann (Anm. 29), S. 67 f.

<sup>59</sup> Unabhängig vom Schulrecht Hill, ebd., und Geffken, R., Zielvereinbarungen, in: NZA 2000, 1033 (1033).

<sup>60</sup> Allgemein Sackofsky, U., Anreize, in: Hoffmann-Riem et al. (Anm. 4), Band II, § 40 Rn. 29 ff.

<sup>61</sup> Ermöglicht wird zudem eine Rückkopplung mit anderen Rechtsgebieten, wenn etwa Bildungsvereinbarungen mit zugewanderten Eltern diese zum Erwerb von deutschen Sprachkenntnissen in einem Integrationskurs anregen; hierzu Thym, D., Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen 2009/10, in Vorbereitung (Kapitel 5).

<sup>62</sup> Hierzu Geffken (Anm. 61), S. 1034 und Schmidt-Aßmann (Anm. 56), S. 246 f.

<sup>63</sup> Siehe Wimmer/Müller (Anm. 44), S. 447 f. und, wiederum, Hill (Anm. 44), S. 1060 f.

staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags.<sup>64</sup> Sie schließen gemeinsam mit den Einzelmaßnahmen des Qualitätsmanagements eine potentielle Leerstelle, wenn der Abbau hierarchischer Eingriffsmittel der Schulaufsicht im Zeitalter der selbständigen Einzelschule nur teilweise durch funktionale Kontrolläquivalente ersetzt wird.<sup>65</sup> Diese Funktion der Zielvereinbarung als einem Instrument zur kooperativen Ausgestaltung der reformierten Schulaufsicht kommt im Bremer Schulverwaltungsgesetzes deutlich zum Ausdruck, wenn dieses Zielvereinbarungen zu einem privilegierten Handlungsinstrument der Fachaufsicht erhebt.<sup>66</sup>

## 5 Ausblick

Das Allgemeine Verwaltungsrecht dient als Speicher für die Lösung von Problemen in den Rechtsgebieten des Besonderen Verwaltungsrechts. Entsprechend kann das Schulrecht bei der Identifikation von Problemlagen und deren verwaltungsrechtlicher Bewältigung von den Grundlagen des Verwaltungsrechts profitieren. Zahlreiche Regelungsstrukturen des reformierten Schulverwaltungsrechts stimmen mit ähnlichen Bestimmungen in anderen Rechtsgebieten überein. Am Beispiel der Zielvereinbarung zeigt der vorliegende Beitrag die mögliche Rückkoppelung des Schulverwaltungsrechts an allgemeine Entwicklungen. Das neuartige Handlungsinstrument der Zielvereinbarung betrifft zwei Hauptfelder der Reform der vergangenen Jahre: Der Übergang von der hierarchischen Schulaufsicht zur flexiblen Output-Kontrolle sowie den Ausbau eines kooperativen Miteinanders von Staat und Gesellschaft durch die Einbeziehung von Eltern und Schüler. Es geht darum, die zunehmende Verständigung auf Zielvereinbarungen in der schulrechtlichen Praxis inhaltlich zu strukturieren und auf der Grundlage verwaltungsrechtlicher Überlegungen einer rechtlichen Bewertung zuzuführen.

In der Praxis dienen Zielvereinbarungen als verwaltungsinternes Instrument zur Verständigung von Schulaufsicht und Einzelschule über die Nutzung der eingeräumten Gestaltungsspielräume. Für sich genommen entfaltet eine derartige Zielvereinbarung regelmäßig keine Rechtswirkungen, sondern dient als unselbständige Vereinbarung der Vor- und Nachbereitung der rechtsverbindlichen Einzelinstrumente der Schulaufsicht. Letztere konkretisieren die Rechtslage und bestimmen den Umfang der wechselseitigen Rechte und Pflichten. Zielvereinbarungen bezwecken als Bindeglied eine inhaltliche Verknüpfung der punktuellen Einzelmaßnahmen im Kreislauf der Qualitätsentwicklung und füllen den Gesetzesrahmen auf informellem Wege. Entsprechend ist eine gesetzliche Normierung ihrer Zulässigkeit in den Landesschulgesetzes nur dann notwendig, wenn der Abschluss von Zielvereinbarungen mit einer Ausnahme von gesetzlichen Vorschriften im Einzelfall verbunden wird.

In ähnlicher Weise ergänzen externe Bildungsvereinbarungen mit einzelnen Schülern und Erziehungsberechtigten das herkömmliche Handlungsinstrumentarium des Schulrechts. Bildungsvereinbarungen unterstützen eine Aktivierung und Abstimmung der Bildungsanstrengungen aller Beteiligten im Dienste des individuellen Bildungserfolgs. Ihren Mehrwert erlangen Zielvereinbarungen hiernach nicht bei der rechtsdogmatischen Analyse, sondern bei einer steuerungswissen-

64 Hierzu bereits in Abschnitt II.2.

65 Unabhängig vom Schulrecht Hill, H., Normsetzung und andere Formen exekutiver Selbstprogrammierung, in: Hoffmann-Riem et al. (Anm. 4), Band II, § 34 Rn. 65.

66 Siehe § 12 Abs. 2 S. 1 BrSchulVwG: „Die Fachaufsicht soll durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen auf eine ziel- und ergebnisorientierte überprüfbare Arbeit der einzelnen Schule hinwirken.“ Alternative Maßnahmen bleiben ange-sichts der Soll-Bestimmung und nach Satz 2 möglich.

schaftlichen Betrachtung des Schulverwaltungsrechts. Aus der Handlungsperspektive der Schulverwaltung können Zielvereinbarungen ein geeignetes Mittel darstellen, um die Leistungsfähigkeit der bestehenden Instrumente zu verbessern und Leerstellen auf informellen Wege ausfüllen. Verwaltungsintern erlauben Zielvereinbarungen der Schulaufsicht einen Einfluss auf die eigenständige Einzelschule diesseits der hierarchischen Steuerung. Entsprechend können Bildungsvereinbarungen mit Schülern und Erziehungsberechtigten im Vorfeld, zur Begleitung oder zur Nachlese einer rechtsverbindlichen Anordnung den Bildungserfolg zu verbessern helfen. Diese Vorteile des „weichen“ Handlungsinstruments einer Zielvereinbarung zeigen dem Schulverwaltungsrecht die Überlegungen der Verwaltungsrechtswissenschaft.

*Verf.: Priv.-Doz. Dr. Daniel Thym LL.M., Juristische Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin,  
Unter den Linden 6, 10099 Berlin, E-Mail: daniel@thym.de*

*Hans Ambühl/Susanne Hardmeier*

## **Bildungspolitische Entwicklungen in der Schweiz: Zwischen kantonaler Schulautonomie und nationaler Harmonisierung**

Das schweizerische Bildungssystem befindet sich im Umbruch. Eine interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme befindet sich im Ratifikationsverfahren in den Kantonen. Die Diskussionen rund um dieses Konkordat spiegeln das Spannungsfeld, in dem sich die Bildungspolitik in der Schweiz befindet. Initiantin der Vereinbarung ist die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die damit an das Schulkonkordat von 1970 anknüpft und dieses weiter entwickelt. Die Bestrebungen der EDK zur Verstärkung der gesamtschweizerischen Bildungskooperation finden ihre Basis auch in der Bildungsverfassung, die 2006 in die schweizerische Bundesverfassung Eingang gefunden hat.

### **1 Das schweizerische Bildungssystem im Spannungsfeld zwischen Kleinräumigkeit und internationalen Anforderungen**

#### **1.1 Föderalismus als Grundpfeiler des schweizerischen Bildungssystems**

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Artikel 3 der schweizerischen Bundesverfassung definiert den Föderalismus mit einer weitgehenden Selbstbestimmung der Kantone und ermöglicht so die Vielfalt, welche die Schweiz prägt.

Der schweizerische Föderalismus unterscheidet sich in einigen markanten Punkten vom Föderalismus der europäischen Nachbarländer. Das an sich schon kleine Land (die rund 7,7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz entsprechen ungefähr der Bevölkerung des Bun-