

D. Gesamtergebnis

I. Die staatliche Schulhoheit gemäß Art. 7 Abs. 1 GG

Art. 7 Abs. 1 GG normiert einen dem Staat im Rahmen seiner Schulhoheit erteilten Erziehungs- und Bildungsauftrag. Die darin eingeschlossene grundrechtsbezogene Staatsaufgabendimension verpflichtet den Staat, d. h. nach Maßgabe der föderalen Kompetenzordnung (Art. 30, 70 ff. GG) Gesetzgeber und Verwaltung der Länder, durch Vorhalten öffentlicher Schulen und für diese entwickelte regulative Programme ein funktionsfähiges Schulsystem zu gewährleisten. Öffentliche Schulen sind für die Grundrechtsverwirklichung der Kinder unverzichtbar und zugleich Bestandteil der vom Staat für das Funktionieren der Gesellschaft zur Verfügung gestellten Infrastruktur. Aus dem Primat des staatlichen Erziehungsauftrages folgt i. S. der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass der staatliche Gestaltungsbereich nicht nur die organisatorische Gliederung der Schule, sondern auch die inhaltliche Festlegung der Ausbildungsgänge und der Unterrichtsziele umfasst.

Weil das gesamte Schulwesen gemäß Art. 7 GG im Einflussbereich des Staates liegen soll, lassen sich die auf Art. 7 Abs. 1 GG gestützten legislativen und exekutivischen Gestaltungsbefugnisse im Bereich der inneren und äußeren Schulangelegenheiten als genuine, privatisierungsfeste Staatsaufgabe bezeichnen. Die Schulhoheit umfasst alle Kompetenzen zur Konkretisierung des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrages. Insofern ist bedeutsam, dass die Schule autoritativ die Zuteilung von Lebenschancen verwaltet und eine sozialintegrative Aufgabe zu erfüllen hat. Schulaufsicht ist folglich mehr als das verwaltungstechnische Kontrollinstrument einer von der Exekutive ausgeübten Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht.

Da die Schulpflicht den tiefsten Legitimationsgrund der staatlichen Schulaufsicht bildet, müssen sich, nicht zuletzt im Hinblick auf den Geltungsanspruch der Grundrechte von Eltern und Schülern, die weitreichenden Gestaltungsbefugnisse des Staates gemäß Art. 7 Abs. 1 GG durch Beachtung des Demokratie- und Rechtsstaatsgebots grundrechtsadäquat legitimieren (Art. 1 Abs. 3 GG).

II. Verfassungsrechtliche Grenzen der staatlichen Schulgestaltungsmacht

1. Schulaufsicht als obligatorische Staatsaufgabe

Die mit der Schulaufsicht gemäß Art. 7 Abs. 1 GG verbundenen staatlichen Aufgaben gehören zum Kernbereich der Staatstätigkeit. Es handelt sich dabei um eine Staatsaufgabe im engeren Sinne (obligatorische Staatsaufgaben), die der Staat selbst durch seine eigenen Behörden wahrnehmen muss. Die sich daraus ergebende Aufgabenverpflichtung, deren Erfüllung durch den Staat in Art. 7 Abs. 1 GG verbindlich vorgeschrieben ist, beinhaltet für den Landesschulgesetzgeber, dass er die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der hoheitlich organisierten öffentlichen Verwaltung halten muss. Des weiteren folgt daraus, dass ohne Verfassungsänderung die mit der Schulaufsicht verbundenen Verwaltungsaufgaben weder entstaatlicht bzw. privatisiert noch in ein System echter schulischer Autonomie oder Selbstverwaltung entlassen werden können.

2. Beachtung des Rechtsstaatsgebots im Schulverhältnis

Der im Geltungsanspruch der Grundrechte und im Rechtsstaatsprinzip begründete Gesetzesvorbehalt gebietet, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Merkmale der Schulorganisation und auch des Schulverhältnisses in den für die Eltern (Art. 6 Abs. 2 GG) und die Schüler (Art. 2 Abs. 1 u. 12 Abs. 1 GG) grundrechtsrelevanten Bereichen selbst festlegt. Die nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie notwendige

gesetzliche Konkretisierung des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrages gemäß Art. 7 Abs. 1 GG gilt außer für Unterrichts- und Erziehungsfragen auch für den schulorganisatorischen Bereich und die Schulverfassung im Hinblick auf die Ausgestaltung der schulischen Selbstverwaltung.

3. Die Bedeutung des Funktionsvorbehalts gemäß Art. 33 Abs. 4 GG im Bereich der notwendigen Staatsaufgabe Schulaufsicht

Der Funktionsvorbehalt hat mit seinem beamtenspezifischen Aufgabenvorbehalt für die im hoheitlichen Bereich zu erfüllenden staatlichen Aufgaben zugleich die Bedeutung einer den Staatsapparat prägenden Organisationsnorm. Wegen dieses organisationsrechtlichen Gehalts löst er bezogen auf die staatliche Schulhoheit (Art. 7 Abs. 1 GG) einen verfassungsrechtlichen Dominoeffekt aus. Lehrer nehmen als Sachwalter des Staates bei ihrer Erziehungs- und Bildungsarbeit im Unterricht eine notwendige Staatsaufgabe wahr. Ihre Tätigkeit ist deshalb als hoheitliche Aufgabenerfüllung i. S. des Art. 33 Abs. 4 GG zu qualifizieren. Dies wirkt auf die Wahrnehmung der in Art. 7 Abs. 1 GG normierten Schulaufsicht dergestalt zurück, dass Lehrer nicht nur als Beamte in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zu berufen sind, sondern kraft ihrer beamtenrechtlichen Stellung auch in ein öffentlich-rechtlich organisiertes, demokratisch-rechtsstaatlich legitimiertes Verwaltungssystem integriert sein müssen. Dazu gehört, dass sie einem öffentlich-rechtlichen Dienstherrn zu unterstellen sind, der seinerseits gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig ist. Umgekehrt folgt daraus, dass der Beamte bezüglich der Wahrnehmung seines Amtsauftrages nur Stellen seines Dienstherrn verantwortlich ist. Nur diese Stellen sind befugt, ihm auf der Grundlage des bestehenden Sonderrechtsverhältnisses im Rahmen eines hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnisses, die eine Einheit bilden, dienstrechtliche Anordnungen (Weisungen) zur ordnungsgemäßen Erfüllung seines Amtsauftrages zu erteilen. Die Sicherstellung demokratischer Legitimation allen staatlichen Handelns gemäß Art. 20 Abs. 2 GG erfordert einen bestimmten hierarchischen Verwaltungsaufbau des Staatsapparates.

Um die Funktionsfähigkeit der staatlichen Schulaufsicht als hoheitliche Aufgabenerfüllung gewährleisten zu können, dient der Funktionsvorbehalt von seiner Normlogik her dem Zweck, sowohl personell-demokratisch durch die Berufung von Lehrern in ein Beamtenverhältnis als

auch institutionell-organisatorisch wie sachlich-inhaltlich durch die entsprechende Einbindung des Lehrpersonals in die Staatsverwaltung den gemäß Art. 20 Abs. 2 GG notwendigen Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft bei der zum Kernbereich der Staatstätigkeit gehörenden Erfüllung des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrages gemäß Art. 7 Abs. 1 GG sicherzustellen.

4. Demokratiegebot und Schulorganisation

a) Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes erfordert, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeübt wird (Art. 20 Abs. 2 GG). Daraus leitet sich das Erfordernis eines bestimmten Legitimationsniveaus bei der Ausübung von Staatsgewalt ab. Im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeitigt dies Folgen bei allem „amtlichen Handeln mit Entscheidungscharakter“ im Hinblick auf die notwendige Bildung von Legitimationsketten im Rahmen einer prinzipiell weisungsgebundenen, hierarchisch organisierten Staatsverwaltung. Für die Beurteilung ob ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird, kommt es auf die unterschiedenen Formen der institutionellen, funktionellen, sachlich-inhaltlichen und der personellen Legitimation an. Dies gilt gleichermaßen in Einrichtungen des öffentlichen Rechts wie in vom Staat getragenen privatrechtlichen Einrichtungen, die im Fall einer Organisationsprivatisierung gleichfalls der öffentlichen Verwaltung zugerechnet werden.

b) Im Bereich derjenigen öffentlichen Aufgaben, die der Staat selbst durch seine eigenen Behörden als Staatsaufgaben im engeren Sinn wahrnehmen muss, wozu die Hoheitsverwaltung und damit auch die Schulverwaltung gehört, gilt das Primat der personell-demokratischen Legitimation „aller Entscheidungsbefugten“. Dies setzt ein Organisationsprogramm voraus, wie es in dem hierarchisch strukturierten, dem fachaufsichtlichen Weisungsrecht eines parlamentarisch verantwortlichen Ministers unterworfenen Behördensystem mit seinem dazugehörigen öffentlichen Dienst nach Maßgabe des Art. 33 Abs. 4 GG institutionell gewährleistet ist. Diese Rückbindung der demokratischen Legitimation an das Volk über die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung und der damit verbundenen Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Parlament, das seinerseits dem Volk in Wahlen rechenschaftspflichtig ist, entspricht zugleich dem Erfordernis der sachlich-inhaltlichen Legitimation, so dass dieses Legitimationselement die zweite wichtige Legitimationskomponente für das Handeln des Staates im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung darstellt. Aus diesem Grund stellt das Demokratieprinzip eine Schranke für die Entstaatlichung bzw. Teilprivatisierung der Schulverwaltung in den zum Kernbereich der staatlichen Schulaufsicht gemäß Art. 7 Abs. 1 GG gehörenden Aufgabenfeldern dar. Dagegen ist die Mitwirkung Privater an der Aufgabenerfüllung im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung grundsätzlich zulässig, wenn dabei i. S. der Dreistufentheorie der Bedeutung der jeweils zu erledigenden Amtsaufgabe Rechnung getragen wird.

c) Die demokratietheoretische Sonderstellung von funktionalen Selbstverwaltungseinrichtungen, für die als aus der unmittelbaren Staatsverwaltung ausgegliederte Organisationseinheiten der mittelbaren Staatsverwaltung ein geringeres Legitimationsniveau verlangt wird, rechtfertigt sich aus deren Mittlerstellung zwischen Staat und Gesellschaft. Träger derartiger Selbstverwaltungseinrichtungen sind autonome gesellschaftliche Gruppen, die ein funktions- und sachbezogenes gemeinsames Interesse an der gemeinschaftlichen Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zusammenführt und deren Einrichtung und Tätigwerden der Gesetzgeber legitimiert. Für sie ist aus diesem Grund eine sachlich-inhaltliche Legitimation ausreichend.

d) Im Bereich der hoheitlichen Aufgabenerfüllung und damit für die Ausübung der staatlichen Schulhoheit gemäß Art. 7 Abs. 1 GG bietet dagegen die Dreistufentheorie einen verallgemeinerungsfähigen Maßstab,

wie der Einfluss des Staates im Fall der Mitwirkung Privater an staatlichen Entscheidungsprozessen sicherzustellen ist bzw. welcher Grad von Selbstständigkeit den Verwaltungseinrichtungen des Staates zugestanden werden kann. Auch die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte Bayerns, Hessens und Niedersachsens lässt keinen Zweifel, dass eine Mitwirkung Privater, d. h. von Eltern- und Schülervetretern im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung im Rahmen der Schulverfassung grundsätzlich zulässig ist.

Das Erfordernis der Entscheidungsherrschaft personell demokratisch legitimierter Amtsträger im Bereich der obligatorischen Staatsaufgaben (Staatsaufgaben im engeren Sinn) ist nach Maßgabe einer Je-desto-Formel von der Bedeutung der jeweils zu erledigenden Amtsaufgabe für die Erfüllung des Amtsauftrages, also von der Aufgabenqualität bzw. der Intensität ihres Bezugs zum Amtsauftrag abhängig. Hierbei gilt im Sinne der Theorie der abgestuften Legitimationsdichte (Dreistufentheorie) folgendes Grundmuster:

1. Stufe: Lediglich bei Aufgaben, die nur unerheblich die Wahrnehmung von Amtsaufgaben berühren oder bei Aufgaben mit einem „besonders geringen Entscheidungsgehalt“ dürfen einzelne Legitimationselemente, insbesondere aber das an sich erforderliche Element personeller Legitimation, zurücktreten.

2. Stufe: Bei Entscheidungen, die „typischer Weise die verantwortliche Wahrnehmung des Amtsauftrages“ einer Behörde nicht unerheblich berühren, ist dagegen die verbindliche Letztentscheidung eines gegenüber Volk und Parlament verantwortlichen Amtswalters unverzichtbar. Bei kollegialen Beschlussgremien muss die Mehrheit der Mitglieder uneingeschränkt personell demokratisch legitimiert sein und die Entscheidung von einer Mehrheit der so legitimierten Mitglieder getragen werden (Prinzip der doppelten Mehrheit).

3. Stufe: Bei allen Maßnahmen, insbesondere organisatorischen und personellen Maßnahmen, die schwerpunktmäßig die Erledigung von Amtsaufgaben betreffen, muss die Dominanz der Amtsträger schon bei der Willensbildung und erst recht die Entscheidungsherrschaft bei der Entscheidungsfindung sichergestellt sein.

e) Der staatliche Schulgesetzgeber kommt bei einer Reorganisation der Schulverwaltung, auf welcher Ebene auch immer, an dieser durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entscheidend mitgeprägten Verfassungsrechtslage nicht vorbei.

III. Unvereinbarkeit des Hamburger Stiftungsmodells für das berufliche Schulwesen mit Art. 7 Abs. 1 GG und dem grundgesetzlichen Demokratiegebot

1. Verbot der Übertragung von Aufgaben der staatlichen Schulaufsicht auf Einrichtungen funktionaler Selbstverwaltung

a) Der Geltungsanspruch der staatlichen Schulaufsicht gemäß Art. 7 Abs. 1 GG und die damit verbundenen Gestaltungspflichten für die vom Staat in Vorsorge genommenen öffentlichen Schulen sowie die Beachtung des Funktionsvorbehalts gemäß Art. 33 Abs. 4 GG für die Lehrtätigkeit der Lehrer als hoheitliche Aufgabenerfüllung verdeutlichen, dass es sich bei den auf Grund und im Rahmen der staatlichen Schulhoheit zu erledigenden Verwaltungsaufgaben um notwendige Staatsaufgaben handelt. Das originäre Recht des Staates zur Gestaltung des öffentlichen Schulwesens, das nicht nur die organisatorische Gliederung der Schule, sondern auch die inhaltliche Festlegung der Ausbildungsgänge und Unterrichtziele umfasst, enthält einen Amtsauftrag, der nicht im Rahmen gesellschaftlicher Selbstorganisation durchgeführt werden kann. Er muss vielmehr stets den personell-demokratisch legitimierten, letztlich parlamentsverantwortlichen Amtsträgern vorbehalten bleiben. Da die in Art. 7 Abs. 1 GG verankerte Verfassungsaufgabe staatliche Schulaufsicht mit den darin eingeschlossenen Befugnissen zur Verwirklichung des staatlichen Erziehungsauftrages zu den im engeren Sinne staatlichen Aufgaben gehört, scheidet für die schulspezifischen, d. h. auf den staatlichen Erziehungsauftrag ausgerichteten Verwaltungsaufgaben, die Möglichkeit der Schaffung funktionaler Selbstverwaltungseinrichtungen, in welcher Rechtsform und mit welchen Entscheidungsstrukturen auch immer, aus. Dementsprechend bleibt verfassungssystematisch kein Raum, Teilbereiche der staatlichen Schulverwaltung, die der Erfüllung der staatlichen Schulaufsicht gemäß Art. 7 Abs. 1 GG dienen, auf der konzeptionellen Grundlage funktionaler Selbstverwaltungseinrichtungen zu organisieren.

b) Sowohl die im Grundgesetz abgesteckten Vorgaben für die staatliche Schulorganisation (Art. 7 Abs. 1 GG, Demokratie- und Rechtsstaatsgebot und Funktionsvorbehalt gemäß Art. 33 Abs. 4 GG) als auch die für das Duale System der beruflichen Bildung maßgebliche Kompetenzordnung schließt eine Übertragung der Prinzipien funktionaler Selbstverwaltung auf die Erledigung der mit der staatlichen Schulverwaltung im Bereich des beruflichen Schulwesens verbundenen Aufgaben im Wege des Analogieschlusses aus. Der bestehende, z. T. bundesrechtlich durch das Berufsbildungsgesetz vorgegebene einfachgesetzliche Rechtsrahmen lässt es nicht zu, die Entscheidungsstrukturen funktionaler Selbstverwaltungseinrichtungen auf den Bereich der staatlichen Schulorganisation im Schulsegment berufliches Schulwesen auszudehnen. Dem Hamburger Schulgesetzgeber ist es daher verwehrt, eine Stiftung des öffentlichen Rechts als „Form der kollegialen Selbststeuerung“ quasi in die Rolle einer Einrichtung der funktionalen Selbstverwaltung schlüpfen zu lassen. Der für die berufliche Bildung wichtige Lernort Schule würde auf diese Weise grundgesetzwidrig einem Sonderrecht unterstellt. Aus Funktion und Bedeutung der

grundgesetzlich verankerten staatlichen Schulaufsicht ergibt sich vielmehr im Hinblick auf den damit verbundenen Erziehungs- und Bildungsauftrag des Staates in den von ihm vorzuhaltenden öffentlichen Schulen, wozu unzweifelhaft auch die beruflichen Schulen gehören, dass es sich hierbei um eine notwendige Staatsaufgabe handelt, die von den staatlichen Organen selbst wahrgenommen werden muss und keinesfalls auf eine funktionale Selbstverwaltungskörperschaft übertragen oder von einer öffentlich-rechtlichen Stiftung als Quasi- funktionale Selbstverwaltungseinrichtung erledigt werden kann.

Eine Reorganisation des beruflichen Schulwesens auf der Grundlage der Prinzipien funktionaler Selbstverwaltung, die sich den für die unmittelbare Staatsverwaltung geltenden Anforderungen an die personell-demokratische Legitimation der zur Sachentscheidung berufenen Amtsträger entzieht, verstößt deshalb nicht nur gegen den in Art. 7 Abs. 1 GG explizit an den Staat erfolgten Aufgabenzuweis für die Ausübung seiner Schulhoheit als obligatorischer Staatsaufgabe, sondern unterläuft auch das für die Staats- und Rechtsordnung des Grundgesetzes konstitutive demokratische System.

2. Verstoß gegen das Demokratieprinzip durch die Organisationsstruktur der Stiftung Berufliche Schulen

Die Organisationsstruktur des Stiftungsmodells weist bezüglich der Zusammensetzung des Stiftungsorgans Kuratorium, in dem die personell-demokratischen legitimierten Amtsträger des Staates sich bei Beschlüssen gegenüber den Vertretern gesellschaftlicher Interessen nicht durchsetzen können, entscheidende demokratierechtliche Defizite auf. Im Hinblick auf die diesem Gremium eingeräumten Entscheidungsbefugnisse, die für die Ausübung der staatlichen Schulaufsicht wesentlich sind, ist nach Maßgabe der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Dreistufentheorie aufgestellten Kriterien für die Beteiligung Privater an Entscheidungsprozessen im Bereich der obligatorischen Staatsaufgaben sowohl eine Verletzung der demokratietheoretischen Anforderungen im Bereich der 2. Stufe (Aufgaben, die nicht unerheblich die Wahrnehmung des Amtsauftrages berühren) als auch bei der 3. Stufe (organisatorische und personelle Maßnahmen, die schwerpunktmäßig die Erledigung von Amtsaufgaben im Bereich der obligatorischen Staatsverwaltung betreffen) festzustellen. Die nicht zur Disposition des Gesetzgebers stehenden Konditionen für ein ausreichendes personell-demokratisch legitimiertes Verwaltungsverfahren im Kernbereich der Staatlichkeit, wozu die Wahrnehmung der Schulaufsicht gemäß Art. 7 Abs. 1 GG zählt, werden sowohl bei den dem Kuratorium eingeräumten Zustimmungsrechten zu Grundsatzentscheidungen des Vorstands gemäß §

12 Abs. 23 RefE-StiftungsG als auch bei den eigenständigen Entscheidungsrechten über die von diesem Gremien zu treffenden Maßnahmen (Erlass von Satzungen gemäß § 12 Abs. 2 RefE-StiftungsG, etc.) nicht beachtet. Der vorgesehene Konfliktregelungsmechanismus, insbesondere die der Behörde für Bildung und Sport eingeräumten Aufsichtsbefugnisse können die insofern bestehenden Defizite nicht kompensieren.

Aus diesem Grund ist eine tragende Säule des Stiftungsmodells wegen Verstoßes gegen den vom Bundesverfassungsgericht für unabdingbar gehaltenen Steuerungsmodus der Demokratie bei der Erfüllung der Schulaufsicht gemäß Art. 7 Abs. 1 GG als verfassungswidrig anzusehen.

3. Verstoß gegen das Prinzip der interessengerechten Beteiligung Betroffener bei einer Beteiligung Privater an staatlichen Entscheidungsprozessen

Durch die sachlich nicht gerechtfertigte Überrepräsentation der Kammerverepäsentanten im Stiftungskuratorium, die bezogen auf die Wahrnehmung staatlicher Hoheitsaufgaben die Rechtsstellung von Privatpersonen haben, wird das für das Staatsverständnis des Grundgesetzes konstitutive Gebot der Neutralität staatlicher Entscheidungen verletzt. Die darin liegende Privilegierung von gesellschaftlichen Sonderinteressen stellt einen demokratiewidrigen ungleichen Einfluss der Staatsbürger auf die Ausübung von Staatsgewalt her.

4. Dienstherrenfähigkeit der Stiftung Berufliche Schulen Hamburg

Gegen die im Stiftungserrichtungsgesetz vorgesehene, auf § 121 Abs. 2 BRRG gestützte Übertragung der Dienstherrenfähigkeit und die damit verbundenen beamtenrechtlichen Befugnisse gegenüber den Lehrerinnen und Lehrern der beruflichen Schulen nach erfolgtem Dienstherrenwechsel gemäß §§ 128 Abs. 3 u. 4, 129 Abs. 1, 3 u. 4 BRRG sowie von Arbeitgeberfunktionen gegenüber dem in den beruflichen Schulen beschäftigten Tarifpersonal des öffentlichen Dienstes bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

5. Verstoß gegen das Demokratieprinzip bei der Veränderung der Schulorganisation der beruflichen Schulen im Hinblick auf die entscheidungsbestimmende Mitwirkung Privater im Lenkungsausschuss

Die Einräumung größerer Autonomie bzw. schulischer Selbstverwaltung für die einzelne Schule muss gemäß Art. 7 Abs. 1 GG grundsätzlich unter dem Vorbehalt einer weitreichenden Fach- und Rechtsaufsicht der staatlichen Schulbehörde zur Durchsetzung des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrages im Bereich des öffentlichen beruflichen Schulwesens stehen. Der Referentenentwurf weist in dieser Hinsicht auf Grund der Zusammensetzung des Lenkungsausschusses demokratierechtliche Defizite auf. Denn in diesem obersten Entscheidungs- und Beratungsgremium, das an die Stelle der bisherigen Schulkonferenz treten soll, können die personell-demokratischen Amtsträger nicht in der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Weise im gesamten Entscheidungsverfahren ihren bestimmenden Einfluss über die zur staatlichen Schulhoheit gehörenden Angelegenheiten der sogenannten 3. Stufe geltend machen. Beschlüsse dieses Gremiums, die die Erfüllung staatlicher Aufgaben im engeren Sinne betreffen, können daher nur den Charakter einer Empfehlung gegenüber der Schulbehörde haben.

Zugleich wird durch die Zusammensetzung dieses Gremiums gegen das Prinzip der interessengerechten Beteiligung Betroffener im Rahmen der Mitwirkung Privater an schulischen Entscheidungsprozessen verstoßen. Durch die sachlich nicht gerechtfertigte Überrepräsentation der Vertreter betrieblicher Interessen wird in diesem Schulorgan das für das Staatsverständnis des Grundgesetzes konstitutive Gebot der Neutralität staatlicher Entscheidungen verletzt.

6. Rechtsstaatswidriger Formenmissbrauch bei einer Reorganisation des beruflichen Schulwesens auf der Grundlage des Stiftungsmodells

Bei der beabsichtigten Stiftungslösung kann von einer echten, insbesondere mit einem Vermögensopfer und einer Bereicherung einhergehenden Stiftung nicht die Rede sein, denn offenkundig ist sie nicht auf die Verwaltung eines von einem Stifter zweckgebunden übergebenen Bestands an Vermögenswerten (Kapital- oder Sachgüter) für den Stiftungszweck ausgerichtet. So gesehen entspricht die für die Reorganisation der beruflichen Schulen in Hamburg gewählte öffentlich-rechtliche Organisationsform eher dem Typ einer Anstalt des öffentlichen Rechts, für deren organisatorische Ausgestaltung aber ebenfalls die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten demokratierechtlichen Anforderungen für die Erfüllung staatlicher Kernaufgaben zu beachten sind. Unabhängig davon ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts nach der Logik des Verwaltungsorganisationsrechts nicht als geeignete Organisationsform für die Verwaltung staatlicher Schulangelegenheiten anzusehen. Insbesondere ist dieser rechtlich verselbständigte Organisationstyp mittelbarer Staatsverwaltung kein geeignetes organisationsrechtliches Medium, um das Verbot der Schaffung funktionaler Selbstverwaltungseinrichtungen im Bereich des beruflichen Schulwesens zu umgehen. Offenkundig soll die Stiftung Berufliche Schulen Hamburg nur zu dem Zweck geschaffen werden, die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen für die Schaffung funktionaler Selbstverwaltungseinrichtungen zur Organisation gesellschaftlicher Interessen zu unterlaufen. Die damit verbundene Missachtung der nach Maßgabe der Dreistufentheorie zu beachtenden Kriterien für die demokratische Legitimation staatlichen Handelns im Fall der Mitwirkung Privater an Entscheidungsprozessen überstrapaziert im Hinblick auf die Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (§ 31 Abs. 1 BVerfGG) die gewählte Rechtsform. Wegen der für den Staat bei der Erfüllung der obligatorischen Staatsaufgabe Schulaufsicht gemäß Art. 7 Abs. 1 GG sich ergebenden Verpflichtung, die damit verbundenen Verwaltungsaufgaben durch in das Hierarchiesystem der Verwaltung integrierte und damit dem Parlament verantwortliche, personell-demokratisch legitimierte Amtsträger wahrzunehmen, stellt dies im Lichte des Demokratieprinzips und des Funktionsvorbehalts einen rechtsstaatlich nicht hinnehmbaren Formenmissbrauch von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellter Institutionen dar. Der auf Grund eines entsprechenden Gesetzes vorgenommene Errichtungsakt wäre daher verfassungswidrig.

IV. Verfassungsrechtliche Vereinbarkeit der für Bremen geplanten GmbH für Infrastruktur im Bereich der vom Schulträger zu erfüllenden Aufgaben

Die vom Schulträger üblicher Weise wahrzunehmenden Infrastrukturaufgaben fallen nicht unter den Kernbereich der staatlichen Schulhoheit gemäß Art. 7 Abs. 1 GG. Mit der Aufgabenerfüllung dieses Bereichs kann in den Stadtstaaten auf gesetzlicher Grundlage eine Bildungs-GmbH als Alleingesellschaft betraut werden. Dieser kann das Management zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Schulbetriebs übertragen werden; darunter fallen die Maßnahmen für das Vorhalten der Schulen und die Sicherstellung des notwendigen Schulangebots, aber auch Art und Ort des Schulbaus, dessen Finanzierung sowie die dazugehörige Einrichtung, ferner Lehr- bzw. Lernmittel und die Verwaltung der übrigen Infrastruktur. Dabei ist jedoch im Sinne des Demokratieprinzips sicherzustellen, dass der Einfluss der öffentlichen Hand ausreichend gewährleistet ist, damit dem Staat als demokratisch legitimierten Gewährsträger die Gestaltungshoheit und dementsprechend die Verantwortung für die Erfüllung der betreffenden öffentlichen Aufgabe verbleibt, da diese weiterhin zum Bereich der öffentlichen Verwaltung gehört.