



Institut für Medienevaluation,  
Schulentwicklung und  
Wissenschaftsberatung  
Prof. Dr. Peter J. Brenner  
6. Juli 2004

## Stellungnahme

bei der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung des Landtages Nordrhein-Westfalen am Freitag, 9. Juli 2004 zum Thema „Schulgesetz“

### VORBEMERKUNG

Der vorliegende Entwurf eines Schulgesetzes ist mit seiner Zusammenfassung verschiedener Einzelgesetze zum Schulwesen der Intention nach ein wichtiger Beitrag zur Herstellung von Einheitlichkeit und Transparenz im nordrhein-westfälischen Schulwesen durch Vereinfachung gesetzlicher Regelungen.

Auch wenn das Gesetz im Wesentlichen bestehende gesetzliche Regelungen aufgreift, setzt es in zentralen Bereichen neue Akzente, mit denen Entwicklungen der aktuellen bildungspolitischen und schultheoretischen Diskussion aufgegriffen werden. Insgesamt zielt diese Umakzentierung auf eine in der Gesetzesvorlage nur zurückhaltend formulierte, in den begleitenden Absichtserklärungen und Erläuterungen aber umso deutlicher hervorgehobene Deregulierung des Schulwesens.

### DEREGULIERUNG

Die Tendenz wird durch die dem Gesetz vorangestellte programmatische Erklärung bezeichnet, dass die Schulen sowohl größere wirtschaftliche und pädagogische Selbstständigkeit erlangen als auch „schuleigene Unterrichtsvorgaben“ entwickeln sollen. (§ 29).

Der Gesetzesentwurf lässt sich offensichtlich von der verbreiteten Annahme leiten, dass deregulierte Schulen ohne weiteres bessere Ergebnisse erbringen als das traditionelle Schulsystem. Bereits die Pisa-Studie hat indes gezeigt, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Autonomiegrad einer Schule und ihrer „Erträge im Leistungsbereich“ nicht besteht (PISA 2000, 431) Internationale Erfahrungen demonstrieren zudem, dass Schulsysteme, die den Schulen größere wirtschaftliche und pädagogische Spielräume einräumen, über ausgereifte Instrumente der Steuerung und Kontrolle verfügen. Insgesamt kommt in dem Gesetzesentwurf diese Einsicht der modernen Schulentwicklung zu kurz, dass den Deregulierungen neue Regulierungen entgegenstehen müssen, die das Festlegen und Erreichen von Bildungsstandards sicherstellen.

Hierzu macht das Gesetz keine Aussagen. Es werden keine den neuen Aufgaben angepasste Instrumente geschaffen wie etwa das britische *Office for Standards in Education*. Stattdessen werden die Aufgaben der traditionellen Schulaufsicht additiv erweitert, aber nicht grundsätzlich neu definiert: zu den klassischen dienstrechtlichen Aufsichtsfunktionen treten jetzt Beratungs-, Qualitätsmanagement- und change-management-Funktionen (§ 86).

Die alten Schulaufsichtsbehörden sollen einerseits Einhaltung von Bildungsstandards gewährleisten und andererseits die Freiräume der einzelnen Schulen und die individuellen Besonderheiten der Schüler respektieren. Es liegt auf der Hand, dass derart heterogene und teilweise konfigrierende Zielbestimmungen von einer einzigen Institution, die zudem weder personell noch strukturell dafür vorbereitet ist, nicht zu lösen sein werden.

Hier liegt eine entscheidende Schwachstelle des Gesetzes, das einer anvisierten weitgehenden Deregulierung keine geeigneten und funktionsfähigen Kontrollmechanismen entgegenstellt.

Es ist voraussehbar, dass auf diese Weise keine hinreichende Kontrolle über das Erreichen von Leistungs- und Bildungsstandards durch die einzelnen Schulen gewährleistet werden kann.

#### AUTONOMISIERUNG UND BÜROKRATIEABBAU

Die Verwaltungsaufgaben haben durch die neuen Forderung nach Schulentwicklung, Personalentwicklung, Evaluation und Qualitätsmanagement insgesamt zu- und nicht abgenommen; sie werden aber in stärkerem Maße an die Schulen selbst abgegeben. Das Gesetz sieht nicht vor, dass entsprechende Ressourcen neu bereitgestellt oder von den alten Schulaufsichtsorganen auf die Schulen übertragen werden. Die Schulen bekommen vielmehr eine Zusatzaufgabe, die wohl weniger als Freiraum denn als Belastung empfunden werden muss. Darauf verweisen schon die Erfahrungen, die mit dem Modellversuch *SCHULE & CO* bei einer nüchternen Auswertung hätten gemacht werden können. Diese Erfahrungen ermutigen nicht zu der Annahme, dass die Schaffung von zusätzlichen Freiräumen für die einzelnen Schulen zu einer Entbürokratisierung und Deregulierung führen wird.

#### LEHRPLÄNE UND UNTERRICHTSFORMEN

Im Kernbereich von Schule überhaupt – bei der Antwort auf die Frage, was Schüler in der Schule lernen sollen – trifft das Gesetz gegenüber der alten Rechtsgrundlage eine neue Regelung: Nach wie vor ist das Kultusministerium ermächtigt, Ausbildungs- und Prüfungsordnungen zu erlassen; die „Zustimmung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung des Landtags“ (SchVG, § 26b) soll jedoch entfallen. Damit wird in diesem empfindlichen Bereich auf parlamentarische Kontrolle verzichtet. (§ 29; § 52)

Die Ziele schulischer Erziehung und die Inhalte schulischen Unterrichts sind immer Ausdruck eines gesellschaftlichen Konsensus – das wurde im vergangenen Jahr noch einmal nachdrücklich in der Expertise *Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards* festgestellt. (S. 77) Ein Gesetz kann und soll keine inhaltlichen Festlegungen für den schulischen Unterricht formulieren, aber es muss Regeln vorsehen, wie der gesellschaftliche Konsens in die schulische Wirklichkeit umgesetzt

wird. Dass die alleinige Ermächtigung des Ministeriums zum Erlass inhaltlicher Bestimmungen diesem Kriterium nicht genügt, liegt auf der Hand.

Während in dieser Hinsicht das Gesetz unterbestimmt ist, trifft es in anderer Hinsicht pädagogische Festlegungen von weitreichender Bedeutung:

Für die Grundschule wird bestimmt, dass „in der Regel“ die ersten beiden Klassen jahrgangsübergreifend geführt werden müssen. (§ 11) Damit wird eine pädagogisch umstrittene Konzeption zur Regel gemacht, die sehr weit reichende Auswirkungen auf Art, Qualität und Ergebnisse des Grundschulunterrichts hat. Implizit trifft das Gesetz damit Vorentscheidungen für offene Unterrichtsformen und für eine Neudefinition der Rolle des Lehrers, der als Begleiter von selbstgesteuerten Lernprozessen verstanden wird. Diese Konzepte sind in der erziehungswissenschaftlichen Diskussion umstritten und empirisch kaum erforscht. Zu den wenigen empirisch gestützten Vermutungen über die Wirkungen solcher Unterrichtsformen gehört die, dass sie leistungsstärkeren Schülern entgegenkommen, schwächere hingegen benachteiligen.

Grundsätzlich kann es nicht Aufgabe eines Gesetzes sein, gerade in diesem empfindlichen Bereich der Schuleingangsphase Festlegungen mit derart weit reichenden Auswirkungen auf pädagogische Prozesse zu treffen, zumal damit der vom Gesetzestenor eigentlich angestrebte pädagogische Freiraum der einzelnen Schule von vornherein massiv eingeschränkt wird.

#### SCHULVERSUCHE

Es gehört zu den grundlegenden Merkmalen des deutschen Schulwesens seit den entsprechenden Empfehlungen des Bildungsrates Ende der sechziger Jahre, dass es eine Fülle von Schulversuchen hervorgebracht hat und weiter hervorbringt.

Schulversuche größeren oder kleineren Umfangs sind in Deutschland fast eher zur Regel als zur Ausnahme geworden. Es ist deshalb einerseits wichtig, dass das Gesetz ausdrücklich Aussagen zu Schulversuchen enthält, (§ 25) andererseits greifen die hier getroffenen Bestimmungen zu kurz. Von Schulversuchen sind nicht nur Lehrer und Verwaltungen, sondern auch Schüler in einer wichtigen Lebensphase betroffen. Durch falsch angelegte oder unbedacht durchgeführte Schulversuche können irreversible pädagogische Schäden angerichtet werden.

Deshalb muss gerade in diesem Bereich gesetzliche Vorsorge getroffen werden, die die Verlässlichkeit des Schulwesens für die betroffenen Schüler gewährleistet. Das Gesetz muss sicherstellen, dass Schulversuche nur aus wichtigem Anlass, mit klaren Zielsetzungen und unter Wahrung der berechtigten Ausbildungsinteressen der aktuellen Schülerschaft und der Eltern stattfinden.

Die bisherige – bundesweite - gegenläufige Praxis legt es auch nahe, gesetzlich festzulegen, dass Schulversuche unabhängig wissenschaftlich begleitet und ausgewertet und ihre Grundlagen, ihr Verlauf und ihre Ergebnisse öffentlicher Diskussion zugänglich gemacht werden.

#### BILDUNGSGERECHTIGKEIT

Bildungsgerechtigkeit ist eines der wesentlichen Ziele eines modernen Schulwesens. In einer gewissen Ausführlichkeit widmet sich das Schulgesetz einer der – neben den Behinderten - beiden aktuellen Problemgruppen unter der deutschen Schülerschaft: den Kindern nichtdeutscher Muttersprache. Gegenüber bisheriger Praxis ist es gewiss ein Fortschritt, wenn von Migrantenkindern der Erwerb der deutschen

Sprache erwartet wird. Aber auch hier schafft eine bloße „Kann-“ und „Angebots-“ Bestimmung (§ 2; § 36) neue Ungerechtigkeiten, indem sie den Kindern – je nachdem, ob die Kann-Bestimmung eingelöst wird oder nicht – unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen für das deutsche Schulwesen schafft.

Unschärf sind auch die grundsätzlichen Bestimmungen über die Ziele der Erziehung von Migrantenkindern: Die Forderung nach „Integration“ steht unvermittelt neben der Forderung, dass die „ethnische, kulturelle und sprachliche Identität“ gefördert werden. (§ 2) Von einem Gesetz darf verlangt werden, dass es bei dieser gesellschaftspolitischen und pädagogischen Grundsatzfrage eine klare Prioritätensetzung vornimmt, damit absehbare Zielkonflikte nicht auf die Lehrer und die Klassenzimmer oder gar in die Gerichtssäle verlagert werden.

#### HETEROGENITÄT DES SCHULWESENS

Aufgrund der an entscheidenden Stellen unbestimmten Formulierungen des Gesetzes bleibt die Kontur des künftigen Schulwesens in NRW unscharf. Insbesondere der Verzicht auf klare, den neuen Autonomisierungsbestrebungen angepasste Instrumente der Schulaufsicht, des Qualitätsmanagements und der Leistungskontrolle lässt eine weitere Zerfaserung des Schulwesens befürchten.

Auf der anderen Seite ist ein Bürokratieabbau oder eine Verwaltungsvereinfachung nicht erkennbar, da Verwaltungsfunktionen nur verlagert und erweitert, aber nicht neu bestimmt werden.

Es besteht damit die Gefahr, dass durch das neue Gesetz die Heterogenität des Schulwesens und die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der einzelnen Schulen noch vergrößert werden, ohne dass der allgemeine Leistungsstand der Schüler verbessert wird.