

Prof. Dr. jur. Dr. phil. Lutz Dietze

ZUM RECHT AUF UNVERKÜRZTEN UNTERRICHT UND

DIE FUNKTION NEUER BILDUNGSSTANDARDS

Rechtsgutachten

erstattet im Auftrag des Bundeselternrats (BER)

Ergebnisse
Kurzfassung

Vorbemerkung: Zum Gutachtenauftrag

In Deutschland werden traditionellerweise Ziele, Niveau, Inhalte, Umfang des zu erteilenden Unterrichts (Stundentafel), Klassenstärken, Lernmittel und Bewertungsmaßstäbe durch die Kultusministerien und Bildungssenatoren der 16 Bundesländer vorgegeben. Dabei handelt es sich überwiegend um bloße Verwaltungsvorschriften. Allerdings sind die Zeugnis- und Versetzungsordnungen aufgrund der Schulgesetze wegen ihrer grundrechtlichen Bedeutung als Rechtssätze ergangen. Die Einhaltung der Bestimmungen wird in der Form rechtsstaatlicher Schulaufsicht überprüft. Werden Schülerleistungen, Nichtversetzungen oder Zuordnungen zu einer Schulform etc. nicht akzeptiert, ist Widerspruch möglich. Wird dem Antrag der Eltern und Schüler nicht abgeholfen, steht der Rechtsweg offen. Er hat vor allem dazu geführt, dass eine sehr ausgefeilte richterliche Spruchpraxis in weiterem Maß die Beurteilungsspielräume der Lehrkräfte schützt. Andererseits hat sich gezeigt, dass Lehrer geneigt sind, möglichst wenige Konflikte mit Schülern und ihren Eltern wegen der Bewertung von Leistungen zu wagen. Unser Leistungsbewertungs-System ist somit nicht sehr aussagekräftig. Viel wichtiger ist, welcher künftige Bildungsweg wegen der Abschlüsse offen steht. Man spricht bekanntlich hier vom Berechtigungswesen.

Für die von den Ländern zu verantwortenden Fehlentwicklungen und mindere Leistungen fehlt es an klarer Zuordnungsfähigkeit. Qualitäts- und Leistungsgarantien fehlen. Qualitäts- und Leistungsgarantien der Staatsseite sind vielmehr nur von beschränkter Verbindlichkeit. Das war in Deutschland schon immer so.

Schule als „Veranstaltung des Staates“ folgt somit auch heute noch den im Obrigkeitsstaat des vergangenen Jahrhunderts ausgeprägten Rechtsvorstellungen; unter der Herrschaft des Grundgesetzes wären erhebliche rechtliche Reformen zulässig gewesen. Doch sind sie nur ansatzweise in Angriff genommen worden und sind nicht immer gelungen.

Wenn es der Staat ist, der seinerseits Ziele, Niveau, Unterrichtsquantum, Verwendung von Lernmitteln und die Bewertungsmaßstäbe bei Leistungen vorher bestimmt, dann ist es auch traditionell für Eltern und Schüler ärgerlich gewesen, dass die verantwortliche Institution zwar festlegt, wie viel Unterricht im Normalfall erforderlich sein soll, um diese Vorgaben fast überall zu unterschreiten. Daher ist der Unterrichtsausfall ein an fast allen Schulen wiederkehrendes regelmäßiges Ärgernis. Es belastet nicht nur Schüler und Eltern, sondern

auch Lehrkräfte und Schulen. Die PISA- und andere Studien haben ergeben, wie sehr Fertigkeiten und Fähigkeiten unserer Schüler durch Unterrichtsausfall leiden.

Hinzu kommt, und dies ist ein weiterer Hauptgrund für das vergleichsweise schlechte Abschneiden Deutschlands im internationalen Vergleich, dass die individuell einzusetzenden fördernden Hilfen für die Mehrzahl unserer Schülerinnen und Schüler nicht oder nur in verkürztem Umfang angeboten werden. Was da geboten wird, sind Ausnahmen statt des regelmäßig zu veranschlagenden Förderbedarfs, der - zumindest zeitweilig – für jedes Schulkind erforderlich sein kann.

Und außerdem schwankt das Niveau des erteilten Unterrichts ganz beachtlich. Das Aufsichtssystem gegenüber den Lehrkräften ist so, dass Höchst- und Spitzenleistungen nicht einmal stärker beachtet werden als die gerade noch akzeptablen. Mangelhafte pädagogische Leistungen gar werden - verglichen mit den Schülerbeurteilungen - nicht selten oder wenigstens zum Teil sogar toleriert.

Der Bundeselternrat hat mir daher im November 2002 den Auftrag erteilt zu untersuchen, ob das Recht auf unverkürzten Unterricht gerichtlich eingefordert werden könnte. Begründet werden kann dies mit dem Leistungsprinzip, der Fürsorge- und Obhutspflicht des Staates gegenüber den Schülern und mit dem Prinzip, dass er durch selbst geschaffene Vorschriften auch zu deren Einhaltung verpflichtet sein sollte (Selbstbindung der Verwaltung).

Im August 2003 hat Frau Renate Hendricks als Vorsitzende des Bundeselternrats das vereinbarte Thema über das „Recht auf unverkürzten Unterricht“ durch folgende Fragen präzisiert:

„Wie sieht es mit der Verantwortung des Staates aus, wenn die Prüfung nicht bestanden wird, weil

1. der Unterricht zu einem großen Teil nicht ordentlich erteilt worden ist?
2. der Unterricht zu einem großen Teil gar nicht erteilt worden ist?

Kann man ein Bundesland verpflichten, die in der Stundentafel ausgewiesenen Stunden tatsächlich zu erteilen?“

Am 4. Dezember 2003 hat die deutsche Kultusministerkonferenz (KMK) beschlossen, als künftiges Steuerungsinstrument „Regelstandards“ einzuführen. Dies ist nationale Konsequenz

einer Vereinbarung aller Bildungsminister der Europäischen Union vom März 2003, die bekanntlich im Anschluss an die so genannte Lissabonner Strategie aus Gründen wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit das Bildungspotenzial der Schulen bis zum Jahre 2010 ganz erheblich steigern wollen. Die Länder, die im internationalen Vergleich am besten abgeschnitten haben, orientieren sich hierfür an so genannten Mindeststandards, die jede Schule, jeder Lehrer, jeder Schüler in der vorgegebenen Schulzeit erreichen muss. Standards haben somit die Funktion, ein hohes Leistungsniveau zu erreichen. Die Beschlüsse der KMK sind exemplarisch; sie enthalten ein Muster zur künftigen Orientierung. Ob die durch die Länder noch zu entwickelnden deutschen Regelstandards ihre Aufgabe erfüllen können, ist klärungsbedürftig. Die Thematik des Gutachtens ist daher um diesen Aspekt erweitert worden.

Ergebnisse in Leitsätzen

1. Zum Rechtsverhältnis von Schulbildung und Schulerfolg nach herkömmlicher Meinung: Ausgangslage

Folgende Faktoren entscheiden maßgeblich über die Qualität des Unterrichts als dem pädagogischen Kerngeschäft:

- Bildungsgangspezifische Schulziele, definiert durch den Berechtigungswert des erzielbaren Abschlusszeugnisses,
- Festlegung der Schulfächer und ähnlicher Vorhaben, z.B. in der Form des Projektunterrichts.
- Die hierfür erforderlich gehaltenen Vorgaben finden sich in Lehrplänen und Rahmenrichtlinien.
- Bei der Umsetzung durch Unterricht stehen den Lehrkräften Lehr- und Lernmittel, z.B. genehmigte Schulbücher, zur Verfügung.
- Eine weitere Quelle für den schulischen Erfolg (hier als neutraler Oberbegriff gebraucht) ist dann der konkret erteilte Unterricht, wobei es nicht nur auf das didaktische Vermögen der Lehrkräfte ankommt, sondern auch auf die damit unmittelbar verbundenen Bedingungen, z.B. die Stärke und Zusammensetzung der Schulklassen.
- Und schließlich entscheiden auch Begabung, Charakter, Lernfreude, Neugier, Interesse, Ehrgeiz oder Lernunlust und sozio-kulturelle Bedingungen als mitbestimmende Faktoren darüber mit, wie erfolgreich der erteilte Unterricht ist.

Alle der genannten Vorgaben, die die Staatsseite zu verantworten hat, sind durch Begriffe mit großem Deutungs- und Auslegungspotenzial gekennzeichnet, gewissermaßen ‚weich‘: einerseits sind die Definitionen unpräzise und andererseits sind die Vorgaben sehr weit und

breit auslegbar. Die anzuwendenden Steuerungsvorschriften sind sehr flexibel. Werden Unterrichtsstunden in der so genannten Stundentafel vorgeschrieben, heißt es, der Lehrplan ermögliche jedem guten Lehrer das Erreichen des Zieles mit zeitlichen Abstrichen. Oder die Stärke der zu unterrichtenden Klassen wird erhöht usw.

Bei der Bewertung von Schülerleistungen hingegen suggeriert jede Note eine punktuelle Exaktheit, die sie der Natur der Sache nach gar nicht haben kann. Aufgrund welcher Gegebenheiten ein Schüler bestimmte fachliche Leistungen hervorragend, durchschnittlich oder in zu geringem Maße erbringen kann, bleibt weitgehend außer Ansatz, selbst bei Fördermaßnahmen für anerkannt Behinderte oder anderen Hilfen zur Integration, z.B. bei Schülern mit Migrationshintergrund. Allenfalls lassen sich die schulrechtlichen Folgen von Schlechtbewertungen mildern. Etwa, wenn Legastheniker trotz schlechter Noten in Deutsch versetzt werden.

Insgesamt genommen ist der Referenzrahmen von Lehrtätigkeit und Lernleistungen der Schüler, also den Leistungsbeziehungen von Lehrern zu Schülern und deren Bewertungen durch die Lehrer (in der Form von Noten, umschreibenden Bewertungen, Gutachten etc.) so unklar wie verbindlich. Allgemein wird angenommen, der Leistungsvergleich eines Schülers beziehe sich auf die Klasse oder Lerngruppe. Andererseits wird angenommen, jeder Lehrer entwickle im Laufe seines Berufslebens innere Maßstäbe. Dritterseits wird oft geklagt, ist aber noch nicht erwiesen worden, dass das Leistungsvermögen der Schüler in den letzten 30 Jahren erheblich abgenommen habe. Nach Meinung anderer soll es in etwa gleich geblieben sein. Nur, dass die Zahl der Prädikatsnoten und der qualifizierenden Abschlüsse gestiegen ist, wenn auch nicht so stark wie im internationalen Vergleichsmaßstab wünschenswert gewesen wäre. Jedenfalls können wir nicht mit Gewissheit sagen, ob die Leistung eines Schülers auf seinen häuslichen Anstrengungen, seiner Begabung, seinem Nachhilfeunterricht oder den pädagogischen Fähigkeiten seiner Lehrkräfte beruht. Letztere benoten damit indirekt auch ihre eigenen didaktischen Leistungen. Sie wissen auch, wann die Ergebnisse schlecht ausgefallener Klassenarbeiten durch die Fachkonferenz oder die Schulleitung bestätigt werden müssen und wann eine insgesamt ungünstig bewertete Klassenarbeit vorschriftsmäßig wiederholt werden muss: Mit zunehmender Berufserfahrung lässt sich beides vermeiden.

All das wird hingenommen: Bekanntlich wird bei Höchstbewertungen von mittleren Leistungen nicht geklagt, obwohl dieses Phänomen, wie oben skizziert, häufiger vorkommt

als die ungerechtfertigte schlechte Bewertung einer Schülerleistung. Das erklärt die Schräglage in der Schulrechtsprechung, wo 80 Prozent aller Verfahren deshalb geführt werden, weil die Bewertung der Schülerleistung des Lehrers angegriffen wird. Die Frage nach der Kausalität – stellt sich erst gar nicht.

Der Bundeselternrat hat nun mit den Fragen vom August 2003 dieses Problem in den Vordergrund seines Interesses gestellt. Im landläufigen Sinne versteht man unter Kausalität ein Ereignis, das für einen bestimmten Erfolg oder Misserfolg tatsächlich erforderlich war. So können Zufälle ausgeschlossen werden. Die Rechtslehre hat drei Lehren zum Thema Haftung entwickelt. Mit ihnen wird angestrebt, im jeweiligen Kontext die Zahl der möglichen Zurechenbarkeiten aufs Relevante zu reduzieren.

-Eine dieser Theorien ist die so genannte Normzwecktheorie. Nach ihr muss die Rechtsvorschrift in sich schon bestimmen, dass bestimmte Ereignisse jemandem zugerechnet werden sollen. Der Erfolg eines Rechtsverhältnisses wird abstrakt-generell beschrieben. Eintreten oder Nicht-Eintreten kann bestimmt werden. Gibt es mehrere Verursacher eines Misserfolgs, lässt sich eindeutig zuordnen, wer mit welchem Anteil etwas zu verantworten hat. Schon auf ersten Blick wird erkennbar, dass dieses Modell allen Rechtsschützern des Schulverhältnisses bislang nicht vorgeschwebt hat. Auch die hessische Unterrichtsgarantie ist rechtlich unverbindlich. Wer verklagt werden könnte, wenn Unterricht ausfällt (Finanz- oder Kultusminister, Schulämter oder Schulen) ist unklar.

-Erfolg versprechender ist daher die so genannte Theorie der sozialen Adäquanz. Aus festgestellten und nicht in Frage gestellten Wahrscheinlichkeiten wird auf das Vorhandensein der entscheidungserheblichen Kausalitätsfaktoren geschlossen. Sie müssen im Einzelfall nicht nachgewiesen werden, wenn sie nur einen typischen Geschehensablauf widerspiegeln. Wenn sich z.B. die Unterrichtsausfälle in einem Bundesland bis zu der Schulbesuchsdauer von zwei Jahren im Vergleich zu einem anderen Bundesland summieren, dann sind erstere nach Lebenserfahrung und Wahrscheinlichkeit für vergleichsweise schwächere Leistungen der Schüler zumindest mit versursachend gewesen. Und zwar auch dann, wenn die Lehrer in verkürzter Zeit mit größerem Druck und Tempo ihre Unterrichtspensen zu vermitteln versucht hatten.

Die PISA-Studie und weitere haben somit ergeben, dass der Umfang des tatsächlich erteilten Unterrichts ganz wesentlich über das Leistungsvermögen von Schülern vergleichbaren Alters

mit entscheidet. Es ist also wahr, dass der voll erteilte Unterricht sich positiv auf das Leistungsvermögen von Schülern auswirkt und Unterrichtsausfall eben nicht.

Da alle Kultusminister die Ergebnisse der PISA-Studie und weiterer insoweit akzeptiert haben, ist damit den Schülern und Eltern ein neues Rechtsargument zur Verfügung gestellt, das sie – im Kontext mit weiteren Argumenten - befähigen kann, nur noch pädagogische, gesundheits- oder arbeitsrechtliche Begründungen gelten zu lassen. Wenn Unterricht, der versprochen worden ist und dessen Erteilung die Kultusminister selbst für nötig erachten, ausfällt, dann haben sie die Last des Beweises, warum sie zu entschuldigen sind. Abhilfe im Einzelfall muss somit völlig unmöglich gewesen sein. Die exemplarisch in Hessen postulierte „Unterrichtsgarantie“ wird damit zu einer Rechtspflicht, auch wenn sie zum Teil durch Umwidmung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen der Lehrkräfte zugunsten der Unterrichtserteilung, durch Vergrößerung der Richtzahlen für die Stärke von Klassen (der so genannten Klassenfrequenz) etc. unterlaufen werden kann. Denn auch diese Maßnahmen wirken sich erfahrungsgemäß negativ auf die Leistungen von Lehrern und Schülern aus. Wer jeweils eine dieser Maßnahmen anordnet, haftet für die Wirkung. Wird von der Staatsseite bestritten, dass die Maßnahme sich negativ ausgewirkt hat, trägt sie hierfür die Beweislast.

2. Die Anwendung der bisherigen Bewertungssysteme ist nicht nur oft fehlerhaft. Das System an sich ist für den angestrebten Zweck, eine klare Wertigkeit von Lehrvorgaben, Lehre und Schülerleistung im Verhältnis zueinander auszudrücken, weniger tauglich als angenommen.

Jede Nation hat bekanntlich ihre eingeführten Bewertungssysteme, die sich in Benotungen niederschlagen. So ist im Verlauf der deutschen Geschichte das mittelprächtige „genügend“ in „befriedigend“ und „ausreichend“ aufgeteilt worden; in der Oberstufe und anderswo geht es um Punkte, und ob ein Lehrer einen Fehler als schwer, leicht oder durchschnittlich bewertet, ist seine Sache. Allenfalls in bestimmten Bereichen des Sports gibt es nachvollziehbare Beziehungen zwischen Anforderungen, Leistungen und Bewertungen. Wird das Referenz-System geändert, und dies ist der durchschlagende Erfolg der PISA-Studie gewesen, dann kommt es nicht nur auf Wissen, sondern auf Kompetenzen und auf Kreativität an. Die hierfür von den Fachleuten für aussagekräftig gehaltenen Vorgaben im deutschen Schulwesen festzustellen, das ist etwas Neues. Es zeigt sich aber auch, dass es anstelle der tradierten Formen der Schulaufsicht schon vorher möglich gewesen wäre, der Pflicht zur

Leistungskontrolle durch die schulhoheitlichen Institutionen in adäquater Weise, z.B. durch Evaluation, nachzukommen.

Die internationalen Studien haben eben nicht auf nationale Bewertungssysteme gesetzt, sondern auf das Vorhandensein von Kenntnissen, Fertigkeiten, Fähigkeiten. Sie haben damit den Beweis geführt, dass so etwas geht.

Angesichts der von den Ländern umzusetzenden Regelstandards, die derzeit überall geplant werden, stehen wir insoweit vor neuen Rechtsfragen. Was bedeutet das nun für das deutsche Schulverhältnis?

3. Das Schulverhältnis ist der Sache nach ein Dienstleistungsverhältnis, und die Rechtsbeziehungen von Schülern und Eltern zu Schulhoheit, Schulen, Lehrern sind danach zu beurteilen

Der hier als Ergebnis meines Gutachtens vorgestellte Zentralpunkt ist, dass angesichts der Bekenntnis zur Qualitätssteigerung unserer Kultusministerien das bisherige hoheitliche Modell des ‚besonderen Rechtsverhältnisse‘ von Schülern/Eltern zur Schule (im Obrigkeitsstaat noch ‚besonderes Gewaltverhältnis‘ genannt) auch deshalb ausgedient hat, weil es der schulrechtlichen Wirklichkeit nicht mehr entspricht. Damit entfällt auch das alte Rechtsargument, wonach der Staat bei Schlecht-Erfüllungen von Leistungsansprüchen rechtlich nicht haftbar zu machen ist.

Für die Charakterisierung des Schulverhältnisses als einem Dienstleistungsverhältnis spricht nicht nur die internationale Vergleichbarkeit der Leistungen, sondern vorher schon die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der mehrfach entschieden hat, dass die Tätigkeit von Lehrkräften als Dienstleistung nach Unionsrecht zu beurteilen ist, und nicht nach deutschem Beamtenrecht. Diese Entscheidungen des EuGH sind auch für Deutschland verbindlich.

Daraus folgt nationalrechtlich: Es kommt nicht darauf, wie derzeit die Rechtsbeziehungen von Lehrkräften einerseits und Schülern andererseits in verschiedenen Bereich geordnet werden, die rechtlich wenig miteinander zu tun haben. (Zum Beispiel werden Lehrer anders bewertet als Schüler, obwohl sich Lehrer wie Schüler schulalltäglich zumindest tatsächlich miteinander zu befassen haben.)

Da die Beziehungen von Schülern und Lehrern nur rechtlich in Bezug gesetzt werden können, ist dem Grunde nach dem Recht auf unverkürzten Unterricht als einem Instrument in Händen von Eltern und Schülern Raum gegeben: Dafür schulden die Schülerinnen und Schüler die ihnen bestmöglichen Schulleistungen. Beide Aspekte sind Inhalt des Schulverhältnisses als einem Dienstleistungsverhältnis. Die oben gestellten drei Fragen lassen sich somit positiv beantworten. Wenn es einen klaren Vergleichsmaßstab für Schülerleistungen gibt, wie er z.B. durch Bildungsstandards geschaffen werden kann, umfasst das Recht auf unverkürzten Unterricht den Anspruch auf alle fördernden Hilfen, die jedes Kind braucht, um dem Mindeststandard zu entsprechen: Größe und Qualität der Unterrichtsverpflichtung lassen sich somit im Einzelfall berechnen.

4. Im Schulverhältnis als einem Dienstleistungsverhältnis lassen sich die Leistungen oder Schlechterfüllungen zuordnen

Bisher war es so, dass Zielvorgaben, Lehrpläne, Schulziele, Stundentafel, Klassengrößen, Lernmittel, Lehre so aufeinander gewirkt haben, dass in keinem einzelnen Fall ein Versagen hat klar zugeordnet werden können.

Im umgekehrten Fall, z.B. bei erfolgreichen Schulversuchen, pflegt hingegen der Kreis der Verantwortlichen sehr groß zu sein. Im Umkehrschluss ist dies eben auch und vor allem dann zu fordern, wenn es zu Fehlern gekommen ist, um die Auswirkung und die Verantwortung dafür zuordnen zu können und damit jemanden haftbar zu machen.

Das gilt natürlich erst recht für Unterrichtserfolge. Die Erfolgsbilanz unserer Lehrer ist vermutlich reichhaltiger und für die Zukunft bedeutender, wenn ihr Potenzial an Fachwissen und menschlichem Engagement erheblich deutlicher gewürdigt werden würde als bisher.

Dafür sind Vergleichbarkeit und Transparenz zu fordern.

5. Anzustreben ist die Modernisierung des deutschen Schulwesens, damit Leistungen wie Fehlleistungen derer, die über schulhoheitliche und administrative Vorgaben der Schulverhältnisse bestimmen, zuordnungsfähig werden: Wer sich dem verweigert, ist beweispflichtig dafür, dass es an ihm nicht gelegen hat.

Man kann die Frage nach der Beweislast im haftungsrechtlichen Sinne dann positiv beantworten, wenn man einen verbindlichen Vergleichsmaßstab gewonnen oder vereinbart hat, ein so genanntes tertium comparationis also.

Nach dem bisherigen Schulsystem müssen Schüler den Nachweis ihrer Leistung führen. Das System ist scheinbar rigide, wird allerdings lässig gehandhabt. Ob Lehrer den entsprechenden Anforderungen genügen, ist, wie oben erklärt, Frage eines anderen Rechtssystems, bei dem in gewisser Weise verwirrend ist, wenn da wie hier Begriffe mit unterschiedlichem Inhalt und Bezugsrahmen verwendet werden: Vereinbarte und verpflichtende Bildungsstandards könnten das ändern.

Zunächst ist zu fragen, ob der Beschluss der KMK dem entspricht, was vorher und mit Erfolg in zehn europäischen Nationen praktiziert wird.

Wenn die Kultusminister akzeptiert haben, dass nach der Lissabonner Strategie bis zum Jahr 2010 die Zahl der lesefähigen 15-Jährigen erheblich gesteigert werden und die Zahl der erwachsenen 22-Jährigen überwiegend stärker als bisher einen Abiturabschluss oder einen vergleichbaren erreichen soll, dann müssen die Vereinbarungen über die Standards ein für die Umsetzung der Ziele taugliches Instrument sein. Die Frage ist also: Welche Funktion sollen die deutschen Standards haben. Legen sie einen Grad an Vorgaben so verbindlich fest, dass diese übertroffen aber nicht unterschritten werden dürfen? Oder sollen sie auch dem schwächsten aller Bundesländer möglichst zu einem Erfolgserlebnis verhelfen, obwohl dann vergleichsweise verminderte Leistungen sanktioniert wären wie gehabt?

6. Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses der KMK vom 4. Dezember 2003 der vereinbarten Regelstandards ist möglich, das Instrument an sich untauglich

Nimmt man an oder übernimmt man, was die Nationen, die damit erfolgreich gearbeitet haben, unter Minimalstandards verstehen, dann ist eines der wesentlichen Kriterien eben die Akzeptanz des Ziels nach Maßgabe erfahrener Pädagogen, erfahrener Verwalter, erfahrener Eltern. Damit haben alle eine Vorgabe, an der sie sich messen. Und auch messen können wollen. Aber dazu muss man ihnen die Möglichkeiten geben, den lokalen und individuellen Bedürfnissen zu entsprechen.

Oder anders gesagt: Mit den in anderen Ländern eingeführten Minimalstandards als verbindlichen Verpflichtungen wie in Finnland oder Schweden ist auch verbunden, dass die Schulen rechtlich und tatsächlich instand gesetzt wurden, um das, was da gefordert wurde, umzusetzen. Denn die Verhältnisse der Schulen vor Ort sind ja höchst unterschiedlich. Auch die deutschen Schulen müssen daher entsprechend autonom werden, um ihre

Standardvorgaben zu erfüllen. Andernfalls würden die meisten deutschen Schulen die vereinbarten benchmarks nach der Lissabonner Strategie nicht hinreichend erfüllen können. Die Autonomie der deutschen Schulen ist jedenfalls logische Folge verbindlicher Mindeststandards. Man muss die Schulen in den Stand versetzen, ihre Arbeit erfolgreich zu tun und ihnen das Wie überlassen; Hauptsache, sie sind erfolgreich. Nur dann kann für Leistungsvergleiche aussagekräftig evaluiert werden. Damit hätten auch die alten Bewertungssysteme nach Noten oder Punkten ausgedient; sie waren ja schon unter den bisherigen Lern- und Leistungsbedingungen sehr unscharf. Pädagogische Berechtigung und rechtliche Wertigkeit sind ja, wie gesagt, weit auseinander liegend.

Die Rahmenvereinbarung über die Regelstandards lässt – soweit ersichtlich - ganze Bandbreiten von Noch- und auch noch Erfüllbarkeiten zu, und zwar dem Grunde nach nicht klarer und eindeutiger als etwa die Hessischen Rahmenrichtlinien aus den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Sie enthielten eine Mischung aus ‚weichen‘ Zielen (damals Befähigung zu Selbst- und Mitbestimmung, heute: Kommunikations-Fähigkeit), Stoffkatalogen, didaktischen Empfehlungen und ähnlichen Handreichungen. Das hatte sich damals schon nicht bewährt. Die geplanten Regelstandards des KMK-Beschlusses sind keine Mindeststandards, wie sie in den erfolgreichen europäischen Nationen praktiziert werden und sind somit für die Qualitätsanhebung funktional relativ untauglich.

Sie begünstigen die leistungsschwachen Länder, benachteiligen leistungsorientierte Schüler, Eltern, Lehrer und beschwichtigen womöglich die schulinteressierte Öffentlichkeit. All das sollte verhindert werden. Noch ist jetzt die Zeit dazu:

-Am Fach Deutsch z.B. zeigt sich, wie die angestrebten Kompetenzerweiterungen von Schülerinnen und Schülern durch die möglichen Bandbreiten und Umsetzungsangebote relativiert werden.

-Die Ziele in sich sind nicht schlüssig und konsistent.

-Wie die Schulen und die Lehrkräfte dergleichen umsetzen können sollten, ist nicht etwa offen (denn dann wären auch klare Zuweisungen an die Lehrkräfte gegeben). Die Ziele sind unklar, allenfalls beispielhaft, nicht Beispiel gebend.

-Völlig ungeklärt ist die Frage nach der Konsistenz von Bewertungssystemen, wenn es um den angestrebten Wettbewerb geht. Welcher Algorithmus soll denn da gelten? Und wodurch können die Schulen und Schüler wie Lehrer nach vergleichbaren Leistungen fair und transparent beurteilt werden?! – Bislang sind ja nicht einmal schulintern Lehrerleistungen und Schülerbewertungen transparent und vergleichbar.

In vielerlei Hinsicht stimmen die Ländergesetze annähernd überein. Überall sind Schulen Schulanstalten. Überall stehen wünschenswerte pädagogische Forderungen nicht im Belieben

oder Vermögen der Schulen, sondern unter dem Vorbehalt des Möglichen. Und weiterhin bestand und besteht die Möglichkeit, gleiche Begriffe so mit unterschiedlichem Inhalt zu füllen, dass eine Vergleichbarkeit nicht gewährleistet werden kann. Das macht Regelstandards aber auch gefährlich. Bei ihnen ist es beispielsweise möglich, das Wort Standard auf 16-fache Weise auszulegen. Ein Land mag geneigt sein, so genannte Kerncurricula für verbindlich zu erachten, ein anderes Land meint vielleicht das Gleiche, stützt aber den Lehrplan zurecht. In einem dritten Land könnte man Mindeststandards tatsächlich beschließen, aber dann eben doch Ausnahmen zulassen. Oder es könnte geschehen, dass nicht zusätzlich zu den Fächern des sportlich-künstlerisch-musischen Bereichs fachübergreifende Bildungsangebote eingeführt werden, sondern dass letztere zu Lasten ersterer gehen usw.

Zwar ist in allen Bundesländern die Schulreform in vollem Gange. Doch ist das Verhältnis von Schulaufsicht und Autonomie der Einzelschule eben nicht besonders funktional. Zwar kann jedes Land darauf verweisen, dass es zumindest mit Schulversuchen in der Hinsicht Erfahrungen gemacht hat. Ansätze zur Erweiterung der Schulautonomie sind somit da. Aber, wenn die Autonomie der Schule nur darin bestehen soll, sechs Stunden im Block oder differenziert am Nachmittag zu erteilen, ist das dann das Wesentliche der Autonomie? Mit solchen und weitere Maßnahmen sollen ja Synergie-Effekte und Einsparungen erzielt werden. Die Umsetzung von Mindeststandards bedeutet hingegen, und so ist ja Autonomie richtig zu verstehen, dass Aufgaben wie Kompetenz der einzelnen Schulen so erweitert werden, dass sie alle Mittel erhalten, die sie für das Erreichen der vorgegebenen eindeutigen Standards tatsächlich brauchen. Zur individuellen angemessenen Förderung gehören nicht nur weitere Lehrkräfte, sondern auch weiteres förderndes Personal. Es kommt nicht aufs bloße Einsparen an, sondern aufs verbesserte Kostenaufwands-Leistungsverhältnis, aufs sorgsame Umgehen mit allen Potenzialen und Ressourcen gerade auch auf Schüler- und Elternseite. Das ist auf Dauer kostengünstiger und wirkungsvoller.

-Erforderlich wäre, alle die Schulentwicklung leitenden Bestimmungen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß so zu determinieren, dass sie als rechtlich bedeutende Ausgestaltungen des Schulverhältnisses gewertet werden. Sie wären, wie Jürgen Oelkers (Wie man Schule entwickelt, 2003) nachgewiesen hat, bei den Schulen selbst zu verorten.

Regelstandards ohne Zuordnungsfähigkeit von Leistungen oder Fehlleistungen sind somit ein untaugliches Instrument, wenn sie so verwandt werden sollten wie bisherige Rahmenrichtlinien mit Schwerpunkten und Ergänzungsteilen. Das hieße nämlich, dass nicht mehr als die Fortschreibung bisheriger Systematiken als Rahmen vorgegeben wäre; es bliebe somit bei der derzeitigen Lage, die zum schlechten Abschneiden deutscher Schüler im internationalen Vergleich geführt hat.

Aber das ist eben derzeit noch abzuwenden.

Der Beschluss der KMK vom 4. Dezember 2003 kann allerdings auch so befolgt werden, dass man präzise Mindeststandards in den Ländern einführt. Denn nach dem Beschluss über die Regelstandards ist immer auch ein Mindeststandard subsumierbar.

Da die geplanten Standards die Schulverhältnisse in rechtlich bedeutsamer Weise beeinflussen, sind sie ihrem Gewicht nach nicht Verwaltungsvorschriften, die im Amtsblatt zu veröffentlichen wären; sie sind der Sache nach Rechtsvorschriften und damit einer abstrakten rechtlichen Überprüfung durch sog. Normenkontrollverfahren zugänglich.

7. Konsequenzen

1. Das Schulverhältnis besteht einerseits aus Unterricht nach vorgegebenen Zielen, Inhalten Lernbedingungen und Lernleistungen andererseits sowie den jeweiligen Bewertungen dritterseits. Es ist ein Dienstleistungsverhältnis.

2. Angestrebt werden jeweils bestmögliche Dienstleistungen. Die Ziele sind europaweit akzeptiert. Die Umsetzung ist nationale Sache.

3. Wer seine Pflichten nicht oder schlecht erfüllt, ist dafür verantwortlich und haftbar.

4. Wer sich darauf beruft, fehlerhafte Leistungen seien aus nicht zu vertretenden Gründen eingetreten, trägt die Beweislast für sein Vorbringen.

5. Minimalstandards als Vorgaben sind aufgrund der internationalen Erfahrungen und der Bereitschaften, sich diesen Untersuchungen künftig zu stellen, notwendig und geeignet, die Klarheit im System herzustellen. Sie haben qualitätssichernde Funktion. Regelstandards sind, wenn die Konzeption nach dem Beschluss der KMK vom Dezember 2003 in den Ländern nicht im Sinne international üblicher Minimalstandards entwickelt werden sollte, kein besserer Ersatz für das, was bisher mit den Begriffen von Lehrplan, Richtlinie, Stundentafel, Schülerzuweisungsfaktor etc. umschrieben worden ist. Sie können vielmehr auch so instrumentalisiert werden, dass sie leistungsschwächeren Kultusverwaltungen entgegen kommen. Das aber ginge zu Lasten der Leistungsfähigkeit der Schulen.

Sollten künftig solche Regelstandards eingeführt werden, käme in Betracht, in Ansehung des Grundrechtsschutzes der Schüler und Eltern sowie des Schulverhältnisses als einem Dienstleistungsverhältnis mit zurechenbarer Verantwortlichkeit und Haftung, die Rechtsqualität von Regelstandards im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens im Sinne der Verwaltungsgerichtsordnung gerichtlich prüfen zu lassen.

Worpswede, Mai 2004

gez. Prof. Dr. jur. Dr. phil. Lutz Dietze