

1/06

Informationsschrift
Recht und Bildung
des Instituts
für Bildungsforschung
und Bildungsrecht e.V.
März 2006
Jahrgang 3



Recht

Bildung

Schwerpunkte Evaluation und Bildungsstandards

Geleitwort der Redaktion 2

Beiträge Grenzen der Schulaufsicht und externe Evaluation

Dr. Rüdiger Baron, Nürnberg 2

Bildungsstandards und zentrale Kompetenztests:

Ansprüche, Probleme, Perspektiven

Prof. Dr. Hans Brügelmann, Siegen 8

Neues aus Sachsen. Zur Gesetzgebung für freie Schulen

Prof. Dr. Johann Peter Vogel, Berlin 14

Geleitwort der Redaktion

Mit RÜDEGER BARONS Beitrag zur Frage, wieweit Ersatzschulen den Regelungen einer **staatlichen externen Evaluation** unterworfen werden können, wird eine Diskussion über die mit der Evaluation einhergehenden Rechtsfragen eingeleitet. Während die bayerische Schulverwaltung die Evaluation zum Kernbereich der Schulaufsicht zählt und sie auf alle Ersatzschulen erstreckt, gibt es in anderen Ländern nach niederländischem Vorbild von der Schulverwaltung unabhängige Institutionen und die Einladung, an der Evaluation freiwillig teilzunehmen. Mindestens vier Modelle von Evaluation werden bereits angeboten; der Staat scheint auch hier die Neigung zu haben, die bürokratischste Form zu wählen. Keine Frage, dass externe Evaluation eine Verbesserung der Schule herbeiführen kann und dass Evaluation publizistisch bereits werbewirksam mit Verbesserung der Qualität gleichgesetzt wird; eine Ablehnung der Evaluation kann für freie Schulen in der Öffentlichkeit durchaus zum Makel werden. Evaluation wird auch nicht durch den Grad der Elternnachfrage ersetzt. Wenn freie Schulen auf Vielfalt in Gleichwertigkeit bestehen, werden sie eigene Formen der Evaluation entwickeln müssen, um gleichzeitig wirksam gegen eine neue Ausweitung staatlicher Schulaufsicht sich zu behaupten.

Zum Thema **Bildungsstandards** kritisiert – nach HARTMUT HOLZAPFEL und WOLFGANG HARDER in den vorangegangenen Heften – HANS BRÜGELMANN erneut die Schulpolitik der KMK, nun aus einem anderen Blickwinkel. Im nächsten Heft wird sich ANNEMARIE VON DER GROEBEN, Laborschule Bielefeld, zu diesem Thema zu Wort melden.

Zu den **Schülerkosten** werden im nächsten Heft die Zahlen von Schleswig-Holstein veröffentlicht. Die Untersuchungen des Steinbeis-Transferzentrums Heidenheim laufen weiter.

Die **Privatschulgesetzgebung** läuft auf vollen Touren. In diesem Heft wird über den sächsischen Referentenentwurf zu einem weitgehend neuformulierten Gesetz für Schulen in freier Trägerschaft berichtet; im nächsten Heft folgen Berichte über das neue Bruttokostenmodell in Baden-Württemberg und die bisher in der Bundesrepublik beträchtlichsten Finanzhilfekürzungen, die in Thüringen geplant sind.

Beiträge Grenzen der Schulaufsicht und externe Evaluation

Vorbemerkung

Private Schulen führen in Deutschland aufgrund der starken absolutistischen Tradition ein Nischendasein. Deshalb zeigte die staatliche Schulaufsicht immer schon die Neigung, Schulen in freier Trägerschaft wie staatliche Schulen zu behandeln. Diese Tendenz nimmt gegenwärtig noch zu im Zusammenhang mit den durch Vergleichsstudien wie PISA ausgelösten Bemühungen um die Verbesserung der Schulqualität. – Gleichzeitig besteht aber auch die Gefahr, dass die privaten Schulen von dem sehr aufwändigen System der Qualitätsverbesserung durch Evaluation ausgeschlossen werden, insbesondere dann, wenn diese sich gegen unangemessene Vorgehensweisen zur Wehr setzen. Hier muss der Staat an seine Verantwortung nicht nur für die staatlichen Schulen, sondern für das gesamte Schulwesen erinnert werden; allerdings hat er dabei die besonderen Rechte der Schulen in freier Trägerschaft zu achten.

1. Privatschulgarantie

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland garantiert im Rahmen des Grundrechtskatalogs in Art. 7 Abs. 4 das Recht zur Errichtung von privaten Schulen. „Das Grundrecht aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 ist demnach einmal ein echtes Freiheitsrecht, nämlich ein Recht auf Freiheit von staatlichen Eingriffen ...“¹ „Darin mitenthalten ist eine Absage sowohl an die Adresse jeglichen staatlichen

¹ MAUNZ, Rdn. 67.

Schulmonopols als auch an die Adresse eines rechtlichen Vorrangs des öffentlichen Schulwesens ...“¹

Allerdings macht das Grundgesetz die Errichtung und den Betrieb von Schulen in freier Trägerschaft in Art. 7 Abs. 4 von Bedingungen abhängig: „Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurück stehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.“

2. Schulaufsicht

Nach Art. 7 Abs. 1 GG steht das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates. Dies gilt auch für die Schulen in freier Trägerschaft. Den Rahmen für die staatliche Schulaufsicht gegenüber den Ersatzschulen, die im Rahmen der Kulturhoheit von den Ländern ausgeübt wird, bilden die in Art. 7 Abs. 4 GG aufgeführten Genehmigungsvoraussetzungen. Auch für die Schulaufsicht gilt deshalb: „Alle Träger staatlicher Gewalt sind gehalten, demjenigen, der das Recht ausübt, keine Beschränkungen aufzuerlegen, die nicht schon im Grundgesetz vorgezeichnet sind.“²

Dabei ist zu beachten: „Staatliche Aufsicht gegenüber Ersatzschulen ist Aufsicht über den Träger, nicht über die einzelne Schule, denn die Genehmigungs- und Anerkennungsvoraussetzungen hat der Träger sicherzustellen.“³

Die Schulaufsicht hat also in angemessenen Abständen zu überprüfen, ob die Genehmigungsvoraussetzungen der Schule weiterhin gegeben sind. „Verlangt wird keine Gleichartigkeit mit öffentlichen Schulen, sondern nur eine Gleichwertigkeit.“⁴

Private Schulen erfüllen nach dem Grundgesetz einen für die freiheitlich demokratische Grundordnung unabdingbaren und auch mit dem Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 GG) begründeten öffentlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag, indem sie das allgemeine Schulwesen ergänzen und bereichern. Deshalb verbietet sich eine unverhältnismäßige Anpassung an das staatliche Schulwesen.

3. Staatliche Anerkennung

Die Begrenzung der staatlichen Schulaufsicht wird jedoch komplizierter mit der staatlichen Anerkennung von Schulen in freier Trägerschaft. Diese wird in den meisten Bundesländern von der bloßen Genehmigung einer Ersatzschule abgehoben und von besonderen zusätzlichen Bedingungen abhängig gemacht.

Nach Art. 100 BayEUG sind z.B. staatlich anerkannte Ersatzschulen in Bayern zusätzlich verpflichtet, „bei der Aufnahme, beim Vorrücken und beim Schulwechsel von Schülern sowie bei der Abhaltung von Prüfungen die für öffentliche Schulen geltenden Regelungen anzuwenden.“ Mit der staatlichen Anerkennung erhält eine Schule in freier Trägerschaft das Recht, allgemein anerkannte Zeugnisse (öffentliche Berechtigungen) zu vergeben. Der Streit darüber, welche zusätzlichen Anforderungen daran geknüpft werden dürfen, ist bis heute nicht abgeschlossen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom 14. November 1969 die „Heraushebung einer Gruppe der Ersatzschulen als anerkannte Privatschulen“ für verfassungskonform erklärt und dies mit der im Berechtigungswesen begründeten Verleihung hoheitlicher Befugnisse gerechtfertigt.

¹ MAUNZ, Rdn. 64.

² MAUNZ, Rdn. 86.

³ VOGEL, 23.4.2.

⁴ BVerfGE 90, 122.

So fordert beispielsweise Art. 100 Abs. 1, dass eine staatlich anerkannte Schule in freier Trägerschaft „die Gewähr dafür (bieten muss), dass sie dauernd die an gleichartige oder verwandte öffentliche Schulen gestellten Anforderungen erfüllt“. Im „offiziellen“ EUG-Kommentar wird daran die Forderung geknüpft: „Die Ersatzschule ... muss also nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes *dieselben Anforderungen wie die vergleichbaren öffentlichen Schulen erfüllen*.“¹

Bedingungen der Anerkennung

VOGEL argumentiert dagegen (23.6.2.3 m.w.N:), dass auch die Rechte der staatlich anerkannten Schule in freier Trägerschaft sich im Rahmen der Freiheitszusage des Grundrechts auf Gestaltung einer Schule in freier Trägerschaft bewegen müssen, dessen Kerngehalt nicht angetastet werden darf. Dies betont auch das Bundesverfassungsgericht in demselben Urteil: „Auch wenn Art. 7 Abs. 4 GG keinen Anspruch auf Anerkennung der Ersatzschulen gewährt und der Landesgesetzgeber deshalb die Erteilung der Anerkennung von besonderen, über die Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG hinausgehenden Bedingungen abhängig machen kann, *dürfen die Länder das Institut der Anerkennung und die mit ihm verbundenen wirtschaftlichen Vorteile nicht dazu benutzen, die Ersatzschulen zur Anpassung an die öffentlichen Schulen in einem der Sache nach nicht gebotenen Umfang zu veranlassen oder unter Verletzung des Gleichheitsgebots einzelne Privatschulen gegenüber anderen Schulen zu benachteiligen. Es würde mit Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG nicht zu vereinbaren sein, wenn die Ersatzschulen ohne sachlichen Grund zur Aufgabe ihrer Selbstbestimmung veranlasst werden würden*.“²

Daraus folgt, dass auch für staatlich anerkannte Privatschulen hinsichtlich der Gleichwertigkeit der Unterrichtsziele und Einrichtungen nichts anderes gilt, als für staatlich genehmigte Schulen: Die Schüler/Innen müssen sich lediglich bei Aufnahme, Schulwechsel, Versetzung und Abschlussprüfungen denselben Anforderungen stellen, die vom Niveau her denen staatlicher Schulen vergleichbar sind. Bei zentral gestellten Abschlussprüfungen ist dies ohnehin keine Frage.

Eine weitgehend an staatliche Schulen angepasste Schule in freier Trägerschaft würde nach VOGEL nicht nur den Sinn des Art. 7 Abs. 4 verfehlen, sondern auch gegen das Übermaßverbot verstoßen: „Die Leistungen der Ersatzschulen müssen gleichwertig sein; dies gewährleisten die Genehmigungsvoraussetzungen. Darüber hinaus müssen die staatlichen Aufnahme-, Versetzungs- und Prüfungsregelungen ... erfüllt werden. Weitergehende Beschränkungen der Gestaltungsfreiheit sind nicht erforderlich.“³ Und weiter: „Unterstellt, dass für die Verleihung öffentlicher Berechtigungen zusätzliche Anforderungen in Form von Anerkennungsvoraussetzungen gestellt werden dürfen, dürfen (dies) wegen des Übermaßverbotes nur mehr solche Anforderungen sein, die die ordnungsgemäße Verleihung der staatlichen Berechtigungen sichern. Für die übrigen Bereiche der Schule verbleibt es bei den Genehmigungsvoraussetzungen.“⁴

Ebenso argumentiert das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 06.12.1963: „Selbst wenn Gleichwertigkeit vorliegt und die Eigenschaft der Schule als Ersatzschule nicht in Zweifel zu ziehen ist, mögen allerdings gewichtige Gründe dafür vorliegen, die Staatsaufsicht bei der Ablegung der Reifeprüfungen, ganz allgemein bei der Anerkennung der Berechtigungen in einer umfassenderen Weise auszuüben. Bedenken, die von der Schulaufsichtsbehörde insoweit erhoben werden könnten, dürfen jedoch nicht dazu führen, dass nunmehr der Begriff der Ersatzschule ganz allgemein in der Verwaltungspraxis verengt wird ... *Eine Verwaltungspraxis, die auf eine Verengung des Begriffs der Ersatzschule hinauslaufen würde, wäre mit Art. 7 GG nicht vereinbar*. Diese Vorschrift des Grundgesetzes enthält den Ausgleich zwischen dem Recht des Staates auf Einfluss-

¹ KIESL/STAHL, Art. 100, 2.

² BVerfGE 27, 208 ff.

³ VOGEL, 25.9.2.1.

⁴ VOGEL, 25.9.3.3.

nahme und Gestaltung des Schulwesens und dem Grundrecht der Privatschulfreiheit.“¹

Zum gleichen Ergebnis kommt R. SEIDEL: „Eine Vergleichbarkeit der Prüfungen kann schon durch Gleichartigkeit in den aufgeführten vier Bereichen erreicht werden. Weitergehende Gleichartigkeitserfordernisse sind als unverhältnismäßiger Eingriff in die Privatschulfreiheit gem. Art. 7 Abs. 4 GG nicht zu rechtfertigen.“²

4. Erweiterung der Aufgaben der Schulaufsicht

Alle näheren landesrechtlichen Bestimmungen über die Schulaufsicht sind also hinsichtlich ihrer Anwendung auf staatlich anerkannte Schulen in freier Trägerschaft dahingehend zu überprüfen, wieweit sie unter den Gesichtspunkten der Gleichwertigkeit der Lehrziele und Einrichtungen etc. (Genehmigungsvoraussetzungen) sowie des Zustandekommens der öffentlichen Berechtigungen (Abschlüsse) notwendige, d.h. unumgängliche Einschränkungen des Freiheitsrechts nach Art. 7 Abs. 4 GG darstellen. Nur in diesem Maße können einengende Schulaufsichtsmaßnahmen gegenüber Schulen in freier Trägerschaft als berechtigt gelten.

Wenn neuerdings auch „die Sicherung der Qualität von Erziehung und Unterricht“ zu den Aufgaben der staatlichen Schulaufsicht gezählt wird, so kann diese insbesondere den staatlich anerkannten Schulen in freier Trägerschaft sicherlich allgemeine Standards vorgeben; sie wird ihnen aber nicht im Detail vorschreiben können, was diese unter „Qualität von Erziehung und Unterricht“ zu verstehen haben. Ebenso wird sie unter dem Gesichtspunkt der „Aufsicht über die inneren und äußeren Schulverhältnisse“ etwa die Einhaltung baupolizeilicher Vorschriften kontrollieren können; sie wird ihnen aber nicht vorschreiben können, welche Schulbücher zu verwenden sind, wie Stundenpläne auszusehen haben und wann welche Unterrichtsinhalte vermittelt werden. Auch die verbreitete Vorstellung, dass die Vergabe von Berechtigungen an die exakte Einhaltung der staatlichen Stundentafel geknüpft sei, ist pädagogisch nicht zu rechtfertigen: nicht die Zahl der Unterrichtsstunden entscheidet über den Lernerfolg, sondern die Qualität des Unterrichts!

Es ist die Aufgabe der staatlichen Schulaufsicht nachzuweisen, wie weit Lehrinhalte einer freien Schule nicht gleichwertig sind bzw. dem Niveau staatlicher Prüfungsanforderung nicht entsprechen, so lange z.B. zentrale staatliche Abschlussprüfungen mit Erfolg absolviert werden.

5. Externe Evaluation von Schulen

Im Zuge der Diskussion der PISA-Ergebnisse, der Entwicklung von Bildungsstandards etc. wird in Deutschland über neue Methoden der Steuerung des Schulsystems nachgedacht. Die Beratungsfunktion der Schulaufsicht wird immer stärker hervorgehoben. Es setzt sich die Methode der internen oder externen Evaluation von Schulen zunehmend durch. Dabei versucht man, auch ausländische Erfahrungen beim Aufbau von Evaluationssystemen zu berücksichtigen. Es variieren jedoch von Bundesland zu Bundesland die Formen je nach dem, wie weit man eher zu einer Ausweitung der Aufgaben der Schulaufsicht tendiert oder sich an dem niederländischen Modell der Schulinspektion orientiert, die sich zunehmend zu einer von der Schulaufsicht unabhängigen externen Evaluation und Beratung entwickelt hat.³ Während in verschiedenen Bundesländern eher die interne Evaluation durch die Schulen selbst betont wird, erklärte das Bayerische Kultusministerium jüngst die externe Evaluation zum „integralen Bestandteil der staatlichen Schulaufsicht“, wodurch sie auch für alle staatlich anerkannten Schulen in freier Trägerschaft verbindlich sein soll. Die Entwicklung ist durch eine ausgesprochene Unentschiedenheit gekennzeichnet, wie MARITZEN feststellt.

¹ BVerwGE 17, 238 f.

² SEIDEL, 2005, S. 104.

³ LIKET, 1995, S. 144 ff.

Umfang

Das im offenen Austausch einer zweijährigen Erprobungsphase entwickelte bayerische Evaluationskonzept sieht die Auswertung umfangreicher Unterlagen und Daten der Schule sowie einen mehrtägigen Schulbesuch mit Unterrichtsbesuchen und ausführlichen, teils mündlichen, teils schriftlichen Interviews mit Vertreter/Innen aller Beteiligtegruppen von der Schulleitung und den Lehrkräften über Schüler und Eltern bis zu Hausmeistern vor. Dabei werden vier Qualitätsbereiche unterschieden: Die Rahmenbedingungen, unter denen die Schule arbeitet, die Prozessqualitäten der Schule wie Schulmanagement und Schulkultur, die Prozessqualitäten Unterricht wie Unterrichtsformen, Klima etc. und die Ergebnisse der schulischen Arbeit sowie der Umgang mit ihnen. Erhoben werden durchweg persönliche Einschätzungen vor allem der pädagogischen Arbeit, des Erziehungsverhaltens der Lehrkräfte sowie des Schulklimas. Danach wird ein Bericht verfasst, der der Schule zur Stellungnahme zugeleitet wird. Das Ganze geht schließlich an die Schulaufsicht, die auf der Grundlage des Evaluationsberichts mit der Schule gegebenenfalls Zielvereinbarungen trifft.

Andere Modelle

Im Zentrum des niedersächsischen wie brandenburgischen „Orientierungsrahmens Schulqualität“ stehen die Bemühungen der Lehrerinnen und Lehrer um guten Unterricht (S. 4). Das Konzept geht von folgenden sechs Qualitätsbereichen für die Evaluation von Schulen aus:

1. Ergebnisse und Erfolge der Schule,
2. Lernkultur – Qualität der Lehr- und Lernprozesse,
3. Schulkultur,
4. Schulmanagement,
5. Lehrerprofessionalität und Personalentwicklung,
6. Ziele und Strategien der Qualitätsentwicklung.

Im Qualitätsbereich 1 wird z.B. die Persönlichkeitsbildung der Schülerinnen und Schüler durch die Schule untersucht wie Selbstvertrauen/Selbstkompetenz, Verantwortungsbereitschaft, soziales Engagement und Akzeptanz von Anderssein, Offenheit für Herausforderungen der Zukunft.

Es wird deutlich, dass sich Evaluation in diesem Sinne bei weitem nicht beschränkt auf Schülerleistungen. Auch die Einhaltung der Genehmigungs- oder Anerkennungsbedingungen spielen bei der Evaluation kaum eine Rolle. Vielmehr geht es hier um Bereiche schulischer Aktivität, die der direkten Einwirkung staatlicher Schulaufsicht bei Schulen in freier Trägerschaft weitgehend entzogen sind.

Ganz richtig wird zum Beispiel von Seiten der bayerischen Qualitätsagentur hervorgehoben, dass „Qualitätsbeurteilung auf Maßstäbe angewiesen (ist). Bei diesen Maßstäben handelt es sich um normative Setzungen, die sich nicht aus der Sache selbst ableiten, sondern auf Entscheidungen darüber beruhen, was jeweils unter Qualität verstanden werden soll. Nur anhand solcher Kriterien kann eine Evaluation stattfinden.“¹

Individualisierte Schulqualität

Was unter Schulqualität zu verstehen ist, darüber können die Meinungen weit auseinander gehen. Die Beispiele zeigen, dass jede Beurteilung etwa des Schulmanagements oder des Beitrags der Schule zur Persönlichkeitsbildung von sehr grundsätzlichen Überlegungen ausgehen muss. Freie Träger können hier ganz andere und sehr viel spezifischere Vorstellungen haben als die Vertreter des staatlichen Schulwesens. Sie betreffen das den Bildungs- und Erziehungszielen zugrunde liegende Menschenbild und fallen deshalb in den ureigensten Zuständigkeitsbereich des privaten Trägers. Ein Urteil darüber, wieweit es einer kirchli-

¹ EWINGMANN, 2004, S. 7.

chen Schule, einer Waldorf- oder Montessorischule gelingt, ihre Bildungs- und Erziehungsvorstellungen tatsächlich umzusetzen, steht dem Staat nicht zu.

Auch sonst ist die Schulaufsicht zu einer Kontrolle über das Leistungsniveau einer Schule in freier Trägerschaft nicht berechtigt. Für staatlich anerkannte Schulen gilt, dass sie die Bestimmungen über Aufnahme, Versetzung, Schulwechsel und Prüfungen zu beachten haben. Aus dem Berechtigungswesen folgt nur, dass sich Schulen in freier Trägerschaft an die Bewertungsmaßstäbe des Staates zu halten haben und Berechtigungen nicht an Schüler vergeben, die diesen Maßstäben nicht genügen. Ansonsten geht das Leistungsniveau einer Schule in freier Trägerschaft, wenn es nicht völlig aus dem Rahmen fällt, den Staat nichts an.¹

Begrenzte Schulaufsicht

Die Schulaufsicht bleibt also auf die Input-Kontrolle, d.h. die Überwachung der Genehmigungsbedingungen nach Art. 7 Abs. 4 GG und bei staatlich anerkannte Schulen auf die Überprüfung der Einhaltung der staatlichen Regelungen für die Aufnahme, das Vorrücken, den Schulwechsel und die Prüfungen, d.h. Abschlussprüfungen beschränkt (Gleichwertigkeit der Anforderungen). Im Übrigen sind die Schulen in freier Trägerschaft „im Rahmen der Gesetze frei in der Entscheidung über eine besondere pädagogische, religiöse oder weltanschauliche Prägung, über Lehr- und Erziehungsmethoden, über Lehrstoff und Formen der Unterrichtsorganisation,“ wie es beispielsweise im Art. 90 BayEUG heißt. Gerade dies sind aber die Bereiche, die bei einer externen Schulevaluation im Mittelpunkt stehen. Deshalb kann eine Schule in freier Trägerschaft nicht dazu gezwungen werden, sich einer solchen Evaluation zu unterziehen. Der private Träger muss sie jederzeit ablehnen können, ohne Nachteile befürchten zu müssen.

Externe Evaluation an freien Schulen

Soweit allerdings die fachliche Qualität und die notwendige Selbständigkeit einer externen Evaluation z.B. durch eine unabhängige Qualitätsagentur sichergestellt ist, sollte kein freier Schulträger eine externe Evaluation prinzipiell ablehnen. Eine solche Bewertung wäre sogar zu empfehlen, aber mit dem deutlichen Hinweis, dass dies freiwillig geschieht. Wenn sie qualifiziert erfolgt, kann eine externe Evaluation durchaus wichtige Hinweise auf Schwachstellen und Verbesserungspotentiale für die Schulentwicklung liefern, der Rechenschaftslegung gegenüber den Geldgebern dienen, für den Ruf der Schule in der Öffentlichkeit förderlich und durch den Vergleich mit anderen, staatlichen Schulen auch dem Wettbewerb und der Beispielfunktion von Schulen in freier Trägerschaft dienlich sein. Der freie Träger sollte allerdings darauf bestehen, dass eine solche Evaluation zu angemessenen Bedingungen erfolgt:

Das Evaluationsteam muss unabhängig von der Schulaufsicht agieren und darf keine Direktionsgewalt haben.

Über den Zeitpunkt der Evaluation muss zwischen Qualitätsagentur und Schulträger Einvernehmen hergestellt werden.

Einem Evaluationsteam, das eine freie Schule untersucht, muss mindestens eine Persönlichkeit angehören, die fachlich qualifiziert ist, um den besonderen Charakter dieser Schulgattung (Waldorf-, Montessori-, kirchliche Schule o.Ä.) mit beurteilen zu können. Eine entsprechende Anpassung, mindestens aber eine Erweiterung der Evaluationsinstrumente muss möglich sein.

Der Evaluationsbericht muss der evaluierten Schule vor Weitergabe zur Stellungnahme zur Verfügung gestellt werden.

Welche Folgerungen aus einem Evaluationsbericht zu ziehen sind, ist grundsätzlich Sache des freien Trägers. Aus dem Evaluationsbericht möglicherweise folgende Zielvereinbarungen für die Weiterentwicklung der Schule sind nicht

¹ Das Bundesverfassungsgericht hält allenfalls eine Durchfallquote von mehr als einem Drittel für bedenklich: BVerfGE 90, 126.

mit der Schulaufsicht abzuschließen; Zielvereinbarungen zwischen Schulleitung und/oder Gesamtkollegium einerseits und Träger andererseits machen mehr Sinn.

Schulen in freier Trägerschaft sind gut beraten, sich auch hinsichtlich ihrer Ergebnisse dem Vergleich mit staatlichen Schulen zu stellen. Sie können dazu aber nicht gezwungen werden. Nach deutschem Recht sind die Möglichkeiten der staatlichen Schulaufsicht auf die Input-Kontrolle beschränkt.

Literatur:

- EWINGMANN, Gisela u.a., Theoretisches Rahmenkonzept Evaluation, Bayerisches Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung – Qualitätsagentur, Internet, München 2004.
HECKEL, Hans, Deutsches Privatschulrecht, Köln 1955.
KIESL, W./STAHL, H. (Hrsg.), Schulrecht in Bayern, Das Bayerische Erziehungs- und Unterrichtsgesetz mit Kommentar, Kronach 2002.
LIKET, THEO M.E., Freiheit und Verantwortung – Das niederländische Modell des Bildungswesens, Gütersloh 1995.
MARITZEN, NORBERT, Schulinspektion in Deutschland – Eine Trendanalyse zwischen Aufsicht und Draufsicht, in: HERBERT BUCHEN u.a.(Hrsg.), Schulleitung und Schulentwicklung, Stuttgart 1994 ff. H 2.2.
MAUNZ, THEODOR/DÜRIG, GÜNTER, Grundgesetzkommentar, München.
Orientierungsrahmen Schulqualität in Brandenburg – Qualitätsbereiche und Qualitätsmerkmale guter Schulen, Land Brandenburg, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, Potsdam 2004.
SEIDEL, RENÉ, Die Anerkennung der privaten Ersatzschule und ihre Auswirkungen auf das Privatschulverhältnis, Frankfurt/M 2005.
VOGEL, JOHANN PETER/KNUDSEN, HOLGER, Bildung und Erziehung in freier Trägerschaft, Neuwied, 1993 ff.
ZICKGRAF, ARND, Geprüft oder nicht geprüft – das ist die Frage, Teil 1 und 2, Internet, Deutscher Bildungsserver 2004.

DR. RÜDEGER BARON, NÜRNBERG

Bildungsstandards und zentrale Kompetenztests: Ansprüche, Probleme, Perspektiven¹

Kerncurricula, „Bildungs“standards und Kompetenztests haben Konjunktur in der Reformdebatte. Aber können sie die Ansprüche erfüllen, die mit ihrer Einführung verbunden werden? Prüfen wir die zentralen Erwartungen der Reihe nach.

1. Vereinheitlichung des Unterricht mit dem Ziel höherer Chancengleichheit

Immer wieder kritisieren Eltern(verbände) die regionalen Unterschiede des Unterrichts, wobei interessanterweise die Differenzen *zwischen* den Bundesländern, weniger dagegen die Streuung *innerhalb* der einzelnen Länder Beachtung finden.²

Allerdings stellt sich die Frage, ob eine stärkere zentrale Kontrolle tatsächlich die entscheidenden Bedingungen vor Ort in den Griff bekommen kann. Erfahrungen in anderen Bildungssystemen stimmen skeptisch.

Höhere Leistungen bei zentralen Prüfungen?

Nach der politischen „Wende“ 1989 ergab sich die seltene Gelegenheit, Schulleistungen von SchülerInnen aus zwei Bildungssystemen zu vergleichen, die sich in der Intensität zentraler Kontrolle deutlich unterschieden. In unserem Schreibvergleich BRD-DDR haben wir dies für die Grundschule am Beispiel der Rechtschreibung im Diktat und in freien Texten (Klassen 1 bis 4) getan. Dabei haben wir in den Diktaten aus dem geübten Grundwortschatz in der DDR-Stichprobe tatsächlich eine geringere Streuung der Fehlerquote festgestellt als in den gleichen Diktaten in der BRD. Aber in freien Texten war die Bandbreite der

1 In den folgenden Beitrag habe ich Textstücke übernommen aus: BRÜGELMANN, H. (2004): Kerncurricula, Bildungsstandards und Leistungstests: Zur unvergänglichen Hoffnung auf die Entwicklung der guten Schule durch Evaluation „von oben“. In: Vierteljahrsschrift für wissenschaftliche Pädagogik, 80. Jg., H. 4, 415-441; und: BRÜGELMANN, H. (2005): Schule verstehen und gestalten – Forschungsbefunde zu Kontroversen über Erziehung und Unterricht. Libelle: CH-Lengwil, Kap. 46-49.

2 Vgl. dazu die starke Überlappung der Verteilungen selbst von Bayern und Bremen in BOS u.a. (2004, 61)

Rechtschreibleistungen in beiden Systemen etwa gleich groß¹ – obwohl der Rechtschreibunterricht in der DDR bis ins Detail vorgeschrieben und kontrolliert wurde. Auch die internationale Lesestudie der IEA von 1991 stellte für die 9-Jährigen in der DDR eine vergleichbare Streuung fest wie für die gleichaltrige Vergleichsgruppe in der BRD.²

Im englischen Bildungssystem, das die Einhaltung seines hoch strukturierten „national curriculum“ mit regelmäßigen landesweiten Tests kontrolliert, ist die Streuung der Schülerleistungen noch größer als in Bremen, dem deutschen Bundesland, das bei IGLU-E die größte Streuung aufzuweisen hatte.³

Die Analysen von PISA zeigen außerdem, dass zentrale Prüfungssysteme nicht generell zu höheren Leistungen oder einer geringeren Streuung führen.⁴

2. Sicherung einer gemeinsamen Grundbildung für alle

Qualität der
Lernmöglichkeiten
statt Qualifikations-
anforderungen

Die VerfechterInnen eines Kanons übersehen, dass derselbe Inhalt für verschiedene SchülerInnen mit ihrer je individuellen Lernbiografie *Unterschiedliches bedeutet* – und umgekehrt, dass sich an verschiedenen Inhalten durchaus vergleichbare Erfahrungen gewinnen lassen. Warum kann ein Deutschunterricht 17-jährigen SchülerInnen nicht die Wahl lassen, welches Liebesgedicht (Barockgedicht oder ...) sie für sich lernen wollen – solange er sie darauf verpflichtet, sich über ihre Gründe und über ihre Lernerfahrungen auszutauschen. Dasselbe gilt für Sachthemen in der Grundschule. Statt konkreter Inhalte wären also Kategorien oder Kriterien festzulegen, die unterschiedlich abstrakt denkbar sind. Es geht dabei um eine hohe Qualität der Lern*möglichkeiten*, also primär um die Bildungsansprüche der Kinder, nicht nur um Qualifikationsanforderungen der Gesellschaft (vgl. unten den Vorschlag des Grundschulverbands 2003).

Je konkreter und enger Inhalte vorgegeben werden, um Gemeinsamkeit zu sichern, umso schärfer stellt sich zudem das Problem des Transfers auf andere Inhalte und Situationen. Die aktuelle Diskussion über empirische Studien zum Bildungswert des Lateinischen macht dieses Dilemma exemplarisch deutlich.⁵

3. Gewährleistung von Mindestniveaus der Leistungen in zentralen Lernbereichen

Das Problem unzureichender Leistungen vieler SchülerInnen, z.B. im Lesen, haben PISA und IGLU offenkundig gemacht.⁶ Aber kann der propagierte Transfer von Systemelementen aus anderen Ländern dieses Problem wirklich lösen? Bei IGLU hat beispielsweise Bremen in Deutschland am schlechtesten abgeschnitten – bedingt vor allem durch besonders schwache Leistungen im unteren Bereich. International entspricht aber das unterste Niveau (Prozentrang 5) den Leistungen, die z.B. auch in Ländern wie Neuseeland (das internationale Vorzeigesystem für Leseförderung⁷) und in England (Platz 3 bei IGLU) bzw. den USA (Platz 9) erreicht werden – obwohl es in den letzteren beiden Staaten seit 10–30 Jahren Standards und regelmäßige Leistungstests auf überregionaler Ebene gibt.

1 In Diktaten streuten die Fehlerquoten auf den verschiedenen Jahrgangsstufen der Grundschule in der DDR (11.1 – 19.6) weniger als in der BRD (14.7 – 26.6), in freien Texten war die Streuung etwa gleich (5.6, 10.5, 13.5, 22.9 vs. 6.8, 8.6, 13.2, 23.4 in den vier Schuljahren der Grundschule), s. BRÜGELMANN/RICHTER (1994, 137).

2 Vgl. LEHMANN u.a. (1995, 216); in den 8. Klassen der (Ost-)Gesamtschule war die Streuung allerdings geringer als im dreigliedrigen Schulsystem West (a.a.O., 219) – ein Effekt, der nach den Befunde in der Grundschule aber wohl eher auf die unterschiedliche Schulorganisation als auf das Steuerungssystem zurückzuführen ist.

3 Vgl. BOS u.a., 2004, 63

4 BAUMERT u.a., 2000, 345–346

5 Vgl. die Kontroverse zwischen HAAG/STERN (2000), Strunz (2003) und WESTPHALEN (2003) – s. auch unten (5).

6 Dass dies nicht mit einem „Leistungsverfall“ in den Schulen gleich zu setzen, sondern die Folge erheblich gesteigener schriftsprachlicher Anforderungen in Beruf und Alltag ist, habe ich an anderer Stelle dargestellt (vgl. BRÜGELMANN 1999, 10–20, 120–126).

7 Vgl. ROSSA/ROSSA (1995).

Das Problem der Leistungsstreuung

Leistungsstreuung ist ein Phänomen, dass sich in allen Bildungssystemen findet (s. oben 2.). Unsere Lesestudie LUST in NRW¹ zeigt, dass von Klasse 2 bis 4 die schwachen 10 % eines Jahrgangs den starken 10 % um drei bis vier Schuljahre hinterherhinken – trotz Zurückstellung von 5–10 % am Schulanfang, trotz des Sitzenbleibens von weiteren rund 5 % pro Schuljahr und trotz der Überweisung von rund 5 % eines Jahrgangs auf Sonderschulen. Die IGLU-Daten machen deutlich, dass die Streuung in einigen anderen Ländern noch wesentlich höher ist als in deutschen Grundschulen². Studien zum Schulanfang belegen, dass diese Bandbreite bereits in den unterschiedlichen Vorerfahrungen der Kinder begründet ist.³ Wie will man angesichts dieser Heterogenität sinnvolle Schwellenwerte für Ende 2. oder 4. Klasse festlegen, ohne die einen heillos zu unterfordern und die anderen von vornherein ins Abseits zu stellen?⁴

Prognosewert der Leistung

Ein weiteres Problem kommt hinzu. Niemand kann empirisch begründet sagen, wo die Schwellenwerte für „tragfähige Grundlagen“ liegen, ohne die ein Schüler in der Sekundarstufe nicht erfolgreich weiterlernen kann („lernbiografische Validität“ von Leistungsprädiktoren). Lernen ist zwar ein kumulativer, aber kein linearer Prozess, und die Testleistungen in einem Fach sind unzureichende Prädiktoren für die zukünftigen Fähigkeiten eines Menschen, da diese auch von deren Entwicklung als Person abhängen.⁵

Ebenso wenig ist geklärt, auf welchem Niveau *Basis*qualifikationen für Berufs- oder Lebenserfolg zu definieren sind („ökologische Validität“ von Leistungsprädiktoren⁶). In einer Pilotstudie haben wir unseren Test grundlegender Lesefähigkeiten in einer Handwerkskammer durchgeführt. Nach den dort erhobenen Leistungen könnten von der SchülerInnen der vierten Klasse schon fast 90 % in der Grundfähigkeit mit HandwerkerInnen in Meister(!)kursen mithalten – selbst wenn man dort die schwächsten 5 % außer Acht lässt.

4. Verbesserung der Qualität von Unterricht

Leistungssteigerung durch Tests?

US-Bundesstaaten, die in den 90er Jahren die Vergabe von Abschlusszeugnissen, erfolgsabhängige Gehaltszuschüsse für LehrerInnen und die finanzielle Ausstattung der Schulen an die Ergebnisse in ihren jährlichen Tests gebunden haben, berichten immer wieder über einen Anstieg der Leistungen. Anfang 2000 hatten sich 28 Staaten, also mehr als die Hälfte diesem Konzept verpflichtet. Eine Studie von AMREIN/BERLINER (2002) zeigt aber, dass der berichtete Leistungsanstieg in der Regel nur für den engen Bereich der im jeweiligen Bundesstaat etablierten Tests galt. In unabhängigen Tests, z.B. für die Zulassung zu den Hochschulen, zeigte sich für 2/3 der 28 Staaten eine *Abnahme* der Testleistungen. Zusätzlich wurden wachsende Dropout-Raten berichtet, d.h. dass leistungsschwächere SchülerInnen aus dem System ganz herausfielen, was die gemessenen Testleistungen zusätzlich in die Höhe trieb, ohne dass sich der „Output“ tatsächlich verbesserte⁷.

Auch zentrale Tests werden mit Erwartungen überfrachtet, Chancen der Selbstevaluation werden übersehen. Systemevaluationen sind wichtig, aber in einem differenzierten Verbund müsste einer unterrichtsnahen Evaluation, die ne-

1 BRÜGELMANN, H. (2003).

2 Bei IGLU streuten Ende 4. Klasse schon die Leistungen der mittleren zwei Drittel über rund zwei Schuljahre, die obersten 5 % vs. die untersten 5 % über 5–6 Schuljahre, vgl. BOS, W., u.a. (2004, 62-65)

3 BRÜGELMANN (1983, 201), RABENSTEIN u.a. (1989) und RICHTER (1992).

4 Ähnlich die Kritik am Bundesgesetz „No child left behind“ in den USA; vgl. MARSHAK (2003).

5 Ausführlicher zum Prognoserisiko von Risikoprognosen: BRÜGELMANN (2005).

6 Die AutorInnen der PISA-Studie begründen nur allgemein, dass „Literacy“ für den Berufs- und Lebenserfolg wichtig ist (BAUMERT u.a., 2001, 29-32); sie haben aber weder die Validität ihrer Instrumente noch die der gesetzten Schwellenwerte empirisch untersucht.

7 Vgl. dazu die Zusammenfassung und den Kommentar von WINTER in der New York Times v. 28.12.2002 und ausführlicher unten (8).

ben der Erhebung von Wirkung auch die Qualität der Prozesse erfasst¹, ein höheres Gewicht zugemessen werden. Auch die neuen finnischen Bildungsstandards definieren neben groben Kompetenzstufen, die erst auf Schulebene konkretisiert werden, Anforderungen an die Lernumgebung und den Stil des Unterrichts. Diese werden normativ (mit Bezug auf Prinzipien menschlichen Zusammenlebens) und nicht nur instrumentell (im Blick auf die Ergebnisse) begründet. Konkretisieren lassen sich solche Standards für guten Unterricht in Form von Kriterien für die Organisationsform und die materielle Umgebung, für die Vereinbarung von Regeln und die Qualität von Impulsen der Lehrperson.

5. Und wo bleibt das Konstruktive?

Kritisieren lässt sich leicht. Aber was ist die Alternative? Denn die diagnostizierten Probleme bestehen in der Tat: Die Formen der Rechenschaftslegung sind im deutschen Bildungswesen unterentwickelt.

Gemeinsam mit KollegInnen im Grundschulverband habe ich deshalb in den letzten fünf Jahren konkrete Vorschläge entwickelt, die sich auf drei zentrale Bereiche beziehen:

- o einen Strukturvorschlag für eine nach Ebenen und Funktionen differenzierte Organisation von Rechenschaft im Schulsystem;²
- o ein inhaltliches Konzept für Standards, bewusst formuliert als „Bildungsansprüche der Kinder“,³ die Ziele als Entwicklungsdimensionen für eine individuelle Förderung nicht als Leistungsniveaus zu festgelegten Termen beschreiben; und
- o eine Sammlung von alltagstauglichen Beobachtungshilfen für die Kernbereiche des Grundschulunterrichts⁴, die förderorientiert ausgelegt sind und sowohl die Evaluationskompetenz der LehrerInnen als auch die der SchülerInnen stärken:
 - Lern-Stände feststellen und vergleichend einordnen
 - Lern-Entwicklungen dokumentieren und bestätigen
 - Lern-Gespräche mit anderen führen
 - über eigene Lern-Wege nachdenken.

Das **Feststellen der Lernstände** hilft zum einen, die Bandbreite der Leistungen innerhalb der eigenen Klasse auszuloten, die in der Regel eine Verteilung über drei bis vier Entwicklungsjahre innerhalb einer Klasse zeigt. An den Randwerten dieser Bandbreite wird erkennbar, wie breit gefächert das Angebot an Aufgaben und Materialien sein sollte, damit alle Kinder die Chance erhalten, etwas Passendes zu finden, das ihnen einen Lernfortschritt ermöglicht. Zum anderen wird es im Vergleich mit einer standardisierten Stichprobe möglich, die eigene Einschätzung des Leistungsstandes der Klasse *insgesamt* und die persönliche Wahrnehmung *einzelner* Kinder zu überprüfen und eventuell zu korrigieren oder auch genauer hinzuschauen, wenn die eigene Einschätzung nicht zu den Auswertungsergebnissen passen.

1 Vgl. einerseits den „Aufruf für einen Verbund reformpädagogisch engagierter Schulen“ zu einer substanzielleren Selbstevaluation → www.BlickUeberDenZaun.de und andererseits die Prozess-Standards zur opportunity-to-learn des NCTM in den USA (ref. u.a. bei KLIEME u.a., 2003, 24, 25, 28-30 – dort auch hoch gelobt – und trotzdem entschied sich ohne nähere Begründung für eine Output-Orientierung der Standards..).

2 Die folgenden Vorschläge sind übernommen aus BRÜGELMANN (1999), die auch eingegangen sind in die Konzeption des Grundschulverbandes für ein System der Qualitätssicherung, vgl. BARTNITZKY u.a. (1999)

3 Vgl. Grundschulverband (2003): Bildungsansprüche von Grundschulkindern – Standards zeitgemäßer Grundschularbeit. Empfehlungen des Grundschulverbandes zur aktuellen Standard-Diskussion. Grundschulverband – Arbeitskreis Grundschule e.V.: Frankfurt.

4 BRINKMANN, E./BRÜGELMANN, H. (2005): Pädagogische Leistungskultur – Materialien für Klasse 1 und 2: Deutsch. Teilband 3 der Beiträge zur Reform der Grundschule 119. Grundschulverband: Frankfurt..

Die **Lernentwicklungen der Kinder** werden nur durch den Vergleich von Beobachtungen des *einzelnen* Kindes zu *verschiedenen* Zeitpunkten sichtbar. Erst durch die Zusammenschau der dokumentierten Beobachtungen und einer Vielzahl von Arbeitsergebnissen, die unter ganz bestimmten Gesichtspunkten betrachtet werden, lassen sich Entwicklungen der Kinder schlüssig beschreiben und daraus Konsequenzen für eine spezifische Förderung oder Herausforderung ziehen. Wichtig ist dabei, dass die Kinder in die Beobachtung der Lernentwicklung mit einbezogen werden: Sie müssen erkennen können, dass sie Fortschritte machen, dass sich also ihre Mühe lohnt, auch wenn noch nicht alles perfekt ist. Wichtig ist dabei auch, dass sie gemeinsam mit ihrer Lehrerin festlegen, welche Entwicklungsaufgabe sie sich in einem nächsten Schritt vornehmen sollten.

Diese Anforderung führt schon zum nächsten Aspekt der Lernbeobachtung: **Lerngespräche führen**, z.B. über den „harten Brocken des Tages“ (CHRISTA ERICHSON), ein orthografisch schwieriges Wort, an dem die Kinder ihre Strategien erproben, über die sie sich hinterher austauschen. Auf einer Metaebene können sich Kinder untereinander und mit ihrer Lehrerin darüber verständigen, was ihnen aus ihrer Sicht schon gut gelungen ist, was noch nicht so gut geklappt hat, welche Ziele sie sich gesetzt haben und ob sie mit ihrer Arbeit zufrieden sind.

Solche reflexiven Gespräche helfen mit, nicht nur das unterschiedliche Können zu würdigen, sondern auch zu begreifen, dass verschiedene Wege zum Ziel führen können. Die Kinder beginnen, über die **eigenen Lernwege nachzudenken**, sie mit denen von anderen Kindern zu vergleichen, neue Ideen auszuprobieren und sich bewusst mit dem eigenen Lernen auseinander zu setzen. Ein Portfolio mit der persönlichen Auswahl „meiner besten Texte“ oder Lerntagebücher fordern die Kinder heraus, über ihre eigenen Stärken und Schwächen nachzudenken.

Evaluation als Dialog

Evaluation wird hier also als dialogischer Prozess verstanden – nicht als ein Urteil „von oben“. Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen lässt sich nicht sichern, dass *alle* Kinder an *allen* Orten *alles* Wichtige lernen. Aber das ist eh' eine Schimäre, wie ich im ersten Teil dieses Beitrags gezeigt habe – von den zu erwartenden negativen Nebenwirkungen ganz abgesehen. Die Konzeption des Grundschulverbands zielt auf eine Qualifizierung aller Beteiligten – vor allem der LehrerInnen und SchülerInnen. Damit trägt sie zur Demokratisierung der Schule bei – und bildet ein bedeutsames Gegengewicht zur Expertokratie von PISA & Co.

Damit wird Evaluation also als Aufgabe von Spezialisten außerhalb des Unterrichts begriffen, sondern als Bestandteil von Lehr- und Lernaktivitäten im Unterrichtsalltag. Wir brauchen eine Differenzierung von Funktionen und Ebenen der Evaluation (vgl. Anm. 16):

SchülerInnen sollen sich um Klarheit über die eigenen Ziele und den Erfolg der eigenen Arbeit bemühen, z.B. durch die Verpflichtung auf bestimmte Ziele und durch die Selbstkontrolle von Aufgaben, aber auch durch regelmäßige Rechenschaftsberichte zum eigenen Lernfortschritt und zu den Zielen für die nächste Zeit.

LehrerInnen sollen im Blick auf einzelne SchülerInnen und die Klasse insgesamt **Lernprozesse** beobachten und auswerten, z.B. indem sie über die Entwicklung der SchülerInnen in einer Kartei mit Beobachtungsnotizen und Beispielarbeiten führen und Lernprozesse kontinuierlich dokumentieren, um mit den SchülerInnen individuell Wahrnehmungen und Erklärungsversuche zu ihren Fortschritten und Schwierigkeiten auszutauschen und gemeinsam Ziele für die weitere Arbeit zu vereinbaren.

LehrerInnen sollen zudem den eigenen **Unterricht** beobachten, um die Wirkungen ihrer Arbeit zu erfassen und zu überprüfen, z.B. die eigenen Ansprüche klären und ihre Realisierung überprüfen

- zunächst im „Selbstgespräch“ und durch Selbstbeobachtung (z.B. in Form eines Tagebuchs),
- danach durch Einladung eines „Fremdblicks“ (einer Kollegin, eines Praktikanten, einer Lehramtsanwärterin, von Eltern).

Das **Kollegium** soll im Blick auf die **Schule** das Schulprogramm entwickeln und fortschreiben, die **Schulleitung** die entsprechenden Aktivitäten anregen, fördern, absichern, z.B. indem sie periodisch verschiedene Beteiligte in der Schule befragt:

Die **Schulaufsicht** soll im Blick auf **Schulen** den Fremdblick stärken, Entwicklungen anerkennen, unterstützen, fordern, z.B. indem sie bei Schulbesuchen Gespräche mit der Schulleitung, LehrerInnen-Teams, einzelnen Lehrkräften zu folgenden Fragen führt:

- „Was sind Ihre eigenen Ansprüche?“
- „Wie weit können Sie diese realisieren?“
- „Welche Bedingungen behindern Sie dabei?“
- „Welche Ansprüche sind noch zu wenig im Blick?“
- „Was könnten realistische nächste Schritte sein?“

Das **Ministerium** soll mit Blick auf das **Gesamtsystem** allgemeine Problemstellen ausmachen und politische Prioritäten überprüfen, z.B. für die Sicherung der materiellen Voraussetzungen oder der rechtlichen Rahmenbedingungen Informationen gewinnen und aufbereiten, z.B. über Sekundärauswertungen von anfallenden Verwaltungsstatistiken und über die periodische Untersuchung des Leistungs- und Entwicklungsstands in anonymisierten Stichproben von SchülerInnen mit Erhebung von Eingangsvoraussetzungen, Prozessmerkmalen und Rahmenbedingungen des Unterrichts.

Landesweite Tests sind als *ein* Baustein in einem umfassenderen System zu sehen. Ihre Funktion ist ganz klar auf das „System Monitoring“ und auf die Bereitstellung von Referenzdaten für Evaluation vor Ort beschränkt. Solche Bestandsaufnahmen müssen deshalb auch nicht jedes zweite, dritte oder gar jedes Jahr stattfinden. Ihr Rhythmus kann längerfristig gedehnt werden, wegen der Trägheit des Systems reichen Wiederholungen alle 5–10 Jahre. Außerdem können sie sich auf repräsentative Stichproben beschränken und müssen nicht flächendeckend durchgeführt werden. Damit werden Mittel frei für schulnahe Evaluationsaktivitäten. Nur von ihnen könne wir eine tatsächliche Verbesserung des Unterrichts erwarten.

Literaturnachweise:

- BARTNITZKY, H., u.a. (1999): Zur Qualität der Leistung – 5 Thesen zu Evaluation und Rechenschaft der Grundschularbeit. Grundschulverband – Arbeitskreis Grundschule e. V.: Frankfurt. Auch in: SCHMITT (1999, 165–196).
- BAUMERT, J., u.a. (Hrsg.) (2000): TIMSS/III. Dritte Internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie – Mathematische und naturwissenschaftliche Bildung am Ende der Schullaufbahn. Bd. 1: Mathematische und naturwissenschaftliche Grundbildung am Ende der gymnasialen Oberstufe. Leske + Budrich: Opladen.
- BAUMERT, J., u.a. (Hrsg.) (2001): PISA 2000 – Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Leske + Budrich: Opladen.
- BOS, W., u.a. (Hrsg.) (2004): Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich. Waxmann: Münster.
- BRÜGELMANN, H. (1983): Kinder auf dem Weg zur Schrift – eine Fibel für Lehrer und Laien. EKKEHARD FAUDE Konstanz (8. Aufl. 2006).
- BRÜGELMANN, H. (1999): Was leisten unsere Schulen? Qualität und Evaluation von Unterricht in der Diskussion. Kallmeyersche Verlagsbuchhandlung: Seelze.
- BRÜGELMANN, H. (2003): Grundlegende Leseleistungen und der „Karawanen-Effekt“ in der Grundschule. Zentrale Befunde aus dem Projekt LUST an der Universität Siegen. In: Grundschulverband aktuell Nr. 84 (November 2003, 19–25). Siehe auch: www.uni-siegen.de/~agprim/lust.
- BRÜGELMANN, H. (2005): Das Prognoserisiko von Risikoprognosen – eine Chance für „Risikokinder“? In: HOFMANN/SASSE (2005, 146–172).
- BRÜGELMANN, H./RICHTER, S. (Hrsg.) (1994): Wie wir recht schreiben lernen. Zehn Jahre Kinder auf dem Weg zur Schrift. Libelle Verlag: CH-Lengwil (2. Aufl. 1996).

- GRUNDSCHULVERBAND (2003): Bildungsansprüche von Grundschulkindern – Standards zeitgemäßer Grundschularbeit. In: Grundschulverband aktuell, Nr. 81, s.a. www.grundschulverband.de.
- HAAG, L./STERN, E. (2000): Non scholae sed vitae discimus? Auf der Suche nach globalen und spezifischen Transfer-effekten des Lateinunterrichts. In: Zeitschrift für pädagogische Psychologie, 14. Jg., 146–157.
- HOFMANN, B. M./SASSE, A. (Hrsg.) (2005): Übergänge. Kinder und Schrift zwischen Kindergarten und Schule. Bericht über die Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Lesen und Schreiben, Rauschholzhausen 19.11.2004. Deutsche Gesellschaft für Lesen und Schreiben: Berlin.
- KLIEME, E., u.a. (2003): Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung: Frankfurt.
- LEHMANN, R.H., u.a. (1995): Leseverständnis und Lesegewohnheiten deutscher Schülerinnen und Schüler. Beltz, Weinheim/Basel.
- MARSHAK, D. (2003): No child left behind: A foolish race into the past. In: Phi Delta Kappan International, s.a. www.pdkintl.org/kappan/k0311ma2.htm.
- RABENSTEIN, R., u.a. (1989): Leistungsunterschiede im Anfangsunterricht. Heft 68. Institut für Grundschulfor-schung/Universität: Nürnberg.
- RICHTER, S. (1992): Die Rechtschreibentwicklung im Anfangsunterricht und Möglichkeiten der Vorhersage ihrer Stö-rungen. Phil. Diss. FB 12 der Universität Bremen. Verlag Dr. Kovac: Hamburg.
- ROSSA, D./ROSSA, M. (1995): Erstunterricht in Neuseeland. In: BRÜGELMANN u.a. (1995, 142-147).
- STRUNZ, F. (2003): Kein Ende um Latein. Der totesagte Park. In: Neue Sammlung, 43. Jg., H. 4, 561–581.
- WESTPHALEN, K. (2003): Latein oder Französisch? Überlegungen zum Bildungswert der zweiten Fremdsprache – Replik auf eine empirische Untersuchung. In: Forum Classicum, 46. Jg., 3–11.

PROF. DR. HANSBRÜGELMANN, SIEGEN

Neues aus Sachsen. Zur Gesetzgebung für freie Schulen

Der Referentenentwurf für ein neues sächsisches Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft vom 20.12.2005 sieht eine gänzliche Neubearbeitung der Materie vor. Die Aufgaben freier Schulen, die Ersatzschuldefinition, die Genehmigungs- und Anerkennungsvoraussetzungen und die Finanzhilferegelungen werden neu formuliert und fragwürdige Bestimmungen wie die aus Baden-Württemberg übernommene Erklärung zu Ersatzschulen durch Rechtsverordnung oder die Missgeburt einer Finanzhilferegelung, in der ein gesetzlich festgelegtes Schulgeld von der Finanzhilfe abgezogen wird, werden über Bord geworfen. Natürlich weckt es Misstrauen, wenn in der Begründung des Entwurfs die Vielzahl umarmend guter gesetzgeberischer Absichten entfaltet wird, gleichwohl verdient der Entwurf konstruktives Mitdenken. Im folgenden greife ich einige Punkte heraus.

Gleichrangigkeit

– In § 1 heißt es, dass „Schulen in freier Trägerschaft gleichrangig mit öffentlichen Schulen und an ihrer Stelle einen öffentlichen schulischen Erziehungs- und Bildungsauftrag ...“ erfüllen. Die Gleichrangigkeit ist ein erfreulicher, verfassungsrechtlich einwandfreier Begriff in der Definition; fehlt nun nur noch die Auflösung der unterschiedlichen Bedeutung des Begriffs „öffentlich“ bei seinem zweimaligen Auftreten: beim ersten Mal bedeutet er „staatlich“, beim zweiten Mal „öffentlich“ in einem umfassenden gesellschaftlichen Sinn, der staatliche und freie Schule umfasst.

Gebietskörperschaften

Bemerkenswert ist die im Entwurf einzigartige Bekämpfung der Gebietskörperschaften. Sie können weder allein noch zusammen mit Bürgern Träger oder Förderer von freien Schulen sein. Vorhandene derartige Schulen oder Schulen, die von Gebietskörperschaften finanziell gefördert werden (§ 14 (3)), erhalten keine Finanzhilfe (§ 5 (3)). Offenbar reagiert hier die Schulverwaltung gereizt auf tüchtige Bürgermeister, die nach verordnetem Wegfall der staatlichen Schule am Ort eine freie Schule zur Befriedigung der Bildungswünsche ihrer Bürger gründen und damit angeblich die staatliche Schulplanung in Frage stellen.

Ersatzschuldefinition

– In § 2 (1) wird die Ersatzschule im Sinne der Bundesverfassungsgerichts-Definition definiert, also ohne die traditionelle Bindung an den Katalog der bestehenden staatlichen Schularten. Das ist sehr zu begrüßen, denn zum ersten Mal wird die funktionale Bedeutung der Ersatzschule in einem Landesgesetz formuliert. Freilich bleibt dies im Ansatz stecken. Denn obwohl das Bundesverfassungsgesetz folgerichtig ableitet, dass eine derartige Schule im staatlichen

Schulwesen nicht vorhanden sein müsse, wenn sie nur „im Kern gleiche Kenntnisse und Fertigkeiten wie entsprechende staatliche Schulen vermittelt“ (BVerfGE 90, 107 ff.; 128 ff.), und von daher schließt, dass Waldorfschulen genuine Ersatzschulen sind, betont der Entwurf ausdrücklich, dass Waldorfschulen als Ersatzschulen „gelten“ (§ 2 (2)). Also doch Katalog? So wird denn auch die Genehmigung jeweils für einen Bildungsgang erteilt, und der Katalog der Bildungsgänge enthält (nur) die Schularten der sächsischen Staatsschule (§ 3 (2)).

Entsprechend sollen dann auch Internationale Schulen nicht Ersatzschulen bleiben, was sie bisher zu Recht sind, sondern ausdrücklich Ergänzungsschulen werden (§ 7 (2)), wenn auch mit Schulpflichterfüllung und Ersatzschulfinanzhilfe, dies aber wieder nur, wenn die Ergänzungsschule anerkannt ist, worüber der Finanzminister (!) zu entscheiden hat. Es wäre viel einfacher, wenn diese Schulen Ersatzschulen i.S. der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wären. Hier sollte begriffliche Klarheit geschaffen werden.

Nichtzurückstehen in den Lehrzielen

– Die Genehmigungsvoraussetzung „Nichtzurückstehen in den Lehrzielen“ (§ 3 (4)) wird zunächst richtig implementiert mit den Bildungs- und Erziehungszielen der Landesverfassung und des Schulgesetzes (§ 3 (4) Nr. 1); dann folgt aber zusätzlich in Nr. 2 die Forderung, dass „Art und Umfang des Unterrichts und der sonstigen schulischen Veranstaltungen vermuten lassen »müssen«, dass die Schüler den Bildungsgang mit demselben Erfolg abschließen werden“ wie entsprechende Staatsschüler. Damit umfasst „Lehrziel“ de facto Inhalt, Methode und Organisation des gesamten Unterrichts und überschreitet damit den verfassungsrechtlichen Katalog der Genehmigungsvoraussetzungen. Bezeichnenderweise werden dann die Waldorfschulen, Prüfsteine jeder Ersatzschulregelung, wieder von dieser Bedingung ausgenommen (§ 3 (1)). Und zutreffend werden Ersatzschulen auch nicht einfach in die Evaluation einbezogen, sondern auf Antrag (§ 12 (4)).

Anerkennungs- voraussetzungen

– Die Anerkennungsvoraussetzungen werden ohne zwingenden Grund deutlich angezogen; so soll erforderlich sein, dass dort, wo Abschlussprüfungen am Ende des Bildungsganges stehen, die Schüler „in zwei aufeinander folgenden Schuljahren in der Schulfremdenprüfung durchschnittlich mindestens dieselben Noten erzielt haben“ wie entsprechende staatliche Schüler. Die Schulfremdenprüfung ist bekanntermaßen in ihrer Ballung der Fächer schwieriger als die normale Prüfung; diese neue Forderung dürfte die Anerkennung vieler Schulen scheitern lassen. Überall woanders genügt die dauerhafte Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen und die Befolgung der staatlichen Regeln für Aufnahme, Versetzung und Prüfungen.

Sonderungsverbot

– An der neuen Finanzhilfeberechnung (§§ 5 f.) ist erfreulich, dass das Schulgeld freigegeben wird; zum Sonderungsverbot führt § 3 (7) erstmals das Kriterium der Zumutbarkeit ein: das Schulgeld (worunter alle Pflichtleistungen der Eltern verstanden werden) darf im Verhältnis zu den je individuellen finanziellen Verhältnissen nicht unzumutbar sein. Damit bietet sich ein nach Einkommensverhältnissen gestaffeltes Schulgeld a la Waldorfschule an. Angesichts der Entwicklung der Rechtsprechung zum Finanzhilfeanspruch und der damit verbundenen Aufweichung des Sonderungsverbots erscheint dies als tragfähige Formulierung.

Finanzhilferegelung

Auf vier grundsätzliche Punkte sei hingewiesen, sofern die Absicht besteht, auch hier eine neue modernere Lösung anzubieten:

– Wenn es in § 6 (1) heißt, der Zuschuss werde „gewährt“, dann ist festzustellen, dass Sachsen hier einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung nachkommt; der Freistaat gewährt hier nichts nach Opportunität, sondern die Träger haben einen Anspruch (so auch die Begründung). Das sollte dann auch so ausgedrückt werden.

- Das in § 6 formulierte Berechnungsmodell ist nur ein weiteres, aus allen möglichen Pauschalen und gegriffenen Zahlen zusammengesetztes Regelwerk, das kein Mensch versteht und keinen Eindruck von der Höhe der Verpflichtung gibt. Einfacher und transparenter wäre ein Modell, bei dem ein Prozentsatz der Kosten eines staatlichen Schülers Grundlage ist, und jeder erkennen kann, wie viel der Staat zahlt. Dies ist heute um so leichter möglich, als für Sachsen die Schülerkosten objektiv und unabhängig festgestellt worden sind (s. R&B 2/05, S. 13 f.).
- Der Gleichbehandlungsgrundsatz gebietet, dass allgemeinbildende und berufsbildende Schulen gleich behandelt werden. Es gibt keinen vernünftigen Grund, weshalb berufsbildende Schulen von vornherein benachteiligt werden (so § 6 (3) Nr. 1).
- Die Landeskinderklausel in § 6 (2) ist zwar vom Bundesverfassungsgericht aus umstrittenen Gründen zugelassen worden, aber sie ist auch sachlich fragwürdig. Besonders betroffen werden freie Internatsschulen, die ohnehin in Konkurrenz zur staatlichen Fürstenschule Grimma stehen (wo die Landeskinderklausel natürlich nicht gilt). Sie kann zudem teilweise umgangen werden dadurch, dass die volljährigen Schüler in Sachsen ihren Wohnort nehmen. Auf der Strecke bleiben vor allem berufsbildende Schulen mit großem Einzugsbereich und die Schulen, die mit deutschen, polnischen und tschechischen Schülern Beispiele der Erziehung zur Völkerverständigung geben; hier macht sich der Freistaat durch Kleinlichkeit unglaubwürdig. Die Landeskinderklausel mag noch einen sachlichen Sinn bei Stadtstaaten haben; bei Flächenstaaten ist sie ein bürokratischer Unsinn.

PROF. DR. JOHANN PETER VOGEL, BERLIN

IMPRESSUM

Herausgeber:
 Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V.
 Redaktion:
 Prof. Dr. Johann Peter Vogel
 Am Schlachtensee 2, D-14163 Berlin
 Tel.: 030 – 802 60 28 • Fax: 030 – 802 23 92

R&B – Recht und Bildung und alle darin enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Außerhalb der gesetzlich zugelassenen Fälle ist eine Verwertung ohne Einwilligung des Herausgebers nicht erlaubt.

ISSN 1614-8134

Satz sowie Neu- bzw. Nachbestellung von Heften:
 Schreibbüro Barbara Brudlo
 Holzweg 6, D-29352 Adelheidsdorf
 Telefon: 05085 – 98 15 03 • Telefax: 05085 – 98 15 04
 e-mail: Barbara.Brudlo@t-online.de
 Druck: F•D•F, D-30827 Garbsen
 Telefon: 05137 – 12 24 96 • Telefax: 05137 – 12 24 97
 e-mail: info@f-d-f.net/Internet: www.f-d-f.net
 Erscheinungsweise: vierteljährlich
 Bezugspreis: 15,- € jährlich einschl. Versandkosten
 Einzelpreis: 5,- € pro Heft zuzügl. Versandkosten
 Bankverbindung: Postbank Hannover
 Konto 900 099 – 309 • BLZ 250 100 30

R & B ist auch im Internet abrufbar unter: www.Institut-IfBB.de