

## AUFsätze

Hermann Avenarius

**Bildungsstandards auf dem rechtlichen Prüfstand****1 Die Einführung von Bildungsstandards  
als Element eines bildungspolitischen Paradigmenwechsels**

Bildungsstandards sind zu einem Mantra in der aktuellen Debatte über Schulreformen geworden. In Bildungspolitik, Bildungsverwaltung und Bildungsforschung herrscht weithin Übereinstimmung, dass die Einführung von Standards als ein wichtiger und notwendiger Schritt zur Verbesserung der Qualität des durch die PISA 2000-Studie in die Kritik geratenen deutschen Schulwesens anzusehen ist<sup>1</sup>. So heißt es in dem von der Kultusministerkonferenz in Auftrag gegebenen Bildungsbericht, dass Bildungsstandards international ein zentrales Instrument in der Gesamtheit der Strategien und Maßnahmen zur Sicherung und Entwicklung der Qualität der schulischen Arbeit darstellten. Für die künftige Entwicklung komme es darauf an, dem Beispiel anderer Staaten zu folgen und den Schulen mehr Gestaltungsspielraum zuzubilligen; im Gegenzug dazu müsse aber die Steuerung durch Bildungsstandards intensiviert werden. Standards könnten die inhaltliche Steuerung der schulischen Praxis und des Unterrichts transparent, verbindlich und letztlich auch überprüfbar machen und auf diesem Wege wesentlich zur Entwicklung und Sicherung von Qualität beitragen<sup>2</sup>. Auch die Kultusministerkonferenz selbst misst Bildungsstandards besondere Bedeutung zu, erachtet sie als Bestandteil eines umfassenden Systems der Qualitätssicherung<sup>3</sup>. Im Dezember 2003 hat sie bundesweit geltende Bildungsstandards für den Mittleren Schulabschluss (Jahrgangsstufe 10) in den Fächern Deutsch, Mathematik und Erste Fremdsprache beschlossen, denen im Oktober 2004 Bildungsstandards für den Hauptschulabschluss (Jahrgangsstufe 9) in denselben Fächern sowie Bildungsstandards für den Primarbereich (Jahrgangsstufe 4) in Deutsch und Mathematik folgten; schließlich verabschiedete-

<sup>1</sup> Vgl. etwa Bessoth, Bildungsstandards: Chance für eine umfassende Bildungsreform, PädF 2004, 155; Böttcher, Zur Debatte über Bildungsstandards als Reforminstrumente, SchulVerwaltung HRS 2003, 77; ders., Was könnten Bildungsstandards und Kerncurricula bewirken? Konstruktive Antworten auf kritische Fragen, PädF 2004, 38; Heymann, Besserer Unterricht durch Sicherung von „Standards“? Pädagogik 6/2004, S. 6; Karpen, Einführung der Bildungsstandards in den Ländern im Schuljahr 2004/2005, SchulVerwaltung NI SH 2004, 132; Klieme, Bildungsstandards als Beitrag zur Qualitätsentwicklung im Schulsystem, DIPF informiert Nr. 3/August 2002, S. 1; ders., Begründung, Implementation und Wirkungen von Bildungsstandards: Aktuelle Diskussionslinien und empirische Befunde, Z.f.Päd. 2004, 625; Klieme/Steinert, Was kommt mit der Einführung von Bildungsstandards auf die Schulen zu? SchulVerwaltung HRS 2004, 36; Tenorth, Bildungsziele, Bildungsstandards und Kompetenzmodelle – Kritik und Begründungsversuche, RdJB 2003, 156. Skeptisch bis ablehnend zu Bildungsstandards äußert sich Hermann, Schule im Jahre IV nach PISA. Ein 10-Punkte-Programm gegen die illusionären Erwartungen an Bildungsstandards, Pädagogik 4, 2004, S. 38, und ders., „Bildungsstandards“ – Erwartungen und Bedingungen, Grenzen und Chancen, Z.f.Päd. 2003, S. 625.

<sup>2</sup> Avenarius/Ditton/Döbert/Klemm/Klieme/Rürup/Tenorth/Weishaupt/Weiß, Bildungsbericht für Deutschland – Erste Befunde, Opladen 2003, S. 108 f.

<sup>3</sup> Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz. Erläuterungen zur Konzeption und Entwicklung. Am 16.12.2004 von der Kultusministerkonferenz zustimmend zur Kenntnis genommen, München, Neuwied 2005, S. 5. Der Text wird im Folgenden zitiert als KMK-Konzeption.

te die KMK im Dezember 2004 Bildungsstandards für den Mittleren Schulabschluss in den Fächern Biologie, Chemie und Physik<sup>4</sup>.

Für den Juristen liegt es nahe, der Frage nachzugehen, wie Bildungsstandards rechtlich einzuordnen sind: Um welche Art von Normen handelt es sich? Wer ist für ihren Erlass zuständig? Welche Rechtsfolgen lösen sie aus? Stehen sie mit der dem Staat durch Art. 7 Abs. 1 GG zugewiesenen Verantwortung für die Bildung und Erziehung der Schüler in Einklang? Sind sie mit der den Schulen eingeräumten Selbstständigkeit und mit der den Lehrkräften zustehenden pädagogischen Freiheit vereinbar?

## 2 Die von der Kultusministerkonferenz beschlossenen Bildungsstandards als Gegenstand der rechtlichen Untersuchung

Diese Fragen, die bislang im juristischen Schrifttum kaum eine Rolle spielen<sup>5</sup>, lassen sich nur beantworten, wenn zuvor geklärt ist, was unter Bildungsstandards zu verstehen ist. Maßgeblich für die rechtliche Betrachtung sind nicht diese und jene Vorschläge von Wissenschaftlern, Verbänden, Stiftungen und Medien, sondern die von den zuständigen Stellen in Bildungspolitik und -verwaltung getroffenen Entscheidungen. Gegenstand der rechtlichen Überprüfung sind daher die von der Kultusministerkonferenz verabschiedeten Bildungsstandards und die ihnen zu Grunde liegende Konzeption, zu deren Implementation sich die Länder verpflichtet haben<sup>6</sup>. Der Beitrag der Wissenschaft, so wegweisend er für die Entwicklung von Bildungsstandards auch sein mag, kann deshalb in der rechtlichen Würdigung nur insoweit berücksichtigt werden, als er mit dem politisch relevanten Konzept übereinstimmt. In diesem Rahmen verdient vor allem die sog. Klieme-Expertise Beachtung, die in den Medien, in der bildungspolitisch interessierten Öffentlichkeit wie auch in der Bildungsforschung auf breiten Widerhall gestoßen ist<sup>7</sup>. Die Konzeption der KMK stützt sich zu einem großen Teil auf deren Aussagen<sup>8</sup>, weicht allerdings in einigen wichtigen Punkten davon ab.

Nach den Vorstellungen der Kultusministerkonferenz greifen Bildungsstandards allgemeine Bildungsziele auf und legen fest, welche Kompetenzen die Schülerinnen und Schüler bis zu einer bestimmten Jahrgangsstufe an wesentlichen Inhalten erworben haben sollen. Sie beschränken sich auf Kernbereiche eines Fachs und benennen erwartete Lernergebnisse (Kompetenzen)<sup>9</sup>. Die von der KMK beschlossenen Bildungsstandards vermessen nicht das gesamte Spektrum von Bildung und Erziehung, sondern konzentrieren sich auf überprüfbare, fachbezogene Kompetenzen. Diese werden möglichst konkret beschrieben, sodass sie in Aufgabenstellungen umgesetzt und prinzipiell mit Hilfe von Testverfahren erfasst werden können<sup>10</sup>. Die Bildungs-

<sup>4</sup> KMK-Beschluss-Sammlung Nr. 103.1, 103.2 und 103.3; KMK-BeschlS. 131.1 und 131.2 sowie KMK-BeschlS. 132.1.

<sup>5</sup> S. aber jüngst Guckelberger: Die Einführung nationaler Bildungsstandards, NVwZ 2005, 750.

<sup>6</sup> KMK-Konzeption, S. 19. Die Standards für den Mittleren Schulabschluss in den Fächern Deutsch, Mathematik und Erste Fremdsprache sind nach Mitteilung der KMK zu Beginn des Schuljahres 2004/2005 in den Schulen aller Länder als Grundlagen der fachspezifischen Anforderungen übernommen worden; für die anderen Standards ist der Beginn des Schuljahres 2005/2006 als Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens bestimmt worden (KMK-Konzeption, S. 6).

<sup>7</sup> *Klieme/Avenarius/Blum/Döbrich/Gruber/Prenzel/Reiss/Riquarts/Rost/Tenorth/Vollmer*, Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise, herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin 2003. Im Folgenden zitiert als Klieme-Expertise. Das Gutachten entwickelt das Konzept der Bildungsstandards auf dem Hintergrund der internationalen bildungspolitischen und bildungswissenschaftlichen Diskussion und beschreibt ihre Funktion im Gesamtkonzept von Bildungsmonitoring, Schulevaluation und programmspezifischer Evaluation.

<sup>8</sup> So wird in der KMK-Konzeption (S. 15) ausdrücklich erwähnt, dass die Ergebnisse der Klieme-Expertise bei der Erarbeitung der Bildungsstandards einbezogen wurden.

<sup>9</sup> KMK-Konzeption, S. 9 f. in Anlehnung an die Definition in der Klieme-Expertise, S. 19.

<sup>10</sup> KMK-Konzeption, S. 16, vgl. Klieme-Expertise, S. 19, 48.

standards sollen die Lehrkräfte bei der Analyse, Planung und Überprüfung ihrer Unterrichtsarbeit unterstützen, Schülerinnen und Schülern Orientierung und Transparenz hinsichtlich der Leistungserwartungen geben und der Schulaufsicht als Instrument zur Überprüfung des Schulsystems und als Grundlage für die Beratung der Schulen dienen<sup>11</sup>.

Die KMK-Standards beziehen sich auf das im Durchschnitt erwartete Niveau der Leistungen von Schülerinnen und Schülern am Ende der Jahrgangsstufe 4, beim Hauptschulabschluss sowie beim Mittleren Schulabschluss<sup>12</sup>. Die Konzeption der KMK unterscheidet sich diesbezüglich in zweierlei Hinsicht von der der Klieme-Expertise: Während die Kultusministerkonferenz Regelstandards auf einem mittleren Anforderungsniveau heranzieht<sup>13</sup>, plädiert die Klieme-Expertise für Mindeststandards<sup>14</sup>. Und während die KMK abschlussbezogene Standards bevorzugt<sup>15</sup>, rät die Klieme-Expertise von ihrer Verwendung für Notengebung und Zertifizierung ausdrücklich ab<sup>16</sup>.

Die von der KMK beschlossenen Bildungsstandards gliedern sich jeweils in vier Abschnitte. Sie beschreiben zunächst den Beitrag des jeweiligen Fachs zur Bildung, erläutern sodann in allgemeiner Form die für das Fach relevanten Kompetenzbereiche, die sie schließlich in einzelne Kompetenzen auffächern und durch Aufgabenbeispiele veranschaulichen.

Die Besonderheit der Bildungsstandards im Vergleich zu herkömmlichen Lehrplänen soll nach übereinstimmender Auffassung der KMK wie der Expertengruppe um Eckhard Klieme vor allem darin liegen, dass mit der Einführung von Standards eine Wende in der Schulentwicklung von einer bislang dominierenden Inputsteuerung zu einer outputorientierten Steuerung des Bildungssystems eingeleitet wird<sup>17</sup>. Diese Unterscheidung vermag jedoch nicht zu überzeugen. Auch Bildungsstandards gehören wie Lehrpläne zum „Input“: Sie wirken als orientierende Vorgaben auf Lehrer, Schüler und Eltern ein. Andererseits sind auch Lehrpläne auf einen „Output“ bezogen: Sie zielen darauf ab, dass die Schülerinnen und Schüler bestimmte Lernziele erreichen. Nicht die Outputorientierung unterscheidet die Bildungsstandards daher von Lehrplänen, sondern die Präzision, die Transparenz und die Überprüfbarkeit der angestrebten Lernergebnisse.

Darin liegt nun in der Tat ein tiefgreifender Wandel in der Steuerung des Schulwesens. Lange, allzu lange hat man geglaubt, die Schulen mit allen möglichen Direktiven steuern zu kön-

<sup>11</sup> KMK-Konzeption, S. 11.

<sup>12</sup> KMK-Konzeption, S. 9.

<sup>13</sup> Mit der Begründung (S. 14), dass Mindeststandards erst nach einem längeren Prozess der Erfahrung im Umgang mit Bildungsstandards formuliert werden könnten; Bildungsstandards in einem ersten Schritt sofort als Mindeststandards zu definieren, berge die Gefahr, einerseits Schüler massiv zu unterfordern, andererseits auch größere Teile der Schülerschaft durch überzogene Standards zu überfordern.

<sup>14</sup> Mit der Begründung (S. 27 f.), dass gerade die Leistungsschwächeren nicht zurückgelassen werden dürften. Angesichts der Tatsache, dass unser Bildungssystem Schwächen vor allem im unteren Leistungsbereich zeige, könne die Konzentration auf Mindeststandards einen entscheidenden Beitrag zum Abbau von Disparitäten leisten. Doch sprechen auch nach Auffassung der Klieme-Expertengruppe (S. 138 f.) einige Argumente für den Standpunkt der KMK: Bei den jetzt zu erarbeitenden ersten Entwürfen täte man sich schwer, eindeutige, für die Entwicklung des Bildungssystems realistische Minimalstandards festzusetzen; indem man zunächst ein mittleres Erwartungsniveau anpeile, verfüge man bei der Umsetzung über einen Spielraum, der in den Schulen erprobt und in der Testentwicklung gleichsam ausgelotet werden könne. Im Übrigen sei man durch die Konzentration auf ein mittleres Erwartungsniveau noch nicht genötigt, abgestufte Kompetenzmodelle zu spezifizieren.

<sup>15</sup> Mit der Begründung (S. 13), dass diese die Vergleichbarkeit der Abschlüsse unabhängig davon, in welchem Bildungsgang sie erworben wurden, erlaubten und einen Beitrag zur Bildungsgerechtigkeit leisteten.

<sup>16</sup> Mit der Begründung (S. 48 f., 51, 83 f.), dass Bildungsstandards nicht das gesamte Curriculum, sondern nur einen Kern in zentralen Domänen des Lernens abdeckten und dass die Vergabe von Abschlüssen von den Lehrkräften unter Abwägung unterschiedlicher Aspekte in eigener Verantwortung zu treffen sei; Bildungsstandards dürften nicht dazu dienen, den individuellen Leistungs- und Selektionsdruck auf Schülerinnen und Schüler zu verstärken.

<sup>17</sup> KMK-Konzeption, S. 17 f., Klieme-Expertise, S. 11 f., 95.

nen: mit Lehrplänen und Stundentafeln, mit Schüler-Lehrer-Relationen und Ausstattungsrichtlinien, mit Prüfungsordnungen und Schulbuchzulassungen usw. Das sind zwar zumindest teilweise notwendige Vorgaben, mag man auch an der manchmal überzogenen Regelungsintensität Anstoß nehmen. Nur darf man sich nicht dem Irrglauben hingeben, damit sei die Qualität der pädagogischen Arbeit der Schule gesichert. Staatliche Steuerung des Schulwesens beruht traditionell auf der Vermutung, dass diese Normen den Schulalltag tatsächlich bestimmen.

Diese Erwartung war und ist schon deshalb unrealistisch, weil die staatlichen Regelungen zur pädagogischen Arbeit der Schulen, insbesondere also die Lehrpläne, keine genauen Angaben darüber enthalten, welche Ergebnisse die Schulen im Unterricht vermitteln, was die Schülerinnen und Schüler auf den verschiedenen Stufen des Bildungsgangs lernen sollen<sup>18</sup>. Ob es zutrifft, wenn man die herkömmlichen Lehrpläne als Texte charakterisiert, die sich auf Stoffe und Inhalte schulischen Unterrichts beschränken<sup>19</sup>, oder als Vorgaben, die „den Weg zur Zielerreichung beschreiben und strukturieren“<sup>20</sup>, sei dahingestellt; immerhin gibt es schon seit längerem Lehrpläne, die sehr wohl an Lernzielen orientiert sind („Der Schüler soll lernen, ...“; „Die Schule soll die Schülerinnen und Schüler befähigen, ...“). Die Kritik an den Lehrplänen ist jedenfalls insoweit begründet, als sie einer genauen Beschreibung der erwarteten Lernergebnisse, also der den Schülerinnen und Schülern im Unterricht zu vermittelnden Kompetenzen, ermangelt<sup>21</sup>. In der traditionellen Steuerung des Schulwesens ist es weitgehend dem einzelnen Lehrer und seiner Professionalität anheim gegeben, auf welche Weise er die eher vage benannten Lernziele zu erreichen sucht. Diese den Lehrkräften in sämtlichen Schulgesetzen eingeräumte pädagogische Freiheit<sup>22</sup> überlässt ihnen nicht nur die Wahl der Methode, sondern bis zu einem gewissen Grad auch die Auswahl der Unterrichtsinhalte und -stoffe. Ein derart organisiertes Schulsystem beruht in hohem Maße auf den didaktischen und fachlichen Fähigkeiten sowie dem Anspruchsniveau der einzelnen Lehrer. Unterschiede in den Leistungsanforderungen wären nur dann zu vermeiden, wenn die Lehreraus- und -weiterbildung eine konsistente Professionalität des Berufsstandes gewährleisten würde, die solchen Divergenzen entgegenwirkt. Davon kann aber zurzeit nicht die Rede sein. Die internationale PISA 2000-Studie hat bekanntlich offenbart, dass die Leistungen der Schüler innerhalb Deutschlands so stark wie in keinem anderen Land von einander abweichen.

Es kommt hinzu, dass es wegen der Unschärfe der Lernziele an allgemein verbindlichen Kriterien für die Überprüfung der Lernergebnisse fehlt. Die Bewertung von Schülerleistungen bleibt zumeist dem Urteil des einzelnen Lehrers im Rahmen der an seiner Schule üblichen Beurteilungsmaßstäbe überlassen. Das hat erhebliche Folgen für die Vergabe von Zensuren und Abschlüssen. So hat Klieme nachgewiesen, dass die Benotungspraxis faktisch nicht einem absoluten Standard gehorcht, sondern von Schule zu Schule variiert<sup>23</sup>. Diese Unterschiede erwei-

<sup>18</sup> Ganz abgesehen davon, dass sich die Lehrerinnen und Lehrer in der Unterrichtspraxis weniger an den Lehrplänen als an den Schulbüchern zu orientieren pflegen.

<sup>19</sup> So die Klieme-Expertise, S. 92.

<sup>20</sup> So die KMK-Konzeption, S. 17 f.

<sup>21</sup> Vgl. demgegenüber die von der KMK beschlossenen „Einheitlichen Anforderungen in der Abiturprüfung“ (KMK-BeschlS. 196, 196.1 ff.), die für zahlreiche Fächer die Anforderungen und Anforderungsbereiche vergleichsweise präzise beschreiben.

<sup>22</sup> Mit unterschiedlichen Bezeichnungen in den Schulgesetzen: Neben „pädagogischer Freiheit“ werden Begriffe mit gleichem Bedeutungsgehalt wie „eigene Verantwortung“, „eigene pädagogische Verantwortung“, „unmittelbare pädagogische Verantwortung“ oder „pädagogische Selbstverantwortung“ verwendet.

<sup>23</sup> Klieme, Benotungsmaßstäbe an Schulen: Pädagogische Praxis und institutionelle Bedingungen. Eine empirische Analyse auf der Basis der PISA-Studie, in: Döbert/von Kopp/Martini/Weiß, Bildung vor neuen Herausforderungen. Historische Bezüge – Rechtliche Aspekte – Steuerungsfragen – Internationale Perspektiven, Neuwied, Kriftel 2003, S. 195 (201 ff.).

sen sich unter dem Gesichtspunkt des durch Art. 3 Abs. 1 GG verbürgten Grundsatzes der Chancengleichheit als höchst problematisch.

Indem die Kultusministerkonferenz beschlossen hat, an Stelle des bisherigen durch mangelnde Präzision der Lernziele und durch unzureichende Überprüfbarkeit der Lernergebnisse gekennzeichneten Steuerungsverfahrens mithilfe von Bildungsstandards ein neues System der Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Primarstufe und in der Sekundarstufe I einzuführen, hat sie einen „Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik“<sup>24</sup> mit weitreichenden Folgen eingeleitet. Er ist Teil einer umfassenden Bildungsreform, welche die Qualität der pädagogischen Arbeit der Schulen verbessern und sichern soll. Angestrebt wird eine systematische Schulentwicklung mit interner und externer Evaluation der Schulen<sup>25</sup>. Die Länder sollen Lehrplanarbeit, Lehreraus- und -fortbildung sowie Schul- und Unterrichtsentwicklung an den Bildungsstandards ausrichten; es ist vorgesehen, dass Landesinstitute für Qualitätsentwicklung die Einhaltung der Standards, nicht zuletzt durch Auswertung von Vergleichsarbeiten<sup>26</sup>, überprüfen. Im Juni 2004 hat die KMK ihrerseits ein „Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen – Wissenschaftliche Einrichtung der Länder an der Humboldt-Universität zu Berlin“ (IQB) gegründet, dessen Hauptaufgabe in der länderübergreifenden Überprüfung und Weiterentwicklung der Bildungsstandards besteht. Das IQB soll in Zusammenarbeit mit den Ländern die von der KMK vorgelegten Bildungsstandards validieren, präzisieren und normieren.

### 3 Rechtliche Folgerungen

Bildungsstandards als neue Instrumente zur Steuerung schulischen Unterrichts werfen in rechtlicher Hinsicht vor allem zwei Fragen auf: Zum einen: Sind die Standards in einem den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechenden Verfahren in Kraft gesetzt worden (3.1)? Zum anderen: Sind sie mit den gesetzlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Maßgaben für die pädagogische Arbeit der Schulen vereinbar (3.2)?

#### 3.1 Zum Verfahren der Einführung von Bildungsstandards

Hier gilt es zu klären, ob das Verfahren, in dem die Bildungsstandards in Kraft gesetzt worden sind, den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregeln Rechnung trägt.

##### 3.1.1 Die Rechtswirkung der KMK-Beschlüsse zu Bildungsstandards

Die KMK-Beschlüsse zu Bildungsstandards sind, wie andere Vereinbarungen dieses Gremiums auch, Koordinierungsabsprachen, durch die sich die beteiligten Ministerinnen und Minister verpflichten, die notwendigen rechtlichen Maßnahmen zu treffen, um den vereinbarten Zweck, nämlich die Umsetzung des Beschlusses im jeweils eigenen Land, zu erreichen, und sich aller Handlungen zu enthalten, die diesen Zweck vereiteln könnten<sup>27</sup>. Eine automatische Bindung der Länder tritt dadurch nicht ein. Die Vereinbarungen bedürfen, um wirksam zu werden, eines Transformationsakts in den einzelnen Ländern.

<sup>24</sup> So die von der KMK selbst verwendete Formulierung. S. KMK-Konzeption, S. 6.

<sup>25</sup> KMK-Konzeption, S.10 f.

<sup>26</sup> Vgl. dazu *van Ackeren/Bellenberg*, Parallelarbeiten, Vergleichsarbeiten und Zentrale Abschlussprüfungen. Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Holtappels/Klemm/Pfeiffer/Rolff/Schulz-Zander (Hrsg.), Jahrbuch der Schulentwicklung. Bd. 13, Weinheim und München 2004, S. 125.

<sup>27</sup> Dazu im Einzelnen *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 4, Heidelberg 1990, S. 1115 (1118 f.).

### 3.1.2 Einführung der Bildungsstandards durch Akt des Parlaments oder der Exekutive?

Die Mehrzahl der Länder hat es damit bewenden lassen, die von der KMK beschlossenen Bildungsstandards durch Verwaltungsvorschriften (Erlasse, Runderlasse) des zuständigen Ministeriums für verbindlich zu erklären. Es fragt sich, ob diese Art der Transformation verfassungsrechtlichen Grundsätzen genügt. Insbesondere ist zu klären, ob sie der sog. Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts Rechnung trägt. Danach gebietet das demokratische Prinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG), dass die Ordnung wichtiger Lebensbereiche wie des Schulwesens vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber selbst verantwortet und in einem öffentlichen Willensbildungsprozess unter Abwägung der verschiedenen, unter Umständen widerstreitenden Interessen gestaltet wird. Darüber hinaus ist wegen der weitreichenden Bedeutung der Schulbildung für das gesamte Gemeinwesen und seine Bürger der freiheitssichernde rechtsstaatliche Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der die Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns ermöglicht, auch auf den Schulbereich zu erstrecken. Daraus entwickelt das Gericht seine Wesentlichkeitstheorie, wonach das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip den Gesetzgeber im Sinne eines Parlamentsvorbehalts verpflichtet, die *wesentlichen* Entscheidungen im Schulwesen selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen<sup>28</sup>.

Da mit der Einführung von Bildungsstandards eine substanzielle Wende in der Steuerung des Schulwesens angestrebt wird, ist es Aufgabe der Landesparlamente, diesen Wandel jedenfalls in den Grundzügen selbst zu regeln<sup>29</sup>. Das gilt umso mehr, als die Standards der KMK abschlussbezogen sind, sich also erheblich auf die Berufs- und Lebenschancen der Schülerinnen und Schüler auswirken. Bislang dürften nur die Regelungen in Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen.

Als vorbildlich erweist sich das *Hessische Schulgesetz* in seiner durch das Dritte Gesetz zur Qualitätssicherung in hessischen Schulen vom 29.11.2004<sup>30</sup> geänderten Fassung. Nach § 4 Abs. 1 HSchG sollen die Schulen in ihrem Unterricht den Schülerinnen und Schülern aus den Bildungszielen der Bildungsgänge abgeleitete Kompetenzen vermitteln. Diese werden näher durch Standards bestimmt, die den mit pädagogisch angemessenem Aufwand realisierbaren Kernbereich der Anforderungen der verschiedenen Bildungsgänge in den Fächern, Lernbereichen und Aufgabengebieten beschreiben. Dabei muss die Möglichkeit der Schulen, ihr eigenes pädagogisches Konzept sowie die besonderen Ziele und Schwerpunkte ihrer Arbeit zu entwickeln, berücksichtigt werden. Standards bilden zugleich eine Grundlage für die Entwicklung von Maßnahmen interner und externer Evaluation. Gemäß § 4a Abs. 1 HSchG wird der Unterricht auf der Grundlage von Lehrplänen erteilt, die gewährleisten müssen, dass die Ziele der Standards erreicht werden können; der Lehrkraft muss die Freiheit belassen werden, die vorgegebenen Ziele in eigener Verantwortung zu verwirklichen. Die Schule hat regelmäßig in geeigneter Form die angemessene Umsetzung ihres Schulprogramms<sup>31</sup> und die Qualität ihrer Arbeit durch interne Evaluation zu überprüfen (§ 127b Abs. 3 HSchG); bei der Konzeption, Durchführung und Auswertung der internen Evaluation kann sie sich Dritter bedienen (§ 98 Abs. 1 HSchG). Darüber hinaus sind die Schulen nach § 98 Abs. 2 HSchG verpflichtet, an den durch die Schulaufsichtsbehörden veranlassten Verfahren zur externen Evaluation der einzelnen Schulen und der Schulen im Vergleich zueinander, gemessen an den Standards der Bildungsgänge, für Zwecke der Qualitätsentwicklung ihres Unterrichts und ihrer Organisationsentwick-

<sup>28</sup> Grundlegend BVerfGE 41, 251 (259 f.), und 45, 405 (417 f.).

<sup>29</sup> So im Ergebnis auch Guckelberger (Anm. 5), S. 753.

<sup>30</sup> GVBl. I S. 330, 351.

<sup>31</sup> Zur Bedeutung des Schulprogramms für die Entwicklung schulischer Eigenständigkeit s. unten, 3.2.2.

lung, insbesondere an landesinternen, länderübergreifenden und internationalen Vergleichsuntersuchungen, mitzuwirken. Die anonymisierten Ergebnisse der Evaluation dürfen veröffentlicht werden. Werden Dritte mit der externen Evaluation beauftragt, müssen die Verfahren eine Beteiligung der Schulaufsichtsbehörden in der Wahrnehmung der Fachaufsicht gewährleisten. Das in § 99b HSchG vorgesehene – und inzwischen errichtete – Institut für Qualitätsentwicklung hat die Qualitätsentwicklung der Schulen zu unterstützen und das Kultusministerium bei Maßnahmen der Weiterentwicklung des Schulwesens zu beraten; Organisation und Aufgabengliederung des Instituts werden durch Rechtsverordnung näher ausgestaltet<sup>32</sup>.

Die hessischen Regelungen weisen eine klare und in sich geschlossene Struktur eines neuen, an Bildungsstandards orientierten Systems der Qualitätsentwicklung und -sicherung auf: aus den Bildungszielen der Bildungsgänge abgeleitete Kompetenzen, die durch Standards näher bestimmt werden; Lehrpläne, die gewährleisten müssen, dass die Ziele der Standards erreicht werden können; Wahrung der Eigenständigkeit der Schule und der pädagogischen Verantwortung der Lehrkräfte; Entwicklung von Maßnahmen interner und externer Evaluation auf der Grundlage von Standards; Verpflichtung der Schulen zur Teilnahme an Verfahren externer Evaluation, für die die Standards den Maßstab abgeben; Einrichtung eines Instituts für Qualitätsentwicklung, dem u.a. die Aufgabe zugewiesen ist, das Ministerium bei der Festlegung und Sicherung von Qualitätsstandards für Schulen zu unterstützen.

Das *Berliner Schulgesetz* vom 26.1.2004<sup>33</sup> entspricht in seinen Regelungen weitgehend dem Hessischen Schulgesetz. Nach § 10 Abs. 1 des Gesetzes wird der Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule auf der Basis von Rahmenlehrplänen erfüllt, die die Grundprinzipien des Lernens sowie die verbindlichen allgemeinen und fachlichen Kompetenzen und Qualifikationsziele festlegen; sie bestimmen ferner die leitenden Ideen und Standards der Unterrichtsfächer, Lernbereiche und Aufgabengebiete oder Lernfelder sowie die verbindlichen Unterrichtsinhalte, soweit sie zum Erreichen der Kompetenz- und Qualifikationsziele sowie der Standards erforderlich sind. Die Rahmenlehrpläne sind die Grundlage für verbindliche Leistungsstandards und Bewertungsgrundsätze sowie für die Sicherung bildungsgangs- und schulartübergreifender Mindeststandards (§ 10 Abs. 4 SchulG). Das Maß und die Art und Weise, wie Klassen, Kurse, Jahrgangsstufen und Schulen den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule erfüllen, soll durch Maßnahmen der Evaluation unter Einschluss von Methoden der empirischen Sozialforschung ermittelt werden; hierzu zählen insbesondere die interne und externe Evaluation, schul- und schulartübergreifende Vergleiche sowie zentrale Schulleistungsuntersuchungen (§ 6 Abs. 1 SchulG). Die externe Evaluation dient u.a. dazu, die Standards, die für die Schule gelten, zu sichern (§ 9 Abs. 3 SchulG). Im Übrigen sind die Lehrpläne auch in Berlin so zu gestalten, dass jede Schule einen hinreichend großen Entscheidungsspielraum für die aktive Gestaltung ihres Schulprogramms erhält und dass den unterschiedlichen Fähigkeiten, Leistungen und Neigungen der Schüler sowie der pädagogischen Verantwortung der Lehrkräfte entsprochen werden kann (§ 10 Abs. 2 SchulG)<sup>34</sup>.

Auch das *Schulgesetz für den Freistaat Sachsen*<sup>35</sup> verknüpft die Eigenständigkeit der Schule und die pädagogische Freiheit des Lehrers mit einem in sich schlüssigen Konzept der Qualitäts-

<sup>32</sup> S. dazu die Verordnung zur Organisation und Aufgabengliederung des Instituts für Qualitätsentwicklung und zur Akkreditierung von Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für die Lehrkräfte vom 16.3.2005 (Amtsbl. des Hessischen Kultusministeriums 2005 S. 233).

<sup>33</sup> GVBl. S. 26.

<sup>34</sup> Es fällt auf, dass das Berliner Schulgesetz im Unterschied zur KMK-Konzeption nicht Regelstandards, sondern „schulartübergreifende Mindeststandards“ vorsieht. Diese Abweichung dürfte darauf zurückzuführen sein, dass das Gesetzgebungsverfahren vor der Verabschiedung der KMK-Standards weitgehend abgeschlossen war.

<sup>35</sup> Schulgesetz für den Freistaat Sachsen vom 3.7.1991 (SGVBl. S. 213) in der Bek. der Neufassung vom 16.7.2004 (SGVBl. S. 298).

entwicklung und -sicherung, für dessen Verwirklichung Schule und Schulaufsicht gleichermaßen verantwortlich sind (§§ 1, 40 Abs. 2 und 59a). In diesem Rahmen hebt es den Zweck der Bildungsstandards deutlich hervor: Sie dienen einerseits (neben Erziehungs- und Bildungszielen, Lehrplänen sowie Vorschriften und Anordnungen) als Rahmenbedingungen des Lehrerhandelns und sind andererseits als wesentliche Bezugspunkte zur Überprüfung von Schülerleistungen und Unterrichtsqualität heranzuziehen.

Die Regelungen in *Nordrhein-Westfalen*<sup>36</sup> und *Rheinland-Pfalz*<sup>37</sup> stimmen mit den Vorschriften der Schulgesetze in den vorgenannten Ländern insoweit überein, als auch sie der internen und externen Qualitätskontrolle unter Beachtung der erweiterten schulischen Eigenständigkeit und der pädagogischen Freiheit des Lehrers große Bedeutung beimessen (§ 3 Schulgesetz NRW, §§ 23, 29 und 96 Abs. 3 Schulgesetz RP). Auch sie greifen den Begriff „Bildungsstandards“ oder „Standards“ auf, allerdings eher lapidar und ohne Einbettung in einen in sich geschlossenen Steuerungskontext. So heißt es in § 29 Schulgesetz NRW lediglich, dass die vom Ministerium erlassenen Richtlinien, Rahmenvorgaben und Lehrpläne insbesondere die Ziele und Inhalte für die Bildungsgänge, Unterrichtsfächer und Lernbereiche festlegen und „die erwarteten Lernergebnisse (Bildungsstandards)“ bestimmen<sup>38</sup>. § 96 Abs. 3 SchulG RP lässt es damit bewenden zu betonen, dass die Festlegung schuleigener Schwerpunkte „im Rahmen der Bildungsstandards und Vorgaben“ so erfolgen muss, dass unterschiedlichen Fähigkeiten, Leistungen und Neigungen der Schüler sowie der pädagogischen Verantwortung der Lehrer entsprochen werden kann.

Wenngleich die Schulgesetze dieser beiden Länder der wünschenswerten Klarheit in der Normierung der den Bildungsstandards zugewiesenen Schlüsselrolle ermangeln, so lassen sie das neue Steuerungskonzept doch deutlich erkennen und tragen daher dem verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass die wesentlichen Entscheidungen im Schulwesen vom Parlament selbst zu treffen sind, hinreichend Rechnung.

Auch Brandenburg, Bremen und Hamburg messen in ihren Schulgesetzen<sup>39</sup> der Qualitätsentwicklung und -sicherung der pädagogischen Arbeit der Schulen durch Maßnahmen interner und externer Evaluation bei gleichzeitiger Wahrung des Grundsatzes schulischer Eigenverantwortung große Bedeutung zu. So überprüfen die Schulen in *Brandenburg* regelmäßig das Erreichen ihrer pädagogischen Ziele und die Umsetzung ihrer verabredeten Arbeitsschwerpunkte oder ihres Schulprogramms durch interne Evaluation und nehmen an den durch die Schulbehörden veranlassten Überprüfungen im Wege externer Evaluation teil (§ 7 Abs. 2 SchulG); die Schulaufsicht berät die Schulen bei der internen Evaluation und der Auswertung und Vermittlung von Ergebnissen externer Evaluation (§ 129 Abs. 3 Satz 4 SchulG). Auch in *Bremen* sind die Schulen verpflichtet, einerseits ihr besonderes Profil durch ein Schulprogramm zu gestalten und fortzuschreiben, andererseits durch schulinterne Evaluation und durch Beteiligung an schulexterner Evaluation die Qualität von Unterricht und Schulleben zu gewährleisten (§ 9 SchulG, § 13 SchulVerwG). Ähnlich ist die Gesetzeslage in *Hamburg* (§§ 51 Abs. 3, 85 Abs. 3, 100

<sup>36</sup> Schulgesetz vom 15.2.2005 (GV.NRW. S. 102).

<sup>37</sup> Schulgesetz vom 30.3.2004 (GVBl. S. 239).

<sup>38</sup> Die Klammerdefinition, die „erwartete Lernergebnisse“ und „Bildungsstandards“ gleichsetzt, lässt auf einen wenig sorgfältigen Umgang des Gesetzgebers mit der neuen Terminologie schließen. Diese bezeichnet erwartete Lernergebnisse als Kompetenzen und Bildungsstandards als Texte, welche die Kompetenzen beschreiben.

<sup>39</sup> Brandenburgisches Schulgesetz in der Fassung der Bek. vom 2.8.2002 (GVBl. I S. 78), zul.g.d.G. vom 24.5.2005 (GVBl. I S. 196); Bremisches Schulgesetz in der Bek. der Neufassung vom 28.6.2005 (Brem. GBl. 260 – 223-a-5) sowie Bremisches Schulverwaltungsgesetz in der Bek. der Neufassung vom 28.6.2005 (Brem. GBl. S. 280); Hamburgisches Schulgesetz vom 16.4.1997 (HmbGVBl. S. 97), neu gefasst durch Gesetz vom 27.6.2003 (HmbGVBl. S. 177).

SchulG), wobei § 100 Abs. 1 betont, dass Maßnahmen der Evaluation nach dem Stand der empirischen Sozialforschung durchgeführt werden sollen.

Bildungsstandards als Instrumente zentraler Steuerung des schulischen Unterrichts sind indes in diesen drei Ländern nicht ausdrücklich vorgesehen<sup>40</sup>. Gleichwohl sind die gesetzlichen Regelungen in Brandenburg, Bremen und Hamburg mit dem aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip abgeleiteten Parlamentsvorbehalt vereinbar, weil die vorgesehenen Verfahren der schulischen Qualitätsentwicklung und -sicherung Kriterien voraussetzen, die festzulegen das Parlament der für die Leistungsfähigkeit des Schulwesens verantwortlichen Exekutive überlassen darf. Diese Kriterien kann die zuständige Behörde auch in Form von Bildungsstandards fixieren.

Demgegenüber haben es die anderen Länder bislang versäumt, die Umsteuerung ihres Schulwesens auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Ein bloßer Akt des Kultusministeriums reicht nicht aus, den durch Bildungsstandards angestrebten Kurswechsel der Bildungspolitik in Gang zu setzen. Nahezu 30 Jahre nach Beginn der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Vorbehalt des Gesetzes ist eine solche Selbstermächtigung der Exekutive verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbar. Regelungen, die der erforderlichen gesetzlichen Form entbehren, können selbst für eine Übergangsfrist nur dann weitergelten, wenn sich allein auf diesem Wege eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit der Schule vermeiden lässt<sup>41</sup>. Eine solche Gefahr besteht indes nicht.

### 3.1.3 *Rechtsform einzelner Bildungsstandards: Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift?*

Die dem Parlament vorbehaltene Entscheidung über die Einführung eines neuen, an Qualitätsentwicklung und -sicherung ausgerichteten Steuerungssystems, das die Verwendung von Bildungsstandards vorsieht oder doch ermöglicht, ist von dem Erlass der Bildungsstandards als solcher zu unterscheiden. Mit Rücksicht auf die größere Flexibilität und Sachnähe der Exekutive sollte der Gesetzgeber die Festsetzung der Standards dem Kultusministerium überlassen. Hierbei kann das Parlament das Ministerium zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen oder ihm die Möglichkeit einräumen, Standards durch Konkretisierung der gesetzlichen Grundentscheidung in Form von Verwaltungsvorschriften zu implementieren<sup>42</sup>. Wegen der Außenwirkung der Bildungsstandards auf Lehrende und Lernende ist auch bei ihrem Erlass durch Verwaltungsvorschrift für eine geeignete Veröffentlichung Sorge zu tragen. Sofern der Gesetzgeber die Grundentscheidung für eine Umsteuerung des schulischen Unterrichts getroffen hat, kann das Ministerium die von der Kultusministerkonferenz beschlossenen Standards

<sup>40</sup> In § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr.2 BremSchulG sind zwar „notwendige Qualitätsstandards für Unterricht und Schulleben“ genannt, diese werden aber von der Schule selbst „im Rahmen gesetzter Freiräume“ festgelegt. Doch stellt § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 und 3 BremSchulVerwG klar, dass der Senator für Bildung und Wissenschaft „die Grundsätze und Maßnahmen der Qualitätsentwicklung von Unterricht und Erziehung sowie der Evaluation“ und „zentrale Prüfungen und deren Anforderungen“ bestimmt.

<sup>41</sup> Zur Frage der Weitergeltung formell verfassungswidriger Normen während einer Übergangsfrist s. *Avenarius/Heckel*, Schulrechtskunde. 7. Aufl., Neuwied; Krißel 2000, S. 250 m.w.N. aus Rspr. und Literatur.

<sup>42</sup> Für den Erlass von Rechtsverordnungen spricht nicht zuletzt der Gesichtspunkt, dass die von der KMK vereinbarten Bildungsstandards für den Mittleren Schulabschluss und für den Hauptschulabschluss „abschlussbezogen“ sind, sich also auf Berechtigungen auswirken. Insoweit überzeugt die Regelung in Hessen. Dort werden Bildungsstandards durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt; dabei wird auf die Form der Veröffentlichung und ihre Zugangsmöglichkeit hingewiesen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 HSchG). – Vgl. auch *Reuter*, Folgerungen aus den PISA-Befunden: Anmerkungen aus bildungsrechtlicher Sicht, in: Döbert/von Kopp/Martini/Weiß (Hrsg.), *Bildung vor neuen Herausforderungen* (Anm. 22), S.35 (41 f.), der dafür plädiert, dass prüfungsrelevante Standards, die in besonderer Weise den Rechtsstatus der Lernenden berühren, die Form von Rechtsverordnungen haben sollten.

auch dadurch in Landesrecht umsetzen, dass es sie unter Hinweis auf die Veröffentlichungen der KMK unmittelbar für verbindlich erklärt<sup>43</sup>.

### 3.2 Überprüfung der Bildungsstandards am Maßstab des materiellen Schulrechts

Zu klären ist, ob die Bildungsstandards mit den Vorschriften des Grundgesetzes, der Landesverfassungen und der Schulgesetze über die pädagogische Arbeit der Schulen in Einklang stehen.

#### 3.2.1 Vereinbarkeit mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates in der Schule?

Die dem Staat durch Art. 7 Abs. 1 GG und die entsprechenden Vorschriften der Länderverfassungen zugewiesene Aufsicht über das gesamte Schulwesen ist nicht auf die äußere Organisation des Schulwesens beschränkt; sie umfasst zugleich einen Bildungs- und Erziehungsauftrag. Dieser bedeutet nicht nur Vermittlung von Wissensstoff, sondern hat auch zum Ziel, den einzelnen Schüler zu einem selbstverantwortlichen Mitglied der Gesellschaft heranzubilden<sup>44</sup>. Der Einwand liegt nahe, dass dieser umfassende Bildungs- und Erziehungsauftrag durch die Einführung von Bildungsstandards in verfassungswidriger Weise verkürzt werde.

Die Standards beschränken sich in der Tat auf die Festlegung kognitiver Kompetenzen in einigen Fächern. Zu den von der Schule gleichfalls zu fördernden Fähigkeiten in der Persönlichkeitsentwicklung – auf ethischen Grundsätzen beruhende Lebensführung, Eigenständigkeit in der Urteilsbildung und Respekt gegenüber abweichenden Meinungen, staatsbürgerliche Verantwortung, soziales Handeln – enthalten sie unmittelbar keine Aussagen. Insoweit unterscheiden sich die Standards jedoch nicht von den herkömmlichen Lehrplänen. Ihre Besonderheit liegt vielmehr darin, dass sie präzise beschreiben, was die Schülerinnen und Schüler in dem jeweiligen Fach lernen sollen; auf Grund der Transparenz und Überprüfbarkeit der Lernergebnisse leisten die Standards zugleich einen wichtigen Beitrag zu mehr Chancengleichheit im Bildungswesen. Im Übrigen fördert ein guter Fachunterricht, ob mit oder ohne Standards, auch soziale „Tugenden“; aufmerksames Zuhören, Verzicht auf spontanes Dazwischenreden, sachliches Argumentieren, Umgang mit Konflikten, Rücksichtnahme auf Schwächere – das alles sind Fähigkeiten von hohem Rang, unerlässlich für die Persönlichkeitsentfaltung der Schüler und für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft. Ohnehin erschöpft sich die Bildungs- und Erziehungsaufgabe der Schule nicht in der Vermittlung der durch die Standards festgelegten Kompetenzen. So betont die KMK-Konzeption zu Recht, dass der Auftrag schulischer Bildung weit über die funktionalen Ansprüche von Bildungsstandards hinausgeht, und zitiert in diesem Zusammenhang die mehr als dreißig Jahre zurückliegende Erklärung der KMK, in der das Gremium die inhaltlich übereinstimmenden Bildungs- und Erziehungsziele der Schule in neun Punkten gebündelt hatte<sup>45</sup>. Der Erfolg der pädagogischen Arbeit der Schule wird im Übrigen nicht zuletzt durch das Schulklima bestimmt: durch die Art des Umgangs miteinander, durch Toleranz und Fairness bei der Lösung von Konflikten, durch verbindliche Regeln, die das Leben der Schule bestimmen. Eben deshalb sind außerunterrichtliche Veranstaltungen der Schule – Klassen- und Studienfahrten, Schulfeste und gemeinschaftliche Freizeitaktivitäten – von erheblicher Bedeutung.

<sup>43</sup> So die Regelung in Hessen (§ 4 Abs. 2 Satz 2 HSchG), die dieses Verfahren der Transformation „mit Bedacht auf die Einheit des deutschen Bildungswesens“ vorsieht.

<sup>44</sup> BVerfGE 47, 46 (71 f.). Dazu, jeweils m.w.N. *Niehues*, Schul- und Prüfungsrecht. Bd. 1, Schulrecht. 3. Aufl., München 2000, Rn. 474 ff., und *Avenarius/Heckel*, Schulrechtskunde (Anm. 39), S. 62.

<sup>45</sup> KMK-Konzeption, S. 6 f., unter Verweis auf den KMK-Beschluss „Zur Stellung des Schülers in der Schule vom 25.5.1973 (KMK-Beschl. Nr. 824).

Bildungsstandards hindern die Schule also keineswegs, ihre pädagogische Aufgabe jenseits der Vermittlung fachlicher Kenntnisse und Fähigkeiten wahrzunehmen. Die Einführung von Standards verstößt daher nicht gegen den Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates in der Schule<sup>46</sup>.

### 3.2.2 *Vereinbarkeit der Bildungsstandards mit der erweiterten Selbstständigkeit der Schulen?*

Schon seit längerem räumen nahezu alle Länder den Schulen in ihren Schulgesetzen ein größeres Maß an Eigenständigkeit ein. Inzwischen ist die Entwicklung weiter vorangeschritten: Die Schulgesetze von Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein verpflichten die Schule, ihre pädagogischen Perspektiven und Prioritäten in einem Schulprogramm niederzulegen. Die Schule hat also nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht zu selbstständigem pädagogischen Tun. Sie muss auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme ihre Handlungsmöglichkeiten reflektieren und ein eigenes pädagogisches Konzept entwickeln. Im Schulprogramm legt die Schule die Ziele ihrer Arbeit in Unterricht, Erziehung, Beratung und Betreuung, die wesentlichen Mittel zum Erreichen dieser Ziele und die erforderlichen Formen der Zusammenarbeit der Lehrkräfte fest<sup>47</sup>. Sobald das Schulprogramm durch Genehmigung der zuständigen Schulbehörde in Kraft getreten ist, setzt es den Interventionsmöglichkeiten der Schulaufsicht Grenzen; diese kann gegenüber der Schule fortan, nach einmal erteilter Zustimmung, keine vom Schulprogramm abweichenden Anordnungen treffen<sup>48</sup>.

Die Implementation von Bildungsstandards wäre unzulässig, sofern sie dieser den Schulen zur Pflicht gemachten Selbstständigkeit zuwiderliefe, und zwar dann, wenn die Schulen auf Grund erweiterter Eigenverantwortung einerseits und wegen der mit den Bildungsstandards einhergehenden Fremdbestimmung andererseits vor einem Zielkonflikt stünden, den sie nicht lösen könnten, weil sie eines der beiden Gebote – entweder eigenständig zu handeln oder den Festlegungen der Standards zu folgen – verletzen müssten.

Das Rechtsstaatsprinzip gebietet, dass die vom Gesetzgeber erlassenen Normen widerspruchsfrei sind<sup>49</sup>. Regelungen, die darauf hinausliefen, dass die Schulen, was immer sie tun, zwangsläufig gegen das Recht verstießen, wären mit diesem Grundsatz nicht vereinbar. Am Beispiel der Bestimmungen des Hessischen Schulgesetzes ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Selbstständigkeit der Schule von vornherein durch den Rahmen der staatlichen Verantwortung und der Rechts- und Verwaltungsvorschriften begrenzt ist (vgl. § 127a HSchG), wobei letztere allerdings die schulische Eigenverantwortung nicht unnötig und unzumutbar einengen

<sup>46</sup> Jenseits der rechtlichen Betrachtung erscheint es freilich als bedenklich, dass es der KMK bislang nicht gelungen ist, Bildungsstandards zumindest auch für solche Fächer zu bestimmen, die für die Wertorientierung der Schüler sowie für ihre kulturelle und gesellschaftliche Integration unmittelbar relevant sind, vor allem also für Geschichte und Sozialkunde/Politik, darüber hinaus auch für Religionsunterricht bzw. Ethik, wobei für den Religionsunterricht wegen der notwendigen Übereinstimmung des Unterrichts mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften (Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG) besondere Voraussetzungen gelten. Es mag nachvollziehbare Gründe – vermutlich nicht zuletzt tiefgreifende Wertungsdifferenzen – dafür geben, dass gerade diese Fächer bislang noch nicht „standardisiert“ wurden; ihre bisherige Nichtberücksichtigung bei der Einführung von Bildungsstandards lässt jedenfalls den Eindruck einer Hierarchie von wichtigen (nämlich durch Standards gesteuerten) Fächern und scheinbar weniger wichtigen Fächern (für die entsprechende Standards fehlen) entstehen. Indessen muss es nach Einschätzung der KMK (KMK-Konzeption, S. 14) zum gegenwärtigen Zeitpunkt offen bleiben, ob bundesweit geltende Bildungsstandards für die bislang nicht berücksichtigten Fächer entwickelt werden sollen.

<sup>47</sup> Vgl. etwa § 127b Abs. 2 Hessisches Schulgesetz.

<sup>48</sup> Dazu Avenarius/Kimmig/Rürup, Die rechtlichen Regelungen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland zur erweiterten Selbstständigkeit der Schule. Eine Bestandsaufnahme, Berlin 2003, S. 90 f.

<sup>49</sup> BVerfGE 25, 216 (227); dazu Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar. 7. Aufl., München 2004, Art. 20 Rn. 63.

dürfen (§ 127b HSchG). Im Übrigen sollen Bildungsstandards ja gerade die Möglichkeit der Schulen berücksichtigen, ihr eigenes pädagogisches Konzept sowie die besonderen Ziele und Schwerpunkte ihrer Arbeit zu entwickeln (§ 4 Abs. 1 Satz 3 HSchG). Es kommt hinzu, dass die Standards zwar die erwarteten Lernergebnisse, nicht aber den Weg, auf dem dieses Ziel erreicht wird, vorschreiben<sup>50</sup>. Insoweit verstoßen die Bildungsstandards nicht gegen den Grundsatz der Eigenständigkeit der Schule<sup>51</sup>.

### 3.2.3 Vereinbarkeit der Bildungsstandards mit der pädagogischen Freiheit des Lehrers?

Die von der KMK verabschiedeten Standards sind ergebnisbezogen, nicht prozessbezogen. Sie bedeuten keine „Standardisierung“ des pädagogischen Handelns<sup>52</sup>. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die pädagogische Freiheit ohnehin eine pflichtgebundene Freiheit ist, die ihren Grund und ihre innere Rechtfertigung in der Bildungs- und Erziehungsaufgabe des Lehrers findet. Sie ist ihm nicht um seiner selbst, sondern um seiner Funktion, seines Amtes willen gewährleistet. Es handelt sich also nicht um eine personale, sondern um eine auf den Schulzweck, auf die Bildungsinteressen der Schüler bezogene Freiheit<sup>53</sup>. Deren Belange werden nicht zuletzt dadurch gefördert, dass die Umsetzung der Standards zur Förderung der Unterrichtsqualität und, nicht zuletzt bei Leistungsbewertungen, zu mehr Chancengleichheit beitragen.

Die pädagogische Freiheit dient weder dazu, den individuellen Ansichten und Überzeugungen des Lehrers freien Lauf zu lassen, noch gibt sie ihm die Befugnis, im Unterrichtsniveau die vorgegebenen Qualitätsanforderungen zu unterschreiten<sup>54</sup>. Sie wird daher durch die Einführung verbindlicher Bildungsstandards nicht beeinträchtigt.

## 4 Zusammenfassung

Die von der Kultusministerkonferenz beschlossenen Bildungsstandards sind ein wesentliches Element einer auf Qualitätsverbesserung und -sicherung im Schulwesen zielenden bildungspolitischen Wende. Sie bestimmen für verschiedene Fächer die erwarteten Lernergebnisse in präzi

<sup>50</sup> Die KMK-Konzeption, S. 11, erachtet die Standards geradezu als „Voraussetzung für die Gewährung von mehr Eigenverantwortung der Schulen, z.B. im Bereich von Unterrichtsplanung, Personaleinsatz und -auswahl oder in der Gestaltung von Integrations- und Fördermaßnahmen“. Vgl. dazu auch die Klieme-Expertise, S. 15: „Bildungsstandards ... sorgen dafür, dass pädagogische Schulentwicklung sich an klaren, verbindlichen Zielen orientiert und aus Ergebnissen systematisch lernt. Sie stehen dabei keineswegs im Gegensatz zur Eigenverantwortlichkeit der Schulen und zur professionellen Verantwortung jedes einzelnen Lehrers. Sie werden den Unterricht gerade nicht in ein enges Korsett zwingen, sondern den Schulen inhaltliche und pädagogische Freiräume geben.“

<sup>51</sup> Auch die Verpflichtung der Schule zur Rechenschaftslegung durch interne Evaluation verstößt ebenso wenig wie ihre Verpflichtung zur Teilnahme an Verfahren externer Evaluation gegen den Grundsatz schulischer Eigenverantwortung. Ob allerdings die in einigen Ländern (u.a. Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Berlin und Brandenburg) zumeist probeweise in Gang gesetzten Verfahren der externen Evaluation, die keineswegs nur ergebnisorientiert sind, sondern sich intensiv mit internen Abläufen der Schule, mit Lehr- und Lernprozessen, mit Schulkultur und Schulmanagement, mit Lehrerprofessionalität und Personalentwicklung befassen, noch mit der den Schulen gewährleisteten Eigenständigkeit vereinbar sind, ist zu bezweifeln. Zwar dient diese Form externer Evaluation erklärtermaßen nur der Beratung von Schule und Schulaufsicht. Doch soll die Schulaufsicht auf der Grundlage der Evaluationsergebnisse Prioritäten für die weitere Qualitätsentwicklung der Schule setzen und dies in einer Zielvereinbarung festhalten. Die Sorge, dass das Verfahren externer Evaluation bei einer solchen Vorgehensweise die Eigenständigkeit der Schulen in dem durchaus begrüßenswerten Bemühen um Qualitätssicherung zu ersticken droht, erscheint nicht unbegründet. – Zur Problematik zentral administrierter Qualitätsentwicklung s. *Rolff*; Zwei Linien der Steuerung der Qualität von Schulen, in: *Holtappels/Klemm/Pfeiffer/Rolff/Schulz-Zander* (Hrsg.), *Jahrbuch der Schulentwicklung*, Bd. 13 (Anm. 25), S. 97 (113 ff.).

<sup>52</sup> Klieme-Expertise, S. 49 f.

<sup>53</sup> Dazu schon *Evers*, *Verwaltung und Schule*, VVDStRL 23 (1966), S. 147 (181).

<sup>54</sup> *Avenarius/Heckel*, *Schulrechtskunde* (Anm. 39), S. 342 f.

ser und überprüfbarer Weise und sollen dadurch zu einer systematischen Schulentwicklung mit interner und externer Evaluation der Schulen beitragen. Die KMK-Standards müssen, um in den Ländern wirksam zu werden, in das jeweilige Landesrecht transformiert werden. Da mit der Einführung von Bildungsstandards ein substanzieller Wandel in der Steuerung des Schulsystems einhergeht, bedarf es hierfür mit Rücksicht auf das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip einer Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers. Einige Länder tragen diesem Parlamentsvorbehalt Rechnung, andere bislang (noch) nicht. Die Einführung einzelner Bildungsstandards auf der Grundlage einer vom Gesetzgeber getroffenen Richtungsentscheidung ist Sache der Exekutive, also des für das Schulwesen zuständigen Ministeriums.

Im Übrigen sind Bildungsstandards, wie sie von der KMK verabschiedet worden sind, mit den Vorschriften des Grundgesetzes, der Länderverfassungen und der Schulgesetze über die pädagogische Arbeit der Schulen vereinbar. Sie verkürzen weder den Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates in der Schule noch verstoßen sie gegen den Grundsatz erweiterter schulischer Eigenständigkeit oder gegen die den Lehrerinnen und Lehrern eingeräumte pädagogische Freiheit.

*Verf.: Prof. Dr. Hermann Avenarius, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Schloss-Str.29, 60486 Frankfurt am Main*