

Gesetzesfolgenabschätzung für den  
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Eigenverantwortlichen Schule

## **I. Wirksamkeitsprüfung**

### **1. Gesetzesziel und Bedarfsprüfung**

Die Ergebnisse der großen nationalen und internationalen Schuluntersuchungen haben gezeigt, dass die Schulen in Deutschland die Qualität ihrer Arbeit und ihrer Ergebnisse im Interesse der Zukunft ihrer Schülerinnen und Schüler verbessern müssen. Der Qualitätsverbesserung dienen darum im Kern die Reformen der niedersächsischen Landesregierung im Bereich der Schule und Bildung.

Erfahrungen aus anderen Ländern haben gezeigt, dass die Qualität der Arbeit in Schulen und deren Ergebnisse nachhaltig verbessert werden können, wenn Schulen einerseits einen größeren Gestaltungsraum, mehr eigene Verantwortung sowie unmittelbare Zuständigkeiten für ihr Personal erhalten und wenn ihre Ergebnisse andererseits regelmäßig überprüft werden. Auch andere Bundesländer machen sich diese internationalen Erfahrungen zu Nutze.

Niedersachsen geht darum den Weg von einer überregulierten Schule zur Eigenverantwortlichen Schule, in der gemeinsam gehandelt wird, ein klares Ziel der Arbeit formuliert wird, entsprechende Konsequenzen in eigener Verantwortung gezogen und Ergebnisse regelmäßig von Außen überprüft werden.

Die Eigenverantwortliche Schule bleibt staatlich verantwortet und beaufsichtigt. Sie kann aber im Rahmen der Vorgaben von Schulgesetz, Grundsatzerteilen, Bildungsstandards und ihr übertragener Befugnisse ihre eigenen schulischen und unterrichtlichen Profile entwickeln, Personal auswählen und führen, eigene Wege zur Erreichung der Unterrichtsziele und Abschlüsse gehen und auf der Basis regelmäßiger Qualitätskontrollen eigenverantwortlich Wege zur Verbesserung ihrer Arbeit suchen.

Die Eigenverantwortlichkeit wird durch diese Novelle des Schulgesetzes zum Status aller Schulen in Niedersachsen. Den Schulen wird nach Abschluss dieses Gesetzgebungsverfahrens die Zuständigkeit für wesentliche Bereiche des Unterrichts und der Gestaltung des Schullebens eigens übertragen. Zugleich wird gesetzlich vorgeschrieben, dass die Ergebnisse der schulischen Arbeit regelmäßig überprüft werden müssen.

Die Eigenverantwortliche Schule verlangt eine klare Verantwortung und Zuständigkeit der Schulleiterinnen und Schulleiter sowie die Stärkung ihrer Stellung bei der Steuerung der Qualität der Arbeit und der Führung des Personals. Dies bedingt zugleich eine abschließende Beschreibung der Zuständigkeiten der Konferenzen, damit eindeutige Entscheidungsstrukturen alle an der Schule Beteiligten einbinden.

Im Einzelnen

Die Schulgesetznovelle schafft die Grundlage für eine verpflichtende Teilnahme an Schulleistungsstudien wie PISA, DESI und IGLU, die sowohl Aussagen zu Schülerleistungen liefern als auch Zusammenhänge zwischen sozioökonomischen Bedingungen und Schülerleistungen aufdecken, die dann wiederum der Evaluation des Bildungssystems dienen. Um Probleme im System zu erkennen und erfolgreich Maßnahmen dagegen einzuleiten, sind konkrete Daten hierüber notwendig. Die teilweise schlechten Ergebnisse der bereits durchgeführten Studien bestätigen die Notwendigkeit, Daten über das Bildungssystem zu erfassen, um dieses zu verbessern.

Jede einzelne Schule soll die Qualität ihrer Arbeit und vor allem die Qualität des Unterrichts eigenverantwortlich verbessern. Die aus Modellprojekten gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass die Verpflichtung zur Entwicklung eines Schulprogramms, zur Selbstevaluation und zu Planung und Priorisierung von Verbesserungsmaßnahmen zu einer stärkeren Zusammenarbeit und Zielgerichtetheit in der Schule führt. Aus dieser Voraussetzung für eine systematische Qualitätsentwicklung ergibt sich das Erfordernis einer verbindlichen gesetzlichen Regelung. Zugleich wird gesetzlich vorgeschrieben, dass die Ergebnisse der schulischen Arbeit regelmäßig überprüft werden müssen.

Entsprechend der gesetzlich normierten Qualitätsverantwortung und Vorgesetzteigenschaft der Schulleiterinnen und Schulleiter muss die Allzuständigkeit der Gesamtkonferenz eingeschränkt werden. Aus dieser grundsätzlich neuen Schwerpunktsetzung auf die Ver-

Gesetzesfolgenabschätzung – Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Eigenverantwortlichen Schulen

antwortung der Schulleiterinnen und Schulleiter ergibt sich das Erfordernis einer verbindlichen gesetzlichen Regelung. Um das Kollegium und die übrigen an Schule Beteiligten im Entwicklungsprozess mitzunehmen, muss aber auch sichergestellt werden, dass die Gesamtkonferenz sich umfassend informieren kann.

Mit der Schulgesetznovelle wird ein Schulbeirat mit festgelegten Entscheidungs- und Beratungsbefugnissen installiert. Der erweiterten Verantwortung der Schulleiterinnen und Schulleiter der Eigenverantwortlichen Schulen wird mit dem Schulbeirat ein entsprechendes Controlling gegenüberstehen. Die Einführung des Schulbeirates ist Ausdruck einer neuen Steuerung und bedarf einer gesetzlichen Regelung.

Der Gesetzgeber hat auf Bundesebene insbesondere in § 16 Abs. 3 SGB II zum Ausdruck gebracht, dass in Zukunft Zusatzbeschäftigungen ein wesentlicher Baustein der Integration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sein werden. Die Möglichkeit der Schaffung dieser öffentlich geförderten Beschäftigungen auch im Bereich der öffentlichen Schulen in Niedersachsen erfordert zwingend eine Erweiterung der im Schulgesetz enthaltenen abschließenden Aufzählung des an öffentlichen Schulen tätigen Personenkreises.

Die bisher nur in Erlassen geregelten Befugnisse der Schulen und wirtschaftlicher Unternehmen bezüglich wirtschaftlicher Betätigung, Werbung und Sponsoring bedürfen wegen ihrer Außenwirkung der Normebene.

## **2. Effektivitätsprüfung**

Bisher müssen Schülerinnen und Schüler sowie Lehrkräfte in die Teilnahme an einem Leistungstest und an der damit verbundenen Befragung einwilligen. Die Qualität der aus den Erhebungen und Schulleistungsstudien gewonnenen Daten hängt aber wesentlich von der vorgesehenen Teilnahme ab. Eine verbindliche Regelung zur Teilnahme für Schülerinnen und Schüler sowie für Lehrkräfte würde gewährleisten, dass die Daten in ausreichendem Maße repräsentativ sind und so eine verlässliche Grundlage für zu treffende Maßnahmen darstellen.

Insbesondere an Schulleistungsuntersuchungen sowie Vergleichsarbeiten, die landesintern oder im Verbund mit anderen Bundesländern geschrieben werden, sollen grundsätzlich alle Schülerinnen und Schüler teilnehmen, so dass Daten gewonnen werden, die Auskünfte über

Gesetzesfolgenabschätzung – Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Eigenverantwortlichen Schulen

die Leistung des Einzelnen, einer Klasse oder einer Schule liefern können und so die Basis für die Qualitätsentwicklung einer kleineren Einheit gegeben ist.

Die teilweise schlechten Ergebnisse bereits durchgeführten Studien bestätigen die Notwendigkeit, Daten über das Bildungssystem zu erfassen, um dieses zu verbessern.

Um für das Gesamtsystem geltende Aussagen zu erhalten, werden Stichproben zufällig so gezogen, dass die Gesamtpopulation durch sie repräsentiert wird. Durch eine Hochrechnung werden so innerhalb gewisser Fehlergrenzen Aussagen über die Gesamtpopulation gewonnen. Voraussetzung für ein Ergebnis mit geringem Fehlerintervall ist dabei insbesondere die tatsächliche Teilnahme der durch die Stichprobe gezogenen Schülerinnen und Schüler. Die Befragung erfasst dabei insbesondere Einstellungen, Motivation und Fragen zum schulischen und häuslichen Alltag. Die Durchführung einer solchen Leistungsstudie macht somit nur dann Sinn, wenn alle gezogenen Schülerinnen und Schüler am Test teilnehmen und die zugeordneten Fragebögen beantworten. Die Befragungen erfassen auch die Lehrkräfte und Schulleitungen und beziehen sich dabei auf Methoden und Verfahren des Unterrichts und der Schule. Diese Aussagen tragen zur Einschätzung der Schule in ihrem sozioökonomischen Umfeld und zur Einschätzung von bestimmten Unterrichtsstrategien wesentlich bei.

Die Leistungsdaten bei einer Schulleistungsstudie werden pseudonymisiert erfasst und verarbeitet. So können die Ergebnisdaten nach Vernichtung der Namensliste in der Schule nicht wieder auf die Person bezogen werden. Auch die Antworten auf zusätzlich gestellte Fragen zum soziokulturellen Umfeld, also personenbezogene Daten, die nicht ausschließlich Leistung betreffen, werden anonymisiert, so dass sich die Ergebnisse nicht auf eine Person rückbeziehen lassen.

Mit der Verpflichtung zur Entscheidung über das Schulprogramm ist die eingehende Beschäftigung des gesamten Kollegiums mit dem Ist-Zustand der Schule als Ganzes und mit der Frage nach den Zielen des eigenen schulischen und unterrichtlichen Handelns verbunden. Das Schulprogramm ist damit ein wesentlicher Schritt zu dem Ziel, Qualitätsentwicklung in der Schule zu verankern. Verstärkt wird dieses durch die Mitwirkung des Schulbeirates bei der Erstellung des Schulprogramms.

Der enumerative Katalog der Entscheidungskompetenzen und das gleichzeitige Recht, von Schulleiterinnen und Schulleiter über alle wesentlichen Angelegenheiten Auskunft zu erhal-

Gesetzesfolgenabschätzung – Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Eigenverantwortlichen Schulen

ten, entsprechen einerseits der Qualitätsverantwortung der Schulleitung, andererseits wird dem Bedürfnis nach umfassender Information der Gesamtkonferenz Rechnung getragen.

Die gesetzlich verankerte Anregung zur Einrichtung eines Schulbeirats entspricht der Erfahrung aus Modellprojekten, dass die Öffnung von Schule positive Auswirkungen auf die Schulentwicklung hat. Die Ergebnisse schulischer Arbeit einem Gremium offen zu legen, in dem auch Vertreterinnen und Vertreter des schulischen Umfeldes vertreten sind, ist auch ohne Möglichkeit der Entlastung oder Nichtentlastung ein wirksames Instrument, um die Qualitätsverantwortung der Schulleiterinnen und Schulleiter zu unterstreichen. Dem steht auch nicht entgegen, dass die Einrichtung erfolgen „soll“. Es genügt der Aufforderungscharakter der Regelung, um eine flächendeckende Einführung anzustoßen.

Dass die Einrichtung eines Schulbeirats in die Entscheidung der Schule (Gesamtkonferenz) gegeben ist, entspricht dem Prinzip der Eigenverantwortung und berücksichtigt die je nach Schulgröße und Aufgabenumfang der Leitung unterschiedliche Ausgangslage.

Die Regelung kommt auch dem von Vertreterinnen und Vertretern vor allem der Elternschaft vorgetragenen Wunsch nach stärkerer Einwirkungsmöglichkeit auf die Schulentwicklung entgegen.

Um die Qualitätsverantwortung der Schulleiterinnen und Schulleiter zu unterstreichen wurden neu geregelt: die Vorgesetzteneigenschaft, die Pflicht zur Erstellung des Wirtschaftsplans (entspricht der Verfügung über ein Budget) und die Personalverantwortung.

Durch die geplante Gesetzesänderung wird die Einrichtung sog. 1-€-Jobs an Schulen rechtlich abgesichert.

Im Zuge der stärkeren Eigenverantwortung der Schulen stellen die Regelungen einerseits den notwendigen Handlungsrahmen dar und bieten den Schulen andererseits die notwendige Rechtssicherheit bei Verhandlungen und Maßnahmen mit Außenwirkung gegenüber schulexternen Firmen und Personen.

### **3. Darstellung von Regelungsalternativen**

Die Verpflichtung zur Entwicklung eines Schulprogramms ist ein national und international erprobter erfolgreicher Weg zur Qualitätsentwicklung. Der Verzicht auf diese Verpflichtung

Gesetzesfolgenabschätzung – Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Eigenverantwortlichen Schulen

birgt die Gefahr einer weitgehenden Beliebigkeit schulischen Handelns. Eine alternative Regelung ist nicht vorstellbar.

Zur veränderten Aufgabenstellung der Gesamtkonferenz und der Schulleiterin und Schulleiter sowie zu der Möglichkeit der Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach dem Sozialgesetzbuch an Schulen gibt es keine Alternative.

Eine Verpflichtung zur Einrichtung eines Schulbeirats würde dem Prinzip erweiterter Entscheidungsfreiräume widersprechen. Als Alternative wäre denkbar, die Zusammensetzung in stärkerem Maße der Schule selbst zu überlassen.

Eine Beibehaltung der nur in Erlassen geregelten Befugnisse der Schulen bezüglich wirtschaftlicher Betätigung, Werbung und Sponsoring hätte den Nachteil fehlender Außenwirkung.

#### **4. Erfordernis ergänzender Verordnungsregelungen**

Die Eigenverantwortlichen Schulen erhalten mit der vorgesehenen Regelung Anhaltspunkte zu Mindestbestandteilen des Schulprogramms. Die weitere Ausgestaltung muss ihren eigenen Entscheidungen überlassen bleiben. Dazu werden ihnen Handreichungen zur Verfügung gestellt. Ergänzende Verordnungsregelungen sind nicht erforderlich und wären eher kontraproduktiv.

#### **5. Erfordernis der Anpassung nachrangiger Rechtsvorschriften o.a. Gesetzesfolgen**

Ein Erlass „Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II (sog. 1-€-Jobs) an Schulen“ ist mit Wirkung vom 24. November 2005 in Kraft getreten.

## **II. Finanzfolgenabschätzung**

Haushaltsmäßige Auswirkungen im nennenswerten Umfang verursacht diese Gesetzesänderung unmittelbar nicht.

Gesetzesfolgenabschätzung – Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Eigenverantwortlichen Schulen

Die Schulen werden nicht in Beliebigkeit entlassen und das Land wird nicht aus seiner Gestaltungs- und Ergebnisverantwortung entlassen. Der Gesetzesänderung werden weitere untergesetzliche Maßnahmen folgen müssen. Dass sie „folgen“, ist dabei konsequent, denn erst wenn Qualitätsmanagement eingeführt ist, wenn interne Evaluation sowie Schulinspektion stattfinden, ist gewährleistet, dass die von Verwaltungsvorschriften entlastete Schule ihre Ergebnisse verantwortet und hierüber Rechenschaft ablegt. Der Umfang und der Inhalt der untergesetzlichen Maßnahmen sind mittelfristig zu bestimmen. Mit In-Kraft-Treten des Gesetzes werden die Grundlagen für die Eigenverantwortliche Schule gelegt, die materielle Ausgestaltung muss sukzessive folgen. Vor künftigen untergesetzlichen Maßnahmen sind dann auch die haushaltsmäßigen Auswirkungen insbesondere der kommunalen Schulträger zu berücksichtigen.

Dieser Gesetzentwurf enthält auch keine Präjudizierung über die Struktur der Schulverwaltung. Ggf. notwendige gesetzliche Konsequenzen werden nach Abschluss der Überlegungen der Landesregierung zu einer Schulverwaltungsreform zu ziehen sein.

Die Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Finanzwirtschaft des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände und des Bundes. Mit der beabsichtigten Änderung zur Einführung eines Qualitätsmanagements an Schulen sind keine quantifizierbaren haushaltsmäßigen Auswirkungen verbunden.

Die Entwicklung eines Schulprogramms allein hat keine finanziellen Auswirkungen. Instrumente zur Selbstevaluation werden den Schulen angeboten. Sie können mit geringem Mitteleinsatz aus dem Budget genutzt werden.

Die Einrichtung eines Schulbeirats hat abgesehen von anfallenden minimalen Fahrtkosten (Schulträger) keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.

Die Neuregelungen zur veränderten Aufgabenstellung der Schulleiterinnen und Schulleiter haben abgesehen von der notwendigen und bereits vorgesehenen Qualifizierung der Schulleiterinnen und Schulleiter keine unmittelbaren zusätzlichen finanziellen Auswirkungen.

Gesetzesfolgenabschätzung – Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Eigenverantwortlichen Schulen

Die Abwicklung der Zahlungsvorgänge durch die Landesschulbehörde in den Fällen, in denen das Land die Arbeitsgelegenheiten für erwerbsfähige Hilfebedürftige einrichtet, führt dort nur zu einer relativ geringfügig erhöhten Arbeitsbelastung; Mehrkosten entstehen daher nicht.

Die Befugnisse der Schulen bezüglich wirtschaftlicher Betätigung, Werbung und Sponsoring sind nicht ausgabewirksam, weil sie nur den Schulen zusätzliche Möglichkeiten verschaffen, nicht aber die öffentliche Hand von ihren Aufgaben entlasten dürfen.