

Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,  
Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin

---

Heft 9

# Zeugnisreform als Erziehungsreform

Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit  
der in den Jahren 1976 und 1977 getroffenen Zeugnisregelung  
für die Klassen 1 und 2 der Grundschule in Nordrhein-Westfalen

Von

Dieter Wilke



Duncker & Humblot · Berlin

DIETER WILKE

**Zeugnisreform als Erziehungsreform**

**Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,  
Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin**

**Heft 9**

# Zeugnisreform als Erziehungsreform

Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit  
der in den Jahren 1976 und 1977 getroffenen Zeugnisregelung für die  
Klassen 1 und 2 der Grundschule in Nordrhein-Westfalen

Von

Prof. Dr. Dieter Wilke



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 04796 6**

## Vorwort

Das Land Nordrhein-Westfalen hat in den Jahren 1976 und 1977 eine Zeugnisreform durchgeführt, die für die Klassen 1 und 2 der Grundschule die frühere Praxis der Zeugnisnoten beendete und an ihre Stelle Beurteilungen ohne Noten treten ließ. Der Sache nach ist die Zeugnisreform zugleich eine Erziehungsreform, weil in den Zeugnissen neuer Art das „Sozialverhalten“ der Schüler beurteilt wird. Die Geltendmachung eines derartigen staatlichen Erziehungsanspruchs wirft verfassungsrechtliche Probleme auf, die nicht landesspezifisch sind, sondern das Schulwesen im gesamten Bundesgebiet betreffen. Die Kernfrage ist die nach der Reichweite des Gesetzesvorbehalts. Sie hat dem Verfasser, der sich durch ein kürzlich veröffentlichtes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1979 (NJW 1980, S. 1970) bestätigt sieht, die Gelegenheit geboten, eine Lanze für den klassischen Eingriffsvorbehalt zu brechen.

Dieses Gutachten hat in einem Verwaltungsstreitverfahren vorgelegen, das von den Eltern eines Schülers angestrengt worden war und der Prüfung der neuen Zeugnisregelung dienen sollte.

Berlin, im Oktober 1980

*Dieter Wilke*



# Inhaltsverzeichnis

## A. Die nordrhein-westfälische Zeugnisreform

I. Empfehlungen der Kultusministerkonferenz .....	9
II. Durchführung der Zeugnisreform .....	9
1. Der Runderlaß des Kultusministers vom 13.5.1976 .....	9
2. Die „Vorläufigen Hinweise“ vom 20.7.1976 .....	10
a) Zweck der Zeugnisse .....	10
b) Formulierungshilfen .....	11
3. Der Runderlaß des Kultusministers vom 22.3.1977 .....	12
4. Der Runderlaß des Kultusministers vom 8.6.1978 .....	13
5. Nicht-offizielle Unterstützung der Zeugnisreform .....	13
III. Die bisherigen Beurteilungen der Zeugnisreform .....	15
1. Positive Beurteilungen .....	15
2. Juristische Beurteilungen .....	15
IV. Der Gegenstand des Gutachtens .....	16
V. Zeugnisreform und staatlicher Erziehungsanspruch .....	17

## B. Die verfassungsrechtliche Bewertung der Zeugnisreform

I. Vom Kultusminister zitierte Rechtsgrundlagen der Zeugnisreform .....	20
1. Empfehlungen der Kultusministerkonferenz .....	20
2. NW Schulordnungsgesetz und Landesverfassung .....	21
a) NW Schulordnungsgesetz .....	21
b) NW Verfassung .....	21
c) Zitate als rhetorischer Schmuck .....	22
II. Der Gesetzesvorbehalt als Eingriffsvorbehalt .....	22
1. Das Prinzip des Gesetzesvorbehalts .....	23
2. Charakterisierung schulischer Aktivitäten .....	23
3. Rechtliche Bewertung der Lenkung kindlichen Sozialverhaltens .....	25
a) Begriff des Eingriffs .....	25
b) Geltungsbereich des Gesetzesvorbehalts .....	26

c) Faktische Beeinträchtigungen als Grundrechtseingriffe .....	27
d) Schulische Maßnahmen als faktische Grundrechtseingriffe .....	30
e) Die betroffenen Grundrechte .....	34
III. Der Gesetzesvorbehalt als Wesentlichkeitsvorbehalt .....	34
1. Neues Fundament des Gesetzesvorbehalts .....	35
2. Einwände gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt .....	35
3. Voraussetzungen des Wesentlichkeitsvorbehalts .....	38
a) Kriterien der Wesentlichkeit .....	38
b) Die Zeugnisreform als wesentliche Maßnahme .....	41
IV. Die Beschränkbarkeit der betroffenen Grundrechte .....	44
1. Das Grundrecht der Persönlichkeit .....	45
2. Das elterliche Erziehungsrecht .....	45
3. Das staatliche Erziehungsrecht (Art. 7 I GG) .....	46
V. Die vorhandenen Rechtsgrundlagen der Zeugnisreform .....	48
1. Das Grundgesetz .....	48
2. Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen .....	49
3. Das Schulrecht des Landes Nordrhein-Westfalen .....	53
a) NW Schulordnungsgesetz .....	53
b) NW Schulverwaltungsgesetz .....	55
c) Fehlen ausreichender Rechtsgrundlagen .....	56
4. Verfassungswidrigkeit der Zeugnisreform .....	56
VI. Probleme der Unbeachtlichkeit und der Korrektur des Verfassungs- verstoßes .....	56
1. Keine übergangsweise Hinnahme des Verfassungsverstoßes .....	56
2. Keine Heilung des Verfassungsverstoßes .....	57
3. Korrektur des Verfassungsverstoßes .....	58

## A. Die nordrhein-westfälische Zeugnisreform

### I. Empfehlungen der Kultusministerkonferenz

Im Jahre 1970 sprach die Ständige Konferenz der Kultusminister „Empfehlungen zur Arbeit in der Grundschule“ aus, die sich unter anderem mit der Erteilung von Zeugnissen befassen<sup>1</sup>. Danach soll in den ersten und zweiten Grundschulklassen „die vorgeblich genaue Benotung der Leistungen in den einzelnen Teilgebieten des Unterrichts“ entfallen<sup>2</sup>. Am Ende eines Schuljahres soll vielmehr „eine allgemeine Beurteilung des Kindes in freier Form im Zeugnis“ stattfinden<sup>3</sup>. Ferner heißt es in den „Empfehlungen“<sup>4</sup>: „Neben der Begutachtung des *Sozial- und Arbeitsverhaltens* sind Hinweise auf Interessen, besondere Fähigkeiten und Schwächen zu geben.“ In den „folgenden Klassenstufen soll das Zeugnis neben einer allgemeinen Beurteilung auch Einzelzensuren enthalten“<sup>5</sup>.

### II. Durchführung der Zeugnisreform

Das Land Nordrhein-Westfalen befolgte im Jahre 1976 den Beschluß der Kultusministerkonferenz und führte durch Verwaltungsvorschriften eine Regelung ein, die den Empfehlungen zur Gestaltung der Zeugnisse entsprach.

1. Eingeleitet wurde die Zeugnisreform durch einen *Runderlaß des Kultusministers vom 13. Mai 1976*<sup>6</sup>, der „auf der Grundlage des Be-

<sup>1</sup> Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 2.7.1970 (Sammlung der Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Neuwied/Darmstadt, o.J. [130.2, Abschnitt VI]). — Die Empfehlungen, soweit sie sich auf Zeugnisse beziehen, sind abgedruckt bei *Ossenbühl, Fritz: Rechtliche Grundfragen der Erteilung von Schulzeugnissen*, Berlin, 1978, S. 7 f., sowie in den „Grundlagen und Materialien zur Neuregelung der Zeugnisse für die Grundschule“, 2. Anlage zu Heft 42 der Schriftenreihe des Kultusministers „Die Schule in Nordrhein-Westfalen“, o.O., o.J. (1977), S. 7.

<sup>2</sup> „Empfehlungen“ (Fn. 1) sub VI 2.

<sup>3</sup> Ebd.

<sup>4</sup> Ebd. (Hervorhebung nicht im Original).

<sup>5</sup> Ebd. sub VI 3.

<sup>6</sup> — II A 1.36 — 60/0 — 552/76 —, veröffentlicht in: *Gemeinsames Amtsblatt des Kultusministeriums und des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (GABl.) 1976, S. 275*; abgedruckt in „Grundlagen und Materialien“ (Fn. 1), S. 10, sowie bei *Bartnitzky, Horst/Christiani, Reinhold: Zeugnis ohne Zensuren*, Düsseldorf, o.J. (1977), *Die neue Grundschule* Bd. 14, S. 128.

schlusses der KMK vom 2.7.1970<sup>7</sup> erging. In dem Runderlaß wird einleitend beklagt, „daß das überkommene Zeugnissystem der pädagogischen Zielsetzung der Grundschule und dem Informationsbedürfnis der Eltern nicht genügen kann“; deshalb seien „zur Schülerbeurteilung und zur Minderung des Leistungs- und Zensuredrucks . . . individuellere und aussagekräftigere Zeugnisse“ vonnöten. Wie derartige Zeugnisse nach Ansicht des Ministers beschaffen sein müssen, ergibt sich aus dem „Muster“, das dem Erlaß als Anlage beigefügt ist<sup>8</sup> und als verbindliches Vorbild für Zeugnisformulare dient. In den Klassen 1 und 2 sind — vom Einschulungsjahrgang 1976 an — „künftig ausschließlich Jahreszeugnisse mit allgemeinen Beurteilungen ohne Noten, in den Klassen 3 und 4 auch Halbjahreszeugnisse vorgesehen“. In den Klassen 3 und 4 treten neben die allgemeinen Beurteilungen „auch Einzelzensuren“. Das ministerielle Zeugnismuster enthält vier Abschnitte, die für die „allgemeinen Beurteilungen“ bestimmt und folgendermaßen überschrieben sind: „Sozialverhalten“, „Arbeitsverhalten“, „Hinweise zu den Lernbereichen“, „Bemerkungen“.

2. Wie im Erlaß vom 13. Mai 1976 angekündigt<sup>9</sup>, erteilte der Kultusminister den Schulen alsbald „Vorläufige Hinweise zur Erstellung der Zeugnisse“<sup>10</sup>. Die „Vorläufigen Hinweise“ wiederholen die im „Bezugs-erlaß“<sup>11</sup> geäußerte Kritik am „überkommene(n) Zeugnissystem“ und tadeln das „bisherige Notensystem“, weil es nicht die Möglichkeit geboten habe, „das Kind in allen seinen Fähigkeiten voll zu erfassen und darzustellen“. Erforderlich seien „individuelle und aussagekräftige Zeugnisse, in denen das Sozial- und Arbeitsverhalten“<sup>12</sup> eines Schülers beschrieben und Hinweise zu den Lernbereichen gegeben werden“.

a) Der Zweck der Zeugnisse ist folgender: „Zeugnisse sollen den Schülern erzieherische Hilfen geben und ihnen ermöglichen, für ihr künftiges Bemühen Folgerungen zu ziehen. Den Eltern sollen sie Auskunft erteilen über die Lernfortschritte ihrer Kinder. In diesem Sinne sollte als Prinzip für diese Altersstufe angestrebt werden, die Lernfortschritte vorrangig am eigenen Entwicklungs- und Leistungsstand des Schülers festzustellen.“

<sup>7</sup> Diese Berufung auf die Empfehlungen der Kultusministerkonferenz findet sich eigenartigerweise nicht in dem Runderlaß vom 13.5.1976 selbst, sondern erst in der Einleitung eines späteren Runderlasses vom 22.3.1977 (vgl. unten II 3).

<sup>8</sup> „Runderlaß“ (Fn. 6), S. 276—277.

<sup>9</sup> Vgl. oben Fn. 6 (GABl. S. 275 [letzter Abs.]).

<sup>10</sup> „Vorläufige Hinweise zur Erstellung der Zeugnisse für die Klassen 1 und 2 der Grundschulen in Nordrhein-Westfalen gemäß RdErl. des Kultusministers vom 13. Mai 1976 II A 1.36-60/0-552/76 (GABl. S. 275) (Stand: 20. Juli 1976)“ (amtlich nicht veröffentlicht).

<sup>11</sup> Vgl. oben Fn. 6.

<sup>12</sup> Hervorhebung nicht im Original.

Das Ziel der Reform ist ein Zeugnis, „das sowohl Auskunft über das *Sozial- und Arbeitsverhalten*<sup>13</sup> als (sic) über den erreichten Leistungsstand in einzelnen Lernbereichen geben kann“. Die „Vorläufigen Hinweise“ bekennen sich daher zur „Gleichrangigkeit der vier Lerndimensionen . . . , der überwiegend kognitiven, emotionalen, pragmatischen Dimension und der Dimension des überwiegend sozialen Lernens“. Besonders ausführlich widmen sich die „Vorläufigen Hinweise“ dem Sozial- und Arbeitsverhalten:

„Eine aussagekräftige Beurteilung des Sozial- und Arbeitsverhaltens ist nur möglich, wenn die einzelnen Faktoren dieses Verhaltens qualitativ genau erfaßt werden. Dazu ist eine kontinuierliche und nicht nur punktuelle Schülerbeobachtung notwendig. Darum sind Beobachtungsergebnisse und Lernfortschritte festzuhalten und zur Grundlage von Elternberatung und Zeugniserteilung zu machen.“

b) Die „Vorläufigen Hinweise“ lassen es nicht mit allgemeinen Prinzipien bewenden, sondern halten „*Formulierungshilfen*“ bereit: als „Beispiele für Aussagen auf den Zeugnissen, die den Eltern verständlich sein sollen“. Diese „Orientierungshilfe“<sup>14</sup> für den Lehrer läßt erkennen, daß auch „negative Aussagen“ zulässig sein sollen, wenngleich sie „mit besonderer Sorgfalt zu formulieren“ sind. Der Katalog der Bewertungsmaßstäbe folgt in seinem Aufbau dem Zeugnismuster des Runderlasses vom 13. Mai 1976<sup>15</sup> und wendet sich daher in seinem ersten Abschnitt dem „Sozialverhalten“ zu, das in vier Kategorien zerlegt wird: „Kontaktfähigkeit“, „Kooperationsbereitschaft“, „Konfliktverhalten“ und „Gesprächsfähigkeit“. Die damit bezeichneten Eigenschaften oder Verhaltensweisen werden durch standardisierte Formeln beschrieben, wobei „einschränkende, verstärkende, hervorhebende oder abschwächende Zusätze“ verwendet oder — durch Freihalten von punktierten Leerstellen (. . . .) — empfohlen werden.

Kontaktfähig ist der Schüler, der „kontaktfreudig“ oder wenigstens „kontaktbereit“ ist; wer „zurückhaltend“ oder gar „schüchtern“ ist, weist offenbar die positive Eigenschaft nicht in dem gewünschten Maße auf. Zur Kontaktfähigkeit rechnen die „Vorläufigen Hinweise“ auch die Gabe, sich in andere hineinzusetzen; einigen gelingt dies „leicht“, anderen „nur schwer“, manchen „noch nicht“. Kooperationsbereitschaft liegt vor, wenn jemand „hilfsbereit“ ist; sie fehlt, wenn ein Kind „noch hilfsbedürftig“ ist (obwohl doch die Hilfsbedürftigkeit mit einem Mangel an Hilfsbereitschaft nicht Hand in Hand zu gehen braucht). Wer „Vereinbarungen/Regeln (. . . .) einhalten“ kann, ist gleichfalls kooperationsbereit.

<sup>13</sup> Hervorhebung nicht im Original.

<sup>14</sup> „Es bleibt dem Lehrer freigestellt, diese oder ähnliche Formulierungen zu verwenden.“ — Nach einem späteren Runderlaß vom 22.3.1977 (vgl. unten II 3) handelt es sich nur um unverbindliche Formulierungsbeispiele (sub 1.2).

<sup>15</sup> Vgl. oben II 1.