



Köln, 14.09.2026

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Bildungsgerechtigkeit und der Demokratiebildung (19. Schulrechtsänderungsgesetz)
– insbesondere zu § 48a (Nachteilsausgleich und Notenschutz) –

Der Kölner Arbeitskreis LRS & Dyskalkulie für NRW e. V. setzt sich landesweit für die Interessen von Schülern mit besonderen Schwierigkeiten im Lesen, Rechtschreiben oder Rechnen sowie ihrer Familien ein.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass das Ministerium unserer langjährigen Forderung nachkommt, den Nachteilsausgleich und den Notenschutz im Schulgesetz zu verankern. Dieser Schritt ist aus Sicht der Bildungsgerechtigkeit ausdrücklich zu unterstützen. Aus unserer Sicht besteht bei § 48a jedoch erheblicher Nachbesserungsbedarf.

1. Strukturelle Rechtsunsicherheiten und fehlende Transparenz im Regelsystem

Die gesetzliche Verankerung kann die notwendige Rechtssicherheit nur dann schaffen, wenn sie zugleich mit einer Vereinfachung und Vereinheitlichung der bestehenden Regelungsstruktur verbunden wird. Anderenfalls tritt das Schulgesetz lediglich als weitere Grundlage zu einem bereits heute kaum überschaubaren System hinzu.

Der aktualisierte Vergleich der 16 Bundesländer (siehe Anlage 5) zeigt, dass Nordrhein-Westfalen über eine besonders zersplitterte Regelungsstruktur verfügt. Mehr als die Hälfte der Bundesländer kommt im Themenbereich Lese-, Rechtschreib- und Rechenschwierigkeiten mit höchstens zwei zentralen landesweiten Regelungstexten aus. In Nordrhein-Westfalen verteilen sich die maßgeblichen Vorgaben und Hinweise demgegenüber auf insgesamt 14 unterschiedliche landesweite Rechtsvorschriften, Verwaltungsvorgaben und ministerielle Arbeitshilfen. Hinzu kommen eigene Broschüren oder Präsentationen der fünf Bezirksregierungen. Diese zusätzliche Ausdifferenzierung erschwert die Übersichtlichkeit und begünstigt unterschiedliche Auslegungs- und Verwaltungspraxen.

Der vorliegende Gesetzentwurf beseitigt diesen Regelungsschlingel nicht. Zwar werden zentrale Grundsätze im Schulgesetz verankert, die konkrete Ausgestaltung bleibt jedoch auf mehrere Ausbildungs- und Prüfungsordnungen sowie ergänzende Arbeitshilfen verteilt. Die erforderliche Klarheit und Rechtssicherheit wird nicht erreicht.

In der schulischen Realität führt diese Fragmentierung zu unterschiedlichen Verwaltungspraxen der fünf Bezirksregierungen, insbesondere bei Anträgen, Nachweisen und Zuständigkeiten. Dadurch entstehen landesweit uneinheitliche Auslegungen eines landesweit einheitlich anzuwendenden schulischen Instruments. Die zusätzlich herausgegeben Broschüren und Präsentationen der Bezirksregierungen verstärken die Unübersichtlichkeit.

Diese Problematik haben wir in einem Schreiben an das Ministerium für Schule und Bildung vom 04.03.2026 ausführlich dargelegt (siehe Anlage 1).

Die Unterschiede haben unmittelbare Auswirkungen auf die betroffenen Schüler: Nachteilsausgleiche werden nicht rechtzeitig, nur einheitlich oder nur eingeschränkt gewährt. Damit werden Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit strukturell beeinträchtigt.

Vor diesem Hintergrund fordert unsere Organisation eine grundlegende Systemvereinfachung:

Nachteilsausgleich und der Notenschutz sollten vollständig und abschließend im Schulgesetz geregelt werden – schulstufenübergreifend von der Primarstufe bis zum Berufskolleg. Alternativ wäre die Schaffung einer einzigen, zusammengefassten Rechtsverordnung zum Schulgesetz denkbar, die sämtliche Regelungen gebündelt und einheitlich für alle Schulformen zusammenführt.

Die maßgeblichen Vorgaben dürfen nicht weiterhin auf mehrere Ausbildungs- und Prüfungsordnungen sowie ergänzende Arbeitshilfen verteilt bleiben. Erforderlich ist eine klare und einheitliche Regelungsstruktur, die eine landesweit verlässliche Anwendung und die Chancengerechtigkeit für alle betroffenen Schüler gewährleistet.

2. Begrifflichkeiten, Abgrenzungsprobleme und fehlende Kohärenz im Störungsverständnis

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt betrifft die im Gesetzentwurf verwendeten Begrifflichkeiten sowie die fehlende fachliche und systematische Klarheit bei der Abgrenzung von Förder-, Nachteilsausgleichs- und Notenschutztatbeständen.

Der Gesetzentwurf arbeitet weiterhin mit uneinheitlichen Begriffen wie „besonders schwere Beeinträchtigung des Lesens und Rechtschreibens“ und „schwere, persistierende Lese-Rechtschreibstörung“. Eine systematische oder begrifflich

eindeutige Abgrenzung zwischen diesen Kategorien erfolgt jedoch nicht. Dadurch entsteht ein erheblicher Interpretationsspielraum in der schulischen Praxis.

Besonders problematisch ist hierbei, dass keine klar nachvollziehbare begriffliche Trennlinie zwischen unterschiedlichen Ausprägungsgraden beschrieben wird. Die verwendeten Kategorien bleiben unscharf und lassen offen, nach welchen Kriterien eine Einordnung in „besonders schwer“ oder „persistierend“ erfolgen soll.

Zudem wird im Gesetzentwurf ausschließlich auf die kombinierte Form der Lese-Rechtschreibschwierigkeiten abgestellt, ohne die fachlich anerkannte Differenzierung zwischen isolierter Leseschwäche, isolierter Rechtschreibschwäche und kombinierter Lese-Rechtschreibschwäche zu berücksichtigen. Diese Differenzierung ist jedoch fachlich anerkannt und für die schulische Praxis von erheblicher Bedeutung, da sich hieraus unterschiedliche Förderbedarfe und Unterstützungsmaßnahmen ergeben.

Gleichzeitig bleibt unberücksichtigt, dass auch Schüler mit leichteren Ausprägungen von Lese-, Rechtschreib- oder Rechenschwierigkeiten einen Anspruch auf angemessene Unterstützung haben. Eine ausschließlich an hohen Schweregraden orientierte Begriffssystematik birgt die Gefahr, dass notwendige Förder- und Unterstützungsmaßnahmen zu spät einsetzen. Aus präventiver Perspektive ist jedoch frühzeitiges Handeln erforderlich, um die Entwicklung schwerer und persistierender Beeinträchtigungen möglichst zu vermeiden.

Im fachlichen Diskurs existiert zudem keine einheitliche, klar operationalisierte Trennung zwischen „Schwäche“ und „Störung“ im Sinne klar abgrenzbarer Kategorien. Auch medizinische Klassifikationssysteme wie ICD-10 bzw. ICD-11 beschreiben entsprechende Beeinträchtigungen als Kontinuum. Eine schulrechtlich belastbare Schwellenlogik („leicht“, „schwer“, „persistierend“) lässt sich daraus nicht unmittelbar ableiten.

Vollständig unberücksichtigt bleibt darüber hinaus die Rechenschwäche, obwohl es sich - ebenso wie bei der Lese-Rechtschreibschwäche - fachlich um eine schulische Teilleistungsstörung handelt. Dies wird sowohl im medizinischen Klassifikationssystem als auch im fachlichen Diskurs eindeutig bestätigt:

- Nach ICD-10 (F81) handelt es sich um „umschriebene Entwicklungsstörungen schulischer Fertigkeiten“, die ausdrücklich sowohl Lese- und Rechtschreibstörungen als auch Rechenstörungen umfassen.
- Auch ICD-11 (6A03) beschreibt diese als „Developmental learning disorders“, also Entwicklungsstörungen schulischer Fertigkeiten, die sich auf einzelne Kompetenzbereiche wie Lesen, Schreiben oder Rechnen beziehen.
- Die Bundesärztekammer beschreibt diese Störungen ebenfalls als Beeinträchtigungen schulischer Fertigkeiten, die Lesen, Schreiben und Rechnen gleichermaßen betreffen können.

Der Bundesverband für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie (BKJPP) weist ebenfalls darauf hin, dass es sich hierbei um umschriebene Entwicklungsstörungen schulischer Fertigkeiten handelt und nicht um primär medizinisch zu behandelnde Erkrankungen. Gleichzeitig wird klargestellt, dass die Feststellung entsprechender Lernschwierigkeiten nicht originäre Aufgabe der Kinder- und Jugendpsychiatrie ist, sondern primär im pädagogischen Kontext erfolgen muss (vgl. Stellungnahme des BKJPP, siehe Anlage 2).

Damit ist fachlich belegt, dass Lese-, Rechtschreib- und Rechenschwierigkeiten derselben übergeordneten Kategorie umschriebener Entwicklungsstörungen schulischer Fertigkeiten zugeordnet werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in allen Fällen identische Maßnahmen erforderlich sind. Die jeweiligen Unterstützungsmaßnahmen müssen sich vielmehr an den konkreten funktionalen Auswirkungen der Lernbeeinträchtigung orientieren.

Das Ministerium für Schule und Bildung führt beide Erscheinungsformen auf dem Bildungsportal NRW unter der gemeinsamen Überschrift „Lese-Rechtschreibschwierigkeiten und Rechenschwierigkeiten“ auf (Anlage 3). Es beschreibt sowohl Schwierigkeiten beim Erlernen des Lesens und Rechtschreibens als auch Schwierigkeiten beim Erwerb der Grundfertigkeiten im Rechnen als besondere schulische Lernschwierigkeiten mit Auswirkungen auf das schulische Lernen, sondern auch auf die emotionale und persönliche Entwicklung.

Auch die Qualitäts- und UnterstützungsAgentur – Landesinstitut für Schule NRW behandelt beide Bereiche unter der gemeinsamen Überschrift „LRS und Dyskalkulie“ (Anlage 4). Damit dokumentieren das Ministerium und sein Landesinstitut einen besonderen schulischen Handlungs- und Unterstützungsbedarf in beiden Bereichen.

Diese Veröffentlichungen belegen jedoch, dass das Land Lese-Rechtschreib- und Rechenschwierigkeiten selbst in einen unmittelbaren fachlichen und pädagogischen Zusammenhang stellt, vergleichbare Folgen für die betroffenen Schüler anerkennt und besondere Unterstützungsmaß für erforderlich hält. Deshalb ist nicht nachvollziehbar, dass der Gesetzentwurf im § 48a nur Schwierigkeiten im Lesen und Rechtschreiben ausdrücklich berücksichtigt und besondere Schwierigkeiten im Rechnen hingegen vollständig ausspart.

Die Anlagen werden ausdrücklich nicht als Beleg dafür angeführt, dass für Rechenschwierigkeiten bereits ein rechtlicher Anspruch auf Nachteilsausgleich besteht. Das Ministerium vertritt vielmehr die Auffassung, dass ein Nachteilsausgleich allein aufgrund einer Rechenschwäche gegenwärtig nicht gewährt werden könne. Auch die in ministeriellen Arbeitshilfen genannten räumlichen oder zeitlichen Unterstützungsmaßnahmen werden vom Ministerium nicht als Nachteilsausgleich eingeordnet.

Die fehlende Berücksichtigung der Rechenschwäche widerspricht zudem den Zielen des Koalitionsvertrags, der die Weiterentwicklung der KMK-Grundsätze zur

Rechenschwäche und die Prüfung eines landesrechtlich geregelten Nachteilsausgleichs vorsieht.

Darüber hinaus zeigt unser aktualisierter Vergleich mit anderen Bundesländern, dass Rechenschwierigkeiten, Rechenschwäche, Rechenstörung oder Dyskalkulie in allen anderen Bundesländern zumindest in amtlichen Regelungen, Richtlinien oder Handreichungen Berücksichtigung finden. Nordrhein-Westfalen bleibt hinter diesen Bundesländern zurück, die konkrete und verbindliche Vorgaben zur Feststellung, Förderung und/oder Nachteilsausgleichen geschaffen haben (siehe Anlage 5).

Die möglichen Folgen fehlender oder verspäteter Unterstützung werden in den Rückmeldungen betroffener Familien sichtbar. Eine Mutter berichtet über ihre von Rechenschwäche betroffene Tochter:

„Ich bin Mutter eines betroffenen Kindes: sozial, emphatisch, wunderbar kreativ, intelligent, talentiert und dennoch extrem leidend. Spricht u.a. als 8-Jährige davon, das sie (wegen Mathe und dem Schulsystem) nicht mehr leben will, ist oft tief traurig, fühlt sich dumm, etc. War sonst zuvor fröhlich, ausgeglichen, keinerlei Auffälligkeiten bis zum Schulbeginn. Familie intakt, harmonisch, minimalste und ausgewählte Mediennutzung im Alltag, viel Naturerfahrung etc. Leistungsdruck machen wir keinen, relativieren eher, betonen und fördern ihre Stärken. Der Druck entsteht ganz von alleine ...nur durch die schulische Situation.“

Diese Rückmeldung allein belegt keinen allgemeinen Kausalzusammenhang. Sie steht jedoch nicht für sich: In unserer Beratungs- und Unterstützungsarbeit berichten Eltern wiederholt von Schulängsten, psychosomatischen Beschwerden, tiefer Traurigkeit und einem erheblichen Verlust des Selbstwertgefühls ihrer Kinder infolge fortgesetzter schulischer Misserfolgserfahrungen. Auch von Äußerungen, nicht mehr leben zu wollen, wird uns berichtet.

Die Entwicklung von Rechenschwierigkeiten hängt von ihrer Art und Ausprägung sowie von einer frühzeitigen, gezielten Förderung ab. Ohne angemessene Unterstützung können sich Lernprobleme verfestigen und die psychische Gesundheit sowie die weitere Bildungsbiografie erheblich beeinträchtigen.

Eine gesetzliche Regelung zur Rechenschwäche ist deshalb nicht nur eine Frage der Förderung und Leistungsbewertung, sondern auch der Prävention, des Kindeswohls und der Bildungsgerechtigkeit.

Die aufgezeigten Mängel betreffen jedoch nicht allein die fehlende Einbeziehung der Rechenschwäche, sondern die Begriffssystematik des Gesetzentwurfs insgesamt. Uneinheitliche Bezeichnungen, fehlende Abgrenzungen zwischen verschiedenen Erscheinungsformen und Ausprägungen sowie die unterschiedliche Behandlung von Lese-, Rechtschreib- und Rechenschwierigkeiten verhindern eine fachlich kohärente

und schulrechtlich verlässliche Anwendung. Punktuelle Ergänzungen reichen daher nicht aus.

Vor diesem Hintergrund ist aus unserer Sicht eine gesetzliche Klarstellung der verwendeten Begriffssystematik erforderlich. Diese sollte insbesondere:

- Lese-, Rechtschreib- und Rechenschwierigkeiten gleichwertig berücksichtigen,
- isolierte und kombinierte Erscheinungsformen erfassen,
- auf eine fachlich nicht begründbare starre Abgrenzung zwischen „Schwäche“ und „Störung“ verzichten,
- den Zugang zu Förderung und Unterstützungsmaßnahmen nicht von einer bestimmten Bezeichnung oder einem starren Schweregrad abhängig machen und
- sich stattdessen am individuell festgestellten Förder- und Unterstützungsbedarf des Schülers orientieren.

Nur durch eine solche begriffliche Klarheit kann gewährleistet werden, dass Unterstützungsmaßnahmen frühzeitig einsetzen und in der schulischen Praxis landesweit einheitlich, nachvollziehbar und rechtssicher angewendet werden.

3. Fehlende strukturelle Klärung von Zuständigkeiten

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt weiterhin offen, wer verbindlich für die Feststellung sowie die Förderung von Schülern mit besonderen Schwierigkeiten beim Erlernen des Lesens, Schreibens oder Rechnens zuständig ist. Obwohl dies derzeit klar Aufgabe der Schulen und damit der Lehrkräfte ist, verweisen diese häufig auf das Gesundheitswesen und die Kinder- und Jugendhilfe.

Gesetzliche Krankenkassen stellen klar, dass es sich bei Lese-Rechtschreib-Schwierigkeiten und Rechenschwäche nicht um Erkrankungen im versicherungsrechtlichen Sinne handelt und daher weder Diagnostik noch Therapie in ihren Leistungsbereich fallen. Betroffene Familien werden stattdessen an die Jugendhilfe verwiesen (siehe Anlage 6).

Gleichzeitig hat auch der Bundesverband für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie (BJKPP) in seiner Stellungnahme deutlich gemacht, dass die Feststellung schulischer Lernschwierigkeiten nicht in seinen originären Aufgabenbereich fällt. Auf diese beigefügte Stellungnahme wird ausdrücklich verwiesen. Der Zuständigkeitsbereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie liegt vielmehr dort, wo eine seelische Behinderung vorliegt.

Ein anonymisierter Erfahrungsbericht aus der Eingliederungshilfe eines Bezirksjugendamtes der Stadt Köln bestätigt dieses strukturelle Problem aus der Verwaltungspraxis. Danach nehmen Anträge nach § 35a SGB VIII auf

Kostenübernahme für Lerntherapien und Schulbegleitungen zu. Bis über einen Antrag entschieden werden kann, müssen Familien teilweise mehrere Monate auf fachärztliche Diagnostik und zusätzlich auf die schulfachliche Stellungnahme warten. Unterstützung setzt damit vielfach erst ein, wenn sich aus langanhaltenden Lernproblemen bereits erhebliche seelische Belastungen entwickelt haben (siehe Anlage 8).

Dies führt bereits heute zu einem strukturellen Zuständigkeitsvakuum: Weder das Gesundheitssystem noch die Kinder- und Jugendpsychiatrie sehen sich in der Verantwortung, während gleichzeitig die Schulen entsprechende Nachweise bzw. Atteste einfordern. Im vorliegenden Gesetzentwurf ist diese Zuständigkeit ebenfalls nicht eindeutig geregelt.

Eine klare gesetzliche Zuständigkeit ist daher erforderlich.

Die Feststellung von besonderen Schwierigkeiten im Erlernen des Lesens, Schreibens oder Rechnens muss weiterhin auf einer pädagogischen Grundlage erfolgen und im Verantwortungsbereich der Schule verbleiben. Es ist Aufgabe der schulischen Fachkräfte – insbesondere der Lehrkräfte –, im Rahmen ihrer pädagogischen Professionalität entsprechende Lernschwierigkeiten zu erkennen und zu bewerten.

Eine Verlagerung dieser Feststellung in den medizinischen Bereich ist zudem problematisch, da sie in der Regel mit der Vergabe einer Diagnose nach ICD-10 bzw. ICD-11 verbunden wäre. Eine solche sogenannte F-Diagnose kann für die betroffenen Kinder und Jugendlichen langfristig Nachteile mit sich ziehen, insbesondere im Hinblick auf den Abschluss von Zusatz-, Unfall- oder Lebensversicherungen. Dadurch können sich potenzielle Benachteiligungen für die spätere Lebensplanung ergeben.

Zudem widerspricht eine medizinische Einordnung dem Ziel frühzeitiger schulischer Förderung, durch die Lernschwierigkeiten niedrigschwellig aufgefangen und die Entstehung sekundärer psychischer Belastungen oder Beeinträchtigungen möglichst verhindert werden sollen. Eine Verlagerung in ein System, das primär auf bereits bestehende Erkrankungen ausgerichtet ist, erscheint daher nicht sachgerecht.

Nur durch eine eindeutige Verankerung der Zuständigkeit im schulischen System kann sichergestellt werden, dass betroffene Kinder frühzeitig, niedrigschwellig und ohne zusätzliche Risiken identifiziert und gefördert werden.

Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass auch bei landeseinheitlichen Prüfungen die Verantwortung für die Feststellung und die Umsetzung von Unterstützungsmaßnahmen im schulischen Bereich verbleiben muss. Bereits die unterschiedlichen Auslegungen schulrechtlicher Vorgaben durch die Bezirksregierungen (siehe Punkt 1) zeigen, dass zusätzliche Verlagerungen auf nachgeordnete Ebenen zu weiterer Uneinheitlichkeit führen würden. Die obere

Schulaufsicht nimmt dabei lediglich eine Prüfung nach Aktenlage vor und hat keinen unmittelbaren Bezug zu den einzelnen Schülern.

4. Fehlende gesetzliche Verankerung der individuellen Förderung

Ein wesentlicher Mangel des vorliegenden Gesetzentwurfs besteht darin, dass die individuelle Förderung von Schülern mit besonderen Schwierigkeiten im Lesen, Schreiben oder Rechnen nicht ausdrücklich und verbindlich geregelt wird.

Gerade die Förderung stellt jedoch seit Jahren eine der größten praktischen Hürden im schulischen Alltag dar. Während Regelungen zum Nachteilsausgleich und Notenschutz zunehmend konkretisiert werden, bleibt die Frage der systematischen, verbindlichen Förderung weiterhin unzureichend geklärt.

Dies zeigt sich insbesondere im Zusammenhang mit Anträgen nach § 35a SGB VIII. In der Praxis kommt es regelmäßig vor, dass im Rahmen der schulfachlichen Stellungnahmen durch Schulämter oder Bezirksregierungen darauf verwiesen wird, dass die schulische Förderung nicht in ausreichendem Maße erfolgt ist. In der Folge werden Anträge auf außerschulische Förderung häufig abgelehnt, da zunächst die Ausschöpfung schulischer Fördermöglichkeiten vorausgesetzt wird.

Für die betroffenen Familien entsteht eine erhebliche Belastung: Einerseits wird auf die vorrangige Verantwortung der Schule verwiesen, andererseits fehlen verbindliche schulische Förderstrukturen. Notwendige Unterstützung erfolgt dadurch verspätet oder gar nicht.

Besonders kritisch ist dabei, dass fehlende oder verspätete Förderung dazu führt, dass sich Lernrückstände verfestigen und zunehmend größere Lücken entstehen. Frühzeitige, gezielte Förderung kann hingegen dazu beitragen, diese Schwierigkeiten rechtzeitig aufzufangen und bestehende Defizite wirksam zu reduzieren.

Darüber hinaus kommt der frühen Förderung eine zentrale präventive Bedeutung zu: Durch rechtzeitige und passgenaue Unterstützung kann verhindert werden, dass sich aus schulischen Misserfolgserfahrungen sekundäre psychische Belastungen entwickeln, die im weiteren Verlauf zu einer seelischen Behinderung führen können.

Der anonymisierte Bericht aus dem Bezirksjugendamt unterstreicht die präventive Bedeutung einer frühzeitigen schulischen Förderung. Das derzeitige Verfahren der Eingliederungshilfe ist an umfangreiche Prüfungen gebunden und greift erst, wenn die Voraussetzungen des § 35a SGB VIII erfüllt sind. Schule darf deshalb nicht darauf vertrauen, dass Jugendhilfe fehlende oder verspätete schulische Förderung nachträglich auffängt. Kinder müssen Unterstützung erhalten, bevor sich eine erhebliche seelische Belastung manifestiert.

Auch die beigegefügte Darstellung einer Lerntherapeutin, die gleichzeitig als pädagogische Fachkraft an einer Schule tätig ist, zeigt den Handlungsbedarf. Sie beschreibt große Lerngruppen, nur begrenzt verfügbare Förderstunden, fehlende spezifische Qualifizierung und die Überforderung betroffener Kinder, Eltern und Lehrkräfte. Qualifizierte Lerntherapeuten und andere Förderkräfte sollten daher stärker in schulische Förderstrukturen eingebunden werden. Sie können Lehrkräfte fachlich ergänzen, individuelle Förderung durchführen und zugleich die Abstimmung mit Eltern und weiteren Beteiligten verbessern (siehe Anlage 9).

Eine lediglich punktuelle oder ressourcenabhängige Förderung reicht daher nicht aus.

Ein wesentliches Beispiel für gelingende strukturierte Förderpraxis stellt das beigegefügte Konzept „Ergänzende LRS-Förderung in Duisburg“ dar (siehe Anlage 7). Es zeigt, dass eine wirksame Förderung nur durch verbindliche schulische Förderkonzepte, klare Zuständigkeiten sowie systematische Evaluation gewährleistet werden kann. Eine landesweite Übertragbarkeit solcher einheitlicher Förderkonzepte ist daher aus unserer Sicht anzustreben.

Zudem ist festzustellen, dass der Erwerb der Kulturtechniken Lesen, Schreiben und Rechnen eine zentrale Aufgabe der Schule und damit der Lehrkräfte darstellt. Wenn Schüler in diesen grundlegenden Bereichen ohne ausreichende und frühzeitige Förderung verbleiben, führt dies regelmäßig zu nachhaltigen Bildungsnachteilen, die sich im weiteren Verlauf des Bildungssystems fortsetzen und dort zusätzliche Unterstützungsbedarfe auslösen.

Aus der Praxis wird zudem deutlich, dass betroffene Schüler ohne strukturierte und individuelle Förderung häufig das Schuljahr wiederholen müssen oder keine ihrem Leistungsstand entsprechende Entwicklung erreichen können. Gleichzeitig zeigen Rückmeldungen aus der schulischen Praxis sowie von Betroffenen im Erwachsenenalter, dass unzureichende frühe Förderung langfristige Auswirkungen auf Bildungs- und Erwerbsbiografien haben kann.

Ergänzend ist anzumerken, dass individuelle Förderung derzeit nicht flächendeckend in der Lehramtsausbildung verankert ist, sodass Lehrkräfte in der Praxis teilweise nicht ausreichend auf den Umgang mit spezifischen Lernschwierigkeiten und deren individueller Förderung vorbereitet sind.

Aus Sicht unserer Organisation muss daher sichergestellt werden, dass:

- die individuelle Förderung als verbindlicher Bestandteil im Gesetz verankert wird,
- jede Schule ein einheitliches und verbindliches Förderkonzept für Lesen, Schreiben und Rechnen erstellt,
- der Erwerb der Kulturtechniken als zentrale Aufgabe der Lehrkräfte klar gesetzlich hervorgehoben wird,

- Förderung frühzeitig, systematisch und individuell erfolgt und nicht vom Einzelfall oder der Ressourcenausstattung der Schule abhängt,
- bei nicht ausreichender Förderung im regulären Unterricht zusätzliche Förderangebote durch die Schule verpflichtend bereitgestellt und Lerntherapeuten in die Arbeit der Lehrkräfte einbezogen werden (siehe Konzept Duisburg),
- und die Förderung **individuell, kontinuierlich und schulstufenübergreifend** von der Primarstufe bis zum Ende der beruflichen Bildung gewährleistet wird.

Nur durch eine solche verbindliche Regelung kann sichergestellt werden, dass Förderung nicht dem Zufall einzelner schulischer Ressourcen oder Auslegungen überlassen bleibt, sondern tatsächlich allen betroffenen Schülern in Nordrhein-Westfalen gleichermaßen zugutekommt.

5. Nachteilsausgleich und Notenschutz: richtige Ansätze, aber unzureichende Umsetzung

Die gesetzliche Verankerung von Nachteilsausgleich und Notenschutz ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie entspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot der Chancengleichheit aus Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 GG sowie den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention, insbesondere Art. 24 UN-BRK, wonach Menschen mit Behinderungen Anspruch auf angemessene Vorkehrungen und individuelle Unterstützung im Bildungssystem haben.

Vor diesem Hintergrund ist zwingend klarzustellen, dass der Nachteilsausgleich konsequent individuell an den funktionalen Auswirkungen der jeweiligen Beeinträchtigung auszurichten ist. Maßgeblich ist nicht die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Fördergruppe oder Diagnose, sondern die konkrete Auswirkung auf die Fähigkeit, schulische Leistungen unter Prüfungsbedingungen darzustellen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Obergerichtsverwaltungsgerichte ist der Nachteilsausgleich als einzelfallbezogene Kompensationsentscheidung auszugestalten. Entscheidend sind die tatsächlichen funktionalen Einschränkungen im jeweiligen Einzelfall. Für die Ausgestaltung des Ausgleichs sind die tatsächlichen funktionalen Einschränkungen im jeweiligen Einzelfall maßgeblich.

Eine Beschränkung auf einzelne Standardmaßnahmen - insbesondere eine Zeitverlängerung - wird diesem Maßstab nicht gerecht. Der Ausgleich kann vielmehr unterschiedliche Maßnahmen umfassen (z. B. technische Hilfen, strukturelle Erleichterungen, organisatorische Anpassungen, personelle Unterstützung). Entscheidend ist nicht die Einheitlichkeit der Maßnahmen, sondern die funktionale Gleichwertigkeit der Teilhabe im Einzelfall.

Eine einseitige Praxis, wie sie teilweise durch schulaufsichtliche Empfehlungen begünstigt wird, verfehlt diesen Individualisierungsanspruch und führt zu einer faktischen Standardisierung.

Besonders deutlich zeigt sich diese Problematik bei den Zentralen Prüfungen 10. § 6 Absatz 9 APO-S I sieht neben einer angemessenen Verlängerung der Vorbereitungs- und Prüfungszeiten ausdrücklich auch „sonstige Ausnahmen vom Prüfungsverfahren“ vor. Die Verwaltungsvorschriften nennen hierzu unter anderem technische Hilfsmittel sowie besondere räumliche oder personelle Bedingungen.

Die jährlich herausgegebene ZP10-Verfügung stellt bei Schülern mit Lese-Rechtschreib-Schwierigkeiten jedoch zunächst allein die Verlängerung der Arbeitszeit heraus. Weitergehende Ausnahmen werden erst nachrangig erwähnt und setzen eine Entscheidung im Einvernehmen mit der oberen Schulaufsicht voraus. Nach unseren Erfahrungen führt diese Formulierung in der schulischen Praxis häufig dazu, dass eine Zeitverlängerung als einzige regulär mögliche Maßnahme angesehen und auf die Prüfung anderer, individuell geeigneter Maßnahmen verzichtet wird.

Auf diese Diskrepanz weisen wir das Ministerium seit mehreren Jahren hin. Das Ministerium vertritt die Auffassung, dass sich die Möglichkeit sonstiger Ausnahmen auch aus der ZP10-Verfügung ergebe. Die wiederkehrenden Rückmeldungen aus Schulen zeigen jedoch, dass die derzeitige Formulierung keine hinreichende Klarheit schafft.

Auch der vorgesehene § 48a löst dieses Umsetzungsproblem nicht eindeutig. Im Gesetz muss deshalb ausdrücklich klargestellt werden, dass sich der Nachteilsausgleich nicht auf eine Zeitverlängerung beschränkt und bei allen Leistungsüberprüfungen einschließlich der Zentralen Prüfungen eine offene, am individuellen Bedarf orientierte Auswahl geeigneter Maßnahmen vorzunehmen ist.

Auch die UN-Behindertenrechtskonvention verlangt keine schematischen Maßnahmen, sondern eine **angemessene, bedarfsbezogene und wirksame Anpassung**, die sich an den individuellen Lernvoraussetzungen orientiert.

Vor diesem Hintergrund ist eine gesetzliche Klarstellung erforderlich, dass Nachteilsausgleich:

- ausschließlich einzelfallbezogen auf Grundlage der konkreten funktionalen Beeinträchtigung zu gewähren ist,
- nicht auf einzelne Standardmaßnahmen, insbesondere Zeitverlängerung, beschränkt werden darf,
- eine im Einzelfall gewährte Zeitverlängerung grundsätzlich als zusätzliche Bearbeitungszeit zur Verfügung stehen muss und nicht pauschal auf eine nachträgliche Korrekturphase beschränkt werden darf,
- eine offene, an der individuellen Bedarfslage orientierte Maßnahmeauswahl erfordert,

- und weder von einer fachärztlichen Diagnose noch von der Zuordnung zu einer bestimmten Bezeichnung oder einem starren Schwergrad abhängig gemacht werden darf.

Zum Notenschutz:

Bei den Formulierungen zum Notenschutz besteht besteht erheblicher Klarstellungs- und Konkretisierungsbedarf hinsichtlich der tatbestandlichen Voraussetzungen sowie der praktischen Anwendung.

Insbesondere die in § 48a Absatz 2 verwendete Formulierung der „schweren, persistierenden Lese-Rechtschreibstörung“ wirft erhebliche Fragen der Bestimmtheit und Abgrenzung auf. Die Norm knüpft damit an unbestimmte Rechtsbegriffe an, deren konkrete Auslegung in der schulischen Praxis nicht hinreichend vorgezeichnet ist und daher zu erheblichen Vollzugsunterschieden führen kann.

Unklar bleibt insbesondere, nach welchen Kriterien eine „Persistenz“ zu bestimmen ist und welche Förderverläufe hierbei maßgeblich heranzuziehen sind. Ebenso ist nicht eindeutig geregelt, ob und in welchem Umfang ausschließlich schulische Fördermaßnahmen oder darüber hinausgehende außerschulische, teilweise kostenintensive Maßnahmen als „ausgeschöpft“ im Sinne der Norm zu berücksichtigen sind (siehe Punkt 2 der Stellungnahme).

Dies führt zu einer strukturellen Unsicherheit im Vollzug, da die tatbestandlichen Voraussetzungen des Notenschutzes in erheblichem Maße von der jeweiligen Auslegungspraxis der Einzelschule sowie nachgeordneter Behörden abhängen können. Damit besteht die Gefahr einer landesweit uneinheitlichen Anwendung eines grundsätzlich einheitlich zu gewährleistenden Rechtsinstituts.

Zugleich besteht ein nicht unerhebliches Risiko faktischer Zugangsbeschränkungen. So kann die mittelbare Anknüpfung an die Ausschöpfung außerschulischer Fördermaßnahmen dazu führen, dass der Zugang zum Notenschutz faktisch von den wirtschaftlichen Ressourcen der Sorgeberechtigten abhängt. Eine solche sozial selektive Wirkung wäre mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht ohne Weiteres vereinbar.

Der Berufsverband für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie (BKJPP, Landesgruppe Nordrhein-Westfalen) weist in seiner Stellungnahme (siehe Anlage 2) in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es sich bei Lese-, Rechtschreib- und Rechenschwierigkeiten um umschriebene Entwicklungsstörungen schulischer Fertigkeiten handelt, deren Feststellung und Förderung primär im pädagogischen Kontext erfolgt und keine originär medizinische Zuständigkeit begründet. Diese fachliche Einordnung ist auch bei der Ausgestaltung schulischer Nachteilsausgleichs- und Schutzmechanismen zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund ist es systematisch nicht überzeugend, den Zugang zu schulischen Schutzmaßnahmen wie dem Notenschutz an Nachweisketten zu

knüpfen, die außerhalb des schulischen Verantwortungsbereichs liegen oder nur unter bestimmten sozioökonomischen Voraussetzungen realisierbar sind.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die in § 52 Absatz 1 Satz 2 Nummer 18 vorgesehene Verordnungsermächtigung zwar eine nachträgliche Konkretisierung ermöglicht, zugleich jedoch die Gefahr einer weiteren Ausdifferenzierung und Fragmentierung der Regelungslage begründet. Dies kann die intendierte landesweit einheitliche Anwendung zusätzlich erschweren und bestehende Unsicherheiten nicht auflösen, sondern verlagern.

Besonders kritisch bleibt weiterhin die fehlende hinreichende Konturierung des Begriffs der „schweren, persistierenden Beeinträchtigung“. Weder ergibt sich aus dem Gesetzentwurf eindeutig, welche Förderverläufe als maßgeblich anzusehen sind, noch wird normativ klargestellt, wie Fälle zu behandeln sind, in denen Fördermaßnahmen aus organisatorischen, schulstrukturellen oder finanziellen Gründen nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung standen oder nicht in Anspruch genommen werden konnten. Damit besteht die Gefahr, dass der Zugang zum Notenschutz nicht allein leistungs- bzw. beeinträchtigungsbezogen erfolgt, sondern mittelbar durch externe Faktoren beeinflusst wird.

Vor dem Hintergrund der bereits in unserer Stellungnahme dargestellten strukturellen Zersplitterung der Regelungssystematik sowie der dort aufgezeigten Vollzugsunterschiede (vgl. insbesondere Abschnitt 1 der Stellungnahme) verstärkt dies die Notwendigkeit einer klaren gesetzlichen Konturierung der Anspruchsvoraussetzungen.

Ergänzend ist aus Sicht der Praxis darauf hinzuweisen, dass das fortbestehende Vorliegen erheblicher Schwierigkeiten im Bereich des Lese- und Rechtschreiberwerbs in höheren Jahrgangsstufen – insbesondere ab Jahrgangsstufe 7 – regelmäßig ein starkes Indiz für eine ausgeprägte und persistierende Beeinträchtigungsstruktur darstellt.

Eine solche Kontinuität spricht systematisch gegen eine nur vorübergehende oder situative Entwicklungsverzögerung und ist bei der Bewertung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Notenschutzes entsprechend zu berücksichtigen. Dabei ist zu vermeiden, dass der Nachweis einer Persistenz faktisch von externen oder außerschulischen Faktoren abhängig gemacht wird, da dies nicht die tatsächliche schulische Leistungsentwicklung abbildet, sondern lediglich die Verfügbarkeit von Unterstützungsressourcen reflektieren würde.

6. Beauftragte und Elternarbeit

Ein wesentlicher struktureller Aspekt der praktischen Umsetzung von Nachteilsausgleich, Notenschutz und Förderung betrifft die schulische Verankerung von Zuständigkeiten sowie die systematische Einbindung von Elternarbeit.

Kölner Arbeitskreis LRS &
Dyskalkulie für NRW e.V.
Platanenweg 2-8
50827 Köln

Kontakt:
Tel: 0221- 56 08 18 55
info@lrs.koeln
www.lrs.koeln

Vorstand:
Dieter Budke, Vorsitzender
Tanja Budke, Vorstandsmitglied
Ursula Hissel, Vorstandsmitglied

Sitz des Vereins: Köln
Eingetragen beim Amtsgericht
Köln, Nr. VR19696

Beauftragte / schulische Ansprechstrukturen

Aus Sicht der Praxis ist festzustellen, dass die bestehenden Unterstützungs- und Förderstrukturen häufig nicht ausreichend systematisiert sind und insbesondere in der schulischen Umsetzung erhebliche Unterschiede aufweisen. Dies führt dazu, dass betroffene Schüler sowie deren Eltern nicht durchgängig verlässliche Ansprechpersonen innerhalb der Schule vorfinden.

Hinzu kommt, dass die Zahl der Schüler mit Lese-, Rechtschreib- und Rechenschwierigkeiten in der schulischen Praxis deutlich über der Zahl der Fälle liegt, die im Rahmen förmlicher Verfahren der sonderpädagogischen Feststellung (AO-SF-Verfahren) erfasst werden. Dies verdeutlicht eine strukturelle Diskrepanz zwischen tatsächlichem Unterstützungsbedarf und formaler Verfahrenserfassung.

Vor diesem Hintergrund wird von unserer Organisation sowie im Rahmen bestehender Netzwerkansätze – insbesondere unter Bezug auf das in der Praxis entwickelte Konzept „Duisburg“ sowie vergleichbare Ansätze (u. a. EÖDL-Ansätze) – seit längerem die verbindliche Benennung schulischer Beauftragter für den Bereich Lese-, Rechtschreib- und Rechenschwierigkeiten gefordert.

Diese Funktion sollte schulstufenübergreifend als feste Zuständigkeit etabliert werden und insbesondere folgende Aufgaben umfassen:

- schulinterne Koordination von Fördermaßnahmen,
- Ansprechpartnerfunktion für Lehrkräfte, Eltern sowie ggf. außerschulische therapeutische Fachstellen,
- sowie die Unterstützung bei der Umsetzung von Nachteilsausgleich und Notenschutz.

Die Etablierung solcher Strukturen ist insbesondere deshalb bedeutsam, weil die Thematik bislang im Lehramtsstudium nur unzureichend systematisch verankert ist. Lehrkräfte werden dadurch in der Praxis häufig mit Aufgaben konfrontiert, für die sie zwar eine hohe pädagogische Bereitschaft, jedoch nicht immer eine ausreichende spezifische Qualifizierung besitzen.

Eine frühzeitige und verpflichtende schulinterne Qualifizierung über benannte Beauftragte kann diese Lücke kurzfristig schließen und wirkt dabei deutlich schneller und unmittelbarer als eine ausschließlich langfristig angestrebte curriculare Verankerung im Studium.

Elternarbeit und schulische Verantwortung

Ein weiterer zentraler Aspekt betrifft die systematische Einbindung der Elternarbeit. Nach den schulgesetzlichen Grundprinzipien (insbesondere Mitwirkung und Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule gemäß Schulgesetz NRW) ist die Zusammenarbeit mit Eltern ein integraler Bestandteil schulischer Arbeit. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass dieser Bereich insbesondere im Kontext von Lern- und Teilleistungsstörungen häufig nicht ausreichend strukturiert umgesetzt wird.

Dies führt nicht nur zu Informationsdefiziten, sondern auch zu Unsicherheiten bei der Beantragung und Umsetzung von Fördermaßnahmen sowie des Nachteilsausgleichs und Notenschutzes.

Verknüpfung schulischer und außerschulischer Förderung

Zudem ist aus fachlicher Sicht hervorzuheben, dass die Wirksamkeit außerschulischer Förder- und Therapieangebote wesentlich davon abhängt, dass eine enge Abstimmung mit der schulischen Förderung erfolgt. Eine isolierte Betrachtung schulischer und außerschulischer Maßnahmen führt in der Praxis häufig zu ineffizienten Doppelstrukturen oder unzureichender Abstimmung.

Der Erfahrungsbericht aus dem Bezirksjugendamt weist zudem darauf hin, dass außerhalb der Schule stattfindende Lerntherapien für Kinder und Familien zusätzliche Wege, Termine und organisatorische Belastungen verursachen. Eine stärkere Einbindung qualifizierter Lerntherapeuten und anderer Förderkräfte in den schulischen Alltag könnte Förderung näher am Kind ermöglichen und die Zusammenarbeit mit Lehrkräften verbessern. Außerschulische Fachkräfte sollen die Verantwortung der Schule dabei nicht ersetzen, sondern ihre Förderarbeit qualifiziert ergänzen.

Fazit

Aus Sicht der Praxis ist daher eine verbindliche schulgesetzliche Klarstellung erforderlich, die:

- die Benennung schulischer Beauftragter für den Bereich Lern- und Teilleistungsstörungen vorsieht,
- deren Aufgabenprofil klar definiert,
- Elternarbeit als strukturierte schulische Aufgabe absichert,
- und die Koordination zwischen schulischer und außerschulischer Förderung systematisch stärkt.

Nur durch eine solche strukturelle Verankerung kann gewährleistet werden, dass Förder-, Unterstützungs- und Nachteilsausgleichsmaßnahmen nicht vom individuellen Engagement einzelner Lehrkräfte abhängen, sondern landesweit einheitlich, verlässlich und fachlich abgestimmt umgesetzt werden.

7. Bezug zu unserem eingereichten Konzept

Bereits 2018 legten wir ein Konzept für eine frühzeitige schulinterne Feststellung, klare Zuständigkeiten, verbindliche Förderung sowie transparente Regelungen zu Nachteilsausgleich und Notenschutz vor. Diese Ansätze werden im Gesetzentwurf weiterhin nicht ausreichend berücksichtigt.

8. Unsere zentralen Forderungen:

- ein einheitliches Regelwerk für ganz Nordrhein-Westfalen und klare Zuständigkeiten,
- Zuständigkeiten müssen bei der Schule liegen,
- Geltung von der Primarstufe bis zum Berufskolleg und zur beruflichen Bildung,
- gleichwertige Einbeziehung der Rechenschwäche,
- einheitliche Begriffssystematik ohne starre Abgrenzungen zwischen „Schwäche“ und „Störung“,
- pädagogische Feststellung durch qualifizierte schulische Fachkräfte,
- keine verpflichtenden fachärztlichen Diagnosen oder außerschulischen Gutachten,
- verbindlicher Anspruch auf frühzeitige, individuelle und kontinuierliche Förderung,
- verbindliche Förderkonzepte für Lesen, Rechtschreiben und Rechnen an jeder Schule,
- individueller Nachteilsausgleich mit einer offenen Auswahl geeigneter Maßnahmen,
- klare Formulierung, dass Zeitverlängerungen nicht der Korrektur dienen,
- klare und rechtssichere Voraussetzungen für den Notenschutz,
- mindestens eine fachlich qualifizierte Ansprechperson für LRS und Rechenschwäche an jeder Schule,
- verbindliche Einbindung qualifizierter Lerntherapeuten und weiterer Förderkräfte in die schulische Förderung,
- verbindliche Elternarbeit und bessere Qualifizierung der Lehrkräfte.

Schlussbemerkung

Eine nachhaltige Stärkung der Bildungsgerechtigkeit kann nur gelingen, wenn betroffene Schüler frühzeitig, niedrigschwellig und ohne strukturelle Hürden unterstützt werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf bleibt hinter diesem Anspruch zurück.

Wir bitten daher um eine entsprechende Überarbeitung und stehen für einen fachlichen Austausch jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

T. Budke

Tanja Budke

Kölner Arbeitskreis LRS & Dyskalkulie für NRW e.V.

Hinweis: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit für Betroffene verzichten wir bewusst auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.