

**Bericht über den Deutschlandbesuch des UN-Sonderberichterstatters zum Recht auf
Bildung, Vernor Muñoz Villalobos, 13. - 21.02.2006**

Hintergrund

Das Mandat des Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung besteht seit 1998. Herr Professor Muñoz wurde 2004 als Sonderberichterstatter ernannt. Sonderberichterstatter sind keine Bediensteten der Vereinten Nationen, sondern unabhängige Experten, die die UN-Menschenrechtskommission in ihrer Arbeit unterstützen. Herr Muñoz ist Hochschullehrer für Rechtswissenschaften an der Universität Costa Rica mit den Spezialgebieten Menschenrechte und Menschenrechtserziehung.

Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den 53 Mitgliedstaaten der UN-Menschenrechtskommission. Sie haben eine stehende Einladung an alle Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen ausgesprochen. Einer gesonderten Einladung für den Sonderberichterstatter zum Recht auf Bildung bedurfte es daher nicht. Herr Professor Muñoz hatte seinen Besuch bereits im Mai 2005 gegenüber der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in Genf angekündigt. Eine Konkretisierung bezüglich der Schwerpunktthemen, der zu besuchenden Orte und der gewünschten Gesprächspartner erfolgte erst mit einem Aide-Memoire¹, das der Ständigen Vertretung am 21.11.2005 übermittelt worden war. Die Federführung für die Vorbereitung des Besuchsprogramms, das sich an dem Aide-Memoire orientierte und laufend mit dem Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (OHCHR) in Genf abgestimmt wurde, lag bei BMBF und AA. Mit Schreiben vom 22.12.2005 wurden die Mitglieder des Schulausschusses sowie der EUKIA erstmalig über den bevorstehenden Besuch informiert, mit Beginn des neuen Jahres das Präsidium, die Minister und Amtschefs der Schulseite sowie die Vorsitzenden der Amtschefskommission „Qualitätssicherung...“

¹ Das Aide-Mémoire ist als Anlage 1 beigefügt.

Zum Ablauf des Besuchs

Während seines neuntägigen Deutschlandaufenthalts besuchte Herr Professor Muñoz insgesamt 36 verschiedene Institutionen.² Er führte Gespräche mit Vertretern von Bund und Ländern, Bundestagsabgeordneten, Wissenschaftlern, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen.

Das Besuchsprogramm wurde am 13.02.2006 von Herrn Staatssekretär Thielen und Herrn Senator Böger in Berlin, im BMBF eröffnet. In einem ersten Rundtischgespräch, an dem Bundes- und Ländervertreter beteiligt waren, wurden insbesondere die Bildungsreform und der Bildungsföderalismus angesprochen, aber auch die unterrichtliche und schulische Umsetzung der Menschenrechtsbildung in den Schulen der Länder. Das Besuchsprogramm endete am 21.02.2006 mit einem zweiten Rundtischgespräch im BMBF unter Leitung von Herrn Senator Böger sowie Vertretern von Bund und Ländern. Den Abschluss bildete ein Pressegespräch im Haus der Bundespressekonferenz unter Beteiligung von Frau Ministerin Dr. Schavan und Herrn Senator Böger .

Gespräche mit Vertretern der Bundesregierung

Der Sonderberichterstatter führte jeweils sowohl vor der Eröffnungsveranstaltung am 13.02.2006 als auch vor der Abschlussitzung am 21.02.2006 Vieraugengespräche mit Frau Bundesministerin Dr. Schavan. Am 15.02.2006 traf er Frau Staatsministerin Böhmer, die Migrationsbeauftragte der Bundesregierung, die aber entgegen der ursprünglichen Planung weder an der Eröffnungsveranstaltung noch an der Abschlusspressekonferenz teilnahm. Der kurzfristig geäußerte Wunsch auf ein Treffen mit Frau Bundesministerin von der Leyen konnte aus terminlichen Gründen nicht mehr realisiert werden.

Gespräche mit Abgeordneten

Während seines Aufenthaltes wandte sich der Bundestagsausschuss für Wissenschaft und Forschung an das Auswärtige Amt mit der Bitte, den Sonderberichterstatter treffen zu können. Dies wurde kurzfristig durch einen Besuch im Paul-Löbe-Haus realisiert.

Gespräche im Sekretariat der Kultusministerkonferenz

Für den 17.02.2006 hatte die Kultusministerkonferenz den Sonderberichterstatter zu einem Gespräch in das Sekretariat eingeladen, an dem u.a. die Herren MD Erhard (BY) und StS Wihnands (NW) teilnahmen. Im Mittelpunkt standen die Bildungsreformen im Lichte der Ergebnisse der PISA-Studie. MD Erhard stellte die sieben Handlungsfelder nach PISA vor; Herr Prof. Dr. Köller referierte über die Bildungsstandards. Auf Wunsch von Herrn Prof. Muñoz gab es einen intensiven Meinungs austausch über Strukturfragen des deutschen Schulwesens.

Gespräche mit Nichtregierungsorganisationen

Am 13.02.2006 besuchte Herr Muñoz das Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin. Am 19.02.2006 führte er am selben Ort Gespräche mit 18 Nichtregierungsorganisationen aus ganz Deutschland. Staatliche Vertreter waren bei diesen Terminen auf Wunsch von Herrn Muñoz nicht zugelassen. Am 20.02.2006 fanden Gespräche mit dem Bundeselternrat statt, mit Vertretern des Bundesarbeitskreises „Schüler gestalten Schule“ sowie des DGB und des DBB.

² Das Besuchsprogramm ist als Anlage 2 beigelegt.

Besuche in Schulen

Besonderen Wert legte der Sonderberichterstatter auf Schulbesuche. Er besuchte insgesamt 11 Schulen in Berlin, Potsdam, München, Bonn und Köln. Dabei machte er mehrfach von der Gelegenheit Gebrauch, Vieraugengespräche mit Schülern, Lehrern und Elternvertretern zu führen. Abweichend vom geplanten Programm suchte Herr Munoz in Potsdam, München und Berlin auch Schulen auf, die nicht auf dem Besuchsprogramm standen. Pressevertreter behaupteten sowohl in Potsdam als auch in München, dass er nur Vorzeigeobjekte zu sehen bekäme und erwähnten Schulen in der Nähe, die angeblich die Realität zeigten. Herr Muñoz bat daraufhin diese Schulen besuchen zu können. Nach kurzer Rücksprache mit den begleitenden Landesvertretern erfolgten völlig unvorbereitete Besuche, die von den Schulen aber hervorragend gemeistert wurden. Ein weiterer Überraschungsbesuch – allerdings ohne Einwirken von Medienvertretern – fand in Berlin statt, als der Sonderberichterstatter nach dem Besuch einer Gesamtschule den Wunsch äußerte, auch ein Gymnasium besuchen zu können. Auch dieser Wunsch konnte kurzfristig realisiert werden.

Kinderrechtskonvention und Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03.03.2006

Die Kinderrechtskonvention („Abkommen über die Rechte des Kindes“) wurde 1989 von den Vereinten Nationen verabschiedet. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Abkommen 1992 ratifiziert, jedoch mehrere Vorbehalte formuliert, wovon die meisten inzwischen durch entsprechende nationale Gesetzgebung gegenstandslos geworden sind. In dem noch bestehenden relevanten Vorbehalt wird sinngemäß festgestellt, dass die Bestimmungen der Konvention nicht so verstanden werden dürften, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland einschränken, ausländerrechtliche Gesetze und Verordnungen zu erlassen und umzusetzen. Menschenrechtsorganisationen kritisieren, dass dadurch das Recht auf Bildung von jugendlichen Flüchtlingen und sog. statuslosen Kindern eingeschränkt würde. Der UN-Kinderrechtsausschuss hatte die Bundesrepublik Deutschland zuletzt 2004 aufgefordert, die Rücknahme der Vorbehalte zu beschleunigen und insbesondere ihre Anstrengungen zu verstärken, die Bundesländer von einer derartigen Rücknahme zu überzeugen. Im Rahmen der Pressekonferenz am 21.02.2006 hat Senator Böger erklärt, er werde sich für die Rücknahme der Vorbehalte einsetzen.

Die 313. Kultusministerkonferenz hat am 03.03.2006 eine Erklärung zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention verabschiedet. Darin bekennt sie sich ausdrücklich zum Recht des Kindes auf Bildung. Sie spricht sich für den umfassenden Entfaltungsanspruch des Kindes in allen Schulstufen und für die altersgemäße Berücksichtigung seiner Rechte auf Schutz, Fürsorge und Partizipation aus. Die Kultusministerkonferenz will sich bei der Umsetzung des Rechts auf Bildung insbesondere bemühen, die Zahl der Schulabbrecher und Schulverweigerer zu senken und die frühe kindliche Förderung zum Ausgleich von Bildungsbenachteiligung zu stärken.

Offensichtliche Missverständnisse

Verständnisschwierigkeiten, die offensichtlich auf unterschiedliche soziokulturelle Interpretationsmuster zurückzuführen waren, ließen sich während des Besuchszeitraums nicht ausräumen:

Beispiel 1 „Individualisierung von Unterricht“:

Eine erste Präsentationsrunde der Reformen im deutschen Bildungswesen hob auf der Grundlage des finnischen Grundsatzes, kein Kind zurückzulassen, den neuen Ansatz der Individualisierung im Unterricht hervor. Herr Muñoz reagierte etwas verstört und betonte die „Gefahren des Individualismus unter Vernachlässigung des Kollektivs“. Das Gespräch wurde zwar beim Abendessen fortgesetzt, brachte als Ergebnis aber auch nicht viel mehr als den Ausdruck seiner Sorge vor dem Egoismus der Jugendlichen in der Postmoderne und um die Verstärkung einer vermeintlichen Konkurrenzsituation, die die Schwächeren zurücklasse und nicht genügend unterstütze.

Beispiel 2 „Öffnung von Schule“:

Auf die „Öffnung der Schule“ in ihr Umfeld hinein als Beitrag zum lebensnahen Lernen reagierte Herr Muñoz mit der Befürchtung der Korruption von Schulleitern und Lehrkräften. Er befürchtete, dass gerade die schwächeren Schülerinnen und Schüler, die in Folge ihrer schlechten Leistungen frühzeitig die Schule verlassen müssten, in die Hände einer „freien Wirtschaft“ geraten könnten, die seiner Einschätzung nach gegen jegliche demokratischen und menschenrechtlichen Grundsätze verstoße.

Beispiel 3 „Homeschooling“:

In Verkennung der Gefahren, die in Deutschland von bestimmten Elterngruppen ausgehen, die ihre Kinder nicht in öffentlichen Schulen unterrichtet sehen wollen, um ihr separatistisches, z.T. fundamentalistisches Weltbild nicht dem Wettbewerb demokratischer Pluralität auszusetzen, warb Herr Muñoz auch noch auf der abschließenden Pressekonferenz für Homeschooling als ein Beitrag zur Realisierung von Bildungschancen und Chancengleichheit.

Beispiel 4 „Erwerb und Beherrschung der deutschen Sprache

Herr Muñoz wollte den Erwerb und die Beherrschung der deutschen Sprache für die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund und deren Bildungserfolg – entgegen allen PISA-Feststellungen - nicht als Schlüsselkompetenz anerkennen. Herr Muñoz sah die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund einzig als soziales Problem an und blieb bei dieser Ansicht. Die frühe Sprachförderung ab dem 4. Lebensjahr, die seitens NRW jetzt geplant ist, konnte er so in der Bedeutung nicht ermessen.

Herr Senator Böger ist vom Präsidium beauftragt worden, in einem Schreiben an Herrn Professor Muñoz die Position der KMK insbesondere zu den dargestellten „Missverständnissen“ klarzustellen.

Die abschließende Pressekonferenz³

Bei der Abschlussveranstaltung am 21.02.2006 in Berlin und in der anschließenden Pressekonferenz äußerte sich der Sonderberichterstatter erstmals offiziell zu seinen Eindrücken und machte folgende - zunächst noch vorläufige – Empfehlungen:

1. Deutschland möge seine Vorbehalte gegenüber der Kinderrechtskonvention aufgeben.
2. Frühkindliche Bildung und Erziehung sollte gestärkt und allen Kindern kostenlos zur Verfügung gestellt werden.
3. Die Aufnahme der Menschenrechte in die schulischen Lehrpläne und in die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer müsse verstärkt werden.
4. Die Aufteilung der Kinder auf verschiedene Schulformen sollte nicht schon nach dem vierten Schuljahr vorgenommen werden, da dadurch vor allem die Bildungs- und Lebenschancen benachteiligter Kinder eingeschränkt würden.

Die Pressereaktionen

Von den vier vorläufigen Empfehlungen nahm die Presse nur die Schulstrukturfrage auf und aus seiner zu Beginn der Presseveranstaltung abgegebenen Erklärung lediglich die Frage der Föderalismusreform. Dies entsprach sowohl der vorbereitenden wie auch der den Besuch begleitenden Pressearbeit. Herr Muñoz wurde von der deutschen Presse benutzt, um innerdeutsche Diskussionsprozesse zuzuspitzen. Leider muss konstatiert werden, dass der Sonderberichterstatter dieser Vereinnahmung zu wenig entgegengesetzt hat, obwohl er aus den Vorabmeldungen die Zielrichtung der Berichterstattung hätte erkennen können. Seine, im Aide-Mémoire übermittelten Themenschwerpunkte der Berichterstattung wurden in der öffentlichen Wahrnehmung deutlich vernachlässigt.

Wertung

Sonderberichterstatter Muñoz äußerte sich sehr zufrieden über das Programm und den Ablauf des Besuchs und würdigte die große Offenheit seiner Gesprächspartner. Er äußerte sich positiv über die Bildungsreformen in Deutschland, machte aber stets deutlich, dass bestehende wirtschaftliche und soziale Probleme nicht allein durch bildungspolitische Maßnahmen zu lösen seien.

Welche ersten Schlussfolgerungen der Sonderberichterstatter aus seinem Deutschlandaufenthalt berichten würde, war weder voraussagbar noch steuerbar. Kritische Eindrücke entstanden vor allem durch Gespräche mit Verbänden und Nichtregierungsorganisationen. Hierzu lässt

³ Eine Arbeitsübersetzung der in spanischer Sprache abgegebenen Stellungnahme von Prof. Muñoz ist als Anlage 3 beigefügt.

sich feststellen, dass Treffen mit diesen Gruppen vom Sonderberichterstatter ausdrücklich gewünscht wurden und daher ins Programm aufgenommen werden mussten. In der öffentlichen Wahrnehmung ist die Kritik an der Schulstruktur und dem Bildungsföderalismus in den Vordergrund gerückt. Ebenso wichtige und mehrfach genannte Anliegen des Sonderberichterstatters waren jedoch, in Deutschland dafür zu werben, dass die noch bestehenden Vorbehalte gegen die Kinderrechtskonvention zurückgenommen werden und dass die Schulpolitik stärker als bisher auf die Vorgaben der Kinderrechtskonvention ausgerichtet werden sollte.

Ausblick3

Der Sonderberichterstatter wird 2006 vor dem UN-Menschenrechtsausschuss zunächst mündlich über seinen Deutschlandbesuch berichten. Er hat auf seiner Deutschlandreise umfangreiche Materialien zum Recht auf Bildung gesammelt, die er auswerten wird. Auf der Grundlage der Analyse dieser Materialien wird er seinen Bericht erstellen und Handlungsempfehlungen formulieren. Den endgültigen Schriftbericht wird Herr Prof. Muñoz der UN-Menschenrechtskommission 2007 vorlegen.

Seitens des Bundeskanzleramts wird derzeit ein Bericht über den Besuch des Sonderberichterstatters für die Bundeskanzlerin vorbereitet. Der Bundesausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat darum gebeten, zu gegebener Zeit durch die zuständigen Ministerien über die Besuchsergebnisse informiert zu werden. Das BMBF erwartet eine entsprechende Anforderung auch vom Bundesausschuss für Bildung und Forschung.

Gez. Böger