

Marianne Demmer  
26.02.2007

## **Die Entwurfsfassung für den offiziellen Staatenbericht Deutschland des UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung (Februar 2006) liegt jetzt vor – ebenso eine erste Reaktion der Bundesregierung**

### **Rückblick**

Vor ziemlich genau einem Jahr – vom 13. bis 21. Februar 2006 – besuchte der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung, Vernor Muñoz Villalobos, Deutschland. Der Besuch erregte erhebliches Aufsehen, insbesondere deshalb, weil er eigentlich von der Öffentlichkeit unbemerkt über die Bühne gehen sollte – zumindest wenn es nach dem Willen der für Bildung zuständigen Bundes- und Länderminister gegangen wäre. Aus der Geheimniskrämerei wurde nichts. Stattdessen diskutierte die Öffentlichkeit zwei Wochen lang engagiert, ob das Recht auf Bildung in Deutschland in vollem Umfang gewährleistet ist und kam zu dem Schluss, dass nicht.

In seiner Abschlusspressekonferenz machte Muñoz damals deutlich, dass er das Recht auf Bildung für Migrant/innen, Kinder aus armen Familien, Kinder mit Behinderungen sowie als Flüchtlinge und für statuslos in Deutschland lebende Kinder nicht in vollem Umfang gewährleistet sieht. Zum Entsetzen der Kultusminister nahm er für sich auch in Anspruch auf die Hemmnisse hinzuweisen, die er im Föderalismus sowie im früh selektierenden Schulsystem sieht.

### **Offizieller Staatenbericht - Entwurfsfassung**

Zwischenzeitlich hat Muñoz entsprechend den Regularien den Entwurf für einen offiziellen Staatenbericht für die Generalversammlung der Vereinten Nationen verfasst. Entsprechend den Gepflogenheiten ist der Bericht der Bundesregierung im Dezember zur Stellungnahme vorgelegt worden. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme wird der Endbericht verfasst und auf der vierten Sitzung des UN-Menschenrechtsrats vorgelegt und diskutiert. Die vierte Sitzung findet vom 12. März bis 05. April 2007 in Genf statt. Nach der derzeitigen vorläufigen Tagesordnung spricht der deutsche Außenminister, Walter Steinmeier, am 21. März zur Eröffnung. Der Deutschlandreport soll am 21. März nachmittags eingebracht und diskutiert werden.

### **Wesentliche Ergebnisse: Recht auf Bildung wird nicht in vollem Umfang verwirklicht – extrem selektives Schulsystem und Föderalismus Hauptursachen**

Mittlerweile sind der Berichtsentwurf sowie eine erste Stellungnahme der Bundesregierung inoffiziell bekannt geworden. Danach bleibt Muñoz bei seiner bereits auf der Abschlusspressekonferenz geäußerten Kritik am deutschen Bildungssystem und pointiert diese noch einmal. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der Sonderberichterstatter die Verwirklichung des Rechts auf Bildung in vielerlei Hinsicht nicht in vollem Umfang verwirklicht sieht und teilweise sogar Diskriminierung diagnostiziert. Er verweist besonders auf arme Kinder, Migrantenkinder, Kinder mit Behinderungen und Flüchtlingskinder sowie auf Kinder, die in Deutschland ohne Papiere leben. Er sieht als Hauptursachen für die mangelnde Chancengleichheit das „extrem selektive“ Schulsystem und die föderale Zuständigkeit in Bildungsangelegenheiten.

Muñoz sieht den Reformbedarf in sieben Kernbereichen:

- 1) „Wandel von einem selektiven Bildungssystem zu einem System, bei dem das Individuum unterstützt wird und dessen spezifische Lernfähigkeiten im Mittelpunkt stehen;
- 2) größere Unabhängigkeit der Schulen, dies bedeutet, dass Schulen flexibel und autonom in der Nutzung ihrer Finanzen, der Einstellung von Lehrern und der Umsetzung der zentralen Zielsetzungen sein sollten;
- 3) Verbesserung der Bildungsinhalte und Methoden, insbesondere durch eine systematische Sprachausbildung der Migranten, die Verstärkung der Lesefähigkeiten und die Einführung neuer Medien;
- 4) Verstärkung der demokratischen Schulkultur, indem man dem Kind mehr Autonomie und die Möglichkeit gibt, seine Kompetenzen einzusetzen;
- 5) die Strukturen sollten so gestaltet werden, dass sie jedem die Chance geben, sein/ihr Potenzial auszuschöpfen, beispielsweise durch verstärkte Kindergartenangebote, die Einführung von Ganztagschulen und den Verzicht auf ein gegliedertes Schulsystem (...);
- 6) eine andere Ausbildung für Lehrer, die nicht nur in ihrem Fachgebiet spezialisiert sein sollten, sondern auch auf pädagogischer Ebene;
- 7) stärkere Investitionen und mehr Finanzmittel für frühkindliche Unterstützung, dafür sollten die Finanzen besser investiert und verteilt werden.“

### **Hauptstreitpunkt mit der Bundesregierung: das selektive Schulsystem**

In seinem Staatenbericht betont Muñoz, „dass die erfolgreiche Reform des gesamten deutschen Bildungssystems als Ganzes sowohl inhaltlicher als auch struktureller Reformen bedarf“. Dies bestreitet die Bundesregierung mit dem ausdrücklichen Hinweis: „Die Kultusminister der Bundesrepublik Deutschland haben sich darauf verständigt, die notwendigen inhaltlichen Schulreformen nicht durch eine Änderung des Schulsystems überlagern zu lassen.“ Ein größerer Gegensatz ist nicht denkbar.

Einfühlsam legt Muñoz Deutschland „eindringlich nahe, das mehrgliedrige Schulsystem, das sehr selektiv und sicher auch diskriminierend ist, noch einmal zu überdenken.“ Er geht davon aus, „dass bei dem Auswahlprozess, der im Sekundarbereich I stattfindet (das Durchschnittsalter der Schüler liegt abhängig von den Regelungen der einzelnen Länder bei 10 Jahren) die Schüler nicht angemessen beurteilt werden und dieser statt inklusiv zu sein exklusiv ist.“ Er hält den Umstand, dass in 44 % der Fälle die Schulformempfehlung nicht den Fähigkeiten des Kindes entsprechen (IGLU-Studie) für einen „juristisch relevanten“ Tatbestand, der mit dem in der UN-Kinderrechtskonvention verankerten Grundsatz des Kindeswohls kollidiert. Ein juristisch relevanter Tatbestand könnte auch der Umstand sein, dass das selektive Schulsystem bereits durch Herkunft benachteiligte Kinder durch die Zuweisung zu niedrigeren und weniger leistungsfähigen Schulformen ein weiteres Mal benachteiligt. Im Bericht heißt es dazu: „Das System scheint folglich einen negativen Effekt zu haben, denn die Benachteiligten werden zu doppelt Benachteiligten.“

Muñoz verkennt nicht, „dass – trotz erfolgreicher ausländischer Beispiele eines Schulsystems für alle Schüler, durch das Kinder die Möglichkeit haben, für einen längeren Zeitraum gemeinsam zu lernen und durch das alle angehalten werden, bessere Ergebnisse zu erzielen – die Diskussion über das mehrgliedrige System, das der Sonderberichterstatter für extrem selektiv hält, große Angst und Widerstand auszulösen scheint, insbesondere Besorgnis über den Verlust von Privilegien für diejenigen, die am meisten vom aktuellen System profitieren.“ Damit bringt der Sonderberichterstatter die Gründe für das hartnäckige Festhalten an der frühen Selektion auf den Punkt: Es ist der Kampf um den Erhalt von Privilegien, der in Deutschland seit Jahrzehnten erbittert und hartnäckig geführt wird.

Entsprechend zurückhaltend formuliert Muñoz seine Empfehlungen für diese Problematik, wenn er eine öffentliche Debatte und Studien anregt, die die Zusammenhänge zwischen Strukturen, Benachteiligung, Diskriminierung und Marginalisierung erhellen sollen.

Auf alle diese Vorschläge und Hinweise geht das BMBF nur mit Abwehr ein. Es wird schlicht bestritten, dass das deutsche Schulsystem „hoch selektiv und diskriminierend“ sei. Diese Darstellung, so der BMBF-Kommentar „entspricht nicht den Realitäten. Sie berücksichtigt weder die zahlreichen Möglichkeiten zum Wechsel zwischen den Schulformen, die erfolgte Entkopplung von Schulform und Schulabschluss noch die Möglichkeit, höherwertige allgemeinbildende Schulabschlüsse auch in der beruflichen Bildung zu erlangen.“ Die alten konservativen Mythen und ewigen Wahrheiten sowie die Jahrzehnte alte Rechtfertigungsrhetorik werden der internationalen Öffentlichkeit zugemutet. Außerdem erweckt die Darstellung des BMBF den Eindruck, als sei man fest überzeugt, alle notwendigen Reformen für die volle Verwirklichung des Rechts auf Bildung bereits eingeleitet zu haben und als müsse man jetzt nur noch abwarten, dass die Saat aufgeht.

### **Deutschlands Umgang mit internationalen Abkommen**

In deutlichen Worten erinnert Muñoz Deutschland an seine Pflichten, die es mit der Unterzeichnung internationaler Abkommen eingegangen ist: „Ein Vertragsstaat, der die entsprechenden internationalen Verträge ratifiziert hat, ist verpflichtet, die Verwirklichung des Rechtes auf Bildung bis an die Grenze seiner vorhandenen Ressourcen sicherzustellen“. „Im Hinblick auf die Ratifizierung internationaler rechtlicher Instrumente wie des CESCR, CEDAW, CRC, der Europäischen Konvention über Menschenrechte und der Europäischen Sozialcharta über Menschenrechte, hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland die Verpflichtung, das Recht auf Bildung für diejenigen, die seiner Rechtsprechung unterliegen, zu beachten, zu schützen und zu verwirklichen.“

Im Bericht selbst weist Muñoz auf die zahlreichen internationalen Abkommen hin, die für das Recht auf Bildung bedeutsam sind und denen Deutschland beigetreten ist. Dabei fällt zweierlei auf: Die deutsche Regierung hat nie Wert darauf gelegt, die Abkommen in der Öffentlichkeit und über Möglichkeiten der vollen Verwirklichung der dort eingegangenen Verpflichtungen *in Deutschland selbst* intensiv zu diskutieren. Offenbar gehen deutsche Regierungen davon aus, dass man bereits alle Menschenrechte vorbildlich verwirklicht. Die internationalen Abkommen werden folglich eher als Instrument, manchmal sogar als Waffe der Außenpolitik betrachtet. Der folgende Hinweis im Berichtsentwurf ist denn auch deutlich: „Das Prinzip der Einheit in der Vielfalt impliziert nicht nur die Annahme internationaler Vereinbarungen, sondern auch eine intensive Reflexion und Aktion im Innern, um einem immer komplexeren interkulturellen Panorama gerecht werden zu können.“

Deshalb muss es für Deutschland natürlich besonders schmerzhaft sein, wenn das gerne für sich in Anspruch genommene Saubermann-Image auf internationaler Bühne Kratzer bekommt. Beim Recht auf Bildung geschieht dies in ganz besonderer Weise.

### **Bildungsprozesse jenseits des Schulbereichs**

#### Frühkindlicher Bereich

Muñoz hat sich zwar überwiegend auf den Schulbereich konzentriert und dessen „extreme“ Selektivität betont. Aber Bildungsprozesse beginnen bekanntlich nicht mit dem Schuleintritt und hören nicht mit dem Erwerb eines Schulabschlusses auf. Der Berichtsentwurf unterstützt die Bemühungen um ein qualitativ hochwertiges und kostenfreies Bildungsangebot im frühkindlichen Bereich. Er verweist aber gleichzeitig auf die Gefahr, dass die „formale Bildung“ bereits mit drei oder vier Jahren beginnen solle. Im Bericht heißt es: „Diese Situation könnte die Gefahr bergen, dass die vor-

schulische Erziehung zu sehr "formalisiert" und somit das Spielen als pädagogisches Mittel und Grundrecht abgeschafft wird.“

### Hochschule

In der aktuellen Diskussion um Studiengebühren ist nicht nur die UN-Kinderrechtskonvention von hohem Interesse, sondern auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in dem es heißt: „Hochschulunterricht sollte durch die allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden“. Dass Deutschland dabei ist, diese bereits verwirklichte Verpflichtung rückgängig zu machen, muss nicht betont werden. Ebenso wenig muss betont werden, dass Deutschland dafür im Ernst nicht den Grund anführen kann, bereits die „Grenze seiner vorhandenen Ressourcen“ erreicht zu haben. Denn: „Ein Vertragsstaat, der die entsprechenden internationalen Verträge ratifiziert hat, ist verpflichtet, die Verwirklichung des Rechtes auf Bildung bis an die Grenze seiner vorhandenen Ressourcen sicherzustellen.“ so Muñoz in seinem Bericht

Auch die jahrelange Nicht-Erhöhung des Bafög-Satzes ist damit nur schwerlich zu vereinbaren. Nach dem Verständnis der internationalen Staatengemeinschaft „kann das Recht auf Bildung als Recht angesehen werden, eine Vielfalt von Einrichtungen, Gütern und Dienstleistungen zu nutzen, die für die Verwirklichung dieses Rechtes erforderlich sind“.

### **Kommentar Marianne Demmer:**

***Mit dem Staatenbericht zum Recht auf Bildung wird das selektive Bildungssystem Deutschlands international an den Pranger gestellt. Das BMBF muss sich darüber im Klaren sein, dass die ständige Wiederholung konservativer Mythen und Rechtfertigungsrhetorik für ein nachweislich hoch selektives Bildungssystem international keinen Eindruck macht, sondern Kopfschütteln und Befremden hervorruft. Mit jeder weiteren Weigerung Deutschlands, ein inklusives, integratives Schulsystem als internationalen Standard zu akzeptieren, wächst die Gefahr, dass Deutschland als unbelehrbar gilt und der heute schon geringe Einfluss auf die internationale bildungspolitische Entwicklung weiter schwindet. Der Bundesregierung und der verantwortlichen Ministerin sowie der KMK ist dringend zu raten, auf jede rechthaberische Abwehrhaltung zu verzichten und wesentliche – auch umstrittene - Empfehlungen des Berichts positiv aufzugreifen. Dazu gehören die Empfehlungen,***

- ***die Tabuisierung der Schulstrukturfrage auch offiziell aufzugeben und eine nationale Debatte darüber zu führen, wie die Bildungsstrukturen in Deutschland zu Benachteiligung, Diskriminierung und Marginalisierung beitragen und die dazu notwendigen Studien in Auftrag zu geben***
- ***das Recht auf Bildung ins Grundgesetz und die Länderverfassungen aufzunehmen***
- ***das UN-Abkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu ratifizieren***
- ***alle öffentlichen Bildungseinrichtungen baulich schwellenfrei auszustatten, damit Menschen mit Behinderungen ins allgemeine Bildungssystem integriert werden können***
- ***die Vorbehalte gegen die UN-Kinderrechtskonvention aufzugeben und das Recht auf Bildung von Flüchtlingen und statuslosen Kinder zu garantieren***

***Außerdem muss die zuständige Bildungsministerin sowie die KMK auch auf folgendes hingewiesen werden. Ihre Leugnung, dass Deutschland ein selektives Bildungssystem hat, befindet sich im Widerspruch zur abgeschlossenen Koalitionsvereinbarung und wichtigen Beschlüssen des für Kinder und Jugendliche zuständigen Ministeriums. Die Bundesregierung hat nämlich im „Nationalen Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005 – 2010 (NAP)“ den selektiven Charakter des deutschen Schulsystems offiziell längst bestätigt. Im ersten von sechs prioritären Handlungsfeldern heißt es unmissverständlich, vordringliches Ziel sei die „Über-***

**windung der Selektivität des Bildungssystems und Wandel zu einem fördernden System“. (NAP S. 7) Der Nationale Aktionsplan ist, obwohl noch unter der rot-grünen Vorgängerregierung beschlossen, im Koalitionsvertrag der großen Koalition ausdrücklich bestätigt worden.<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Im Koalitionsvertrag heißt es in Zeile 4647 bis 4652: „Junge Menschen haben ein Recht auf Bildung, auf ein gesundes Aufwachsen, auf gesellschaftliche Beteiligung und vor allem darauf, dass sie vor physischer und psychischer Gewalt geschützt werden. Deshalb werden wir an diesen und den anderen Zielen des ‚Nationalen Aktionsplans für ein kindergerechtes Deutschland‘ (2005-2010) festhalten und diese gemeinsam mit Kindern, Jugendlichen und ihren Verbänden umsetzen.“