

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Das Recht auf Grundbildung und die Pflicht des Staates zur Sicherung des bildungsrechtlichen Existenzminimums

Expertise mit Blick auf das Problem geringer Literalität

von Michael Wrase

Berlin, 7. September 2020

Inhaltsverzeichnis

0. Vorwort	4
1. Gang der Untersuchung	5
2. Geringe Literalität bzw. (funktionaler) Analphabetismus in der Bundesrepublik	5
2.1. Ausmaß geringer Literalität nach LEO 2018.....	6
2.2. Literalität und Teilhabe	7
2.3. Zugewanderte Menschen mit ‚geringer Literalität‘?	8
2.4. Zertifikatsarmut und gering qualifizierte Erwerbstätigkeit.....	9
2.5. Kaum Teilnahme an Erwachsenenbildung	10
2.6. Blick auf die Ursachen geringer Literalität	10
3. Geringe Literalität und Bildungsarmut.....	11
3.1. Absolute und relative Bildungsarmut in Form der Zertifikats- und Kompetenzarmut 11	
3.2. Absolute Bildungsarmut in Bezug auf (mangelnde) Schulabschlüsse.....	12
3.3. Auswirkungen von Bildungsarmut auf gesellschaftliche Teilhabe	13
3.4. Blick darf nicht auf die Erwachsenenbildung verengt werden	14
4. Die staatliche Pflicht zur Gewährleistung des bildungsrechtlichen Existenzminimums nach Völker- und Verfassungsrecht	15
4.1. Völkerrechtliche Gewährleistung des Rechts auf Bildung mit Blick auf das bildungsrechtliche Existenzminimum	15
4.1.1. Individuelles Recht und objektive Staatenverpflichtung	15
4.1.2. Kerngewährleistung von Artikel 13 IPwskR	16
4.1.3. Die Gewährleistung von Grundbildung für alle Menschen als Mindestanforderung an das Bildungssystem	17
4.1.4. Handlungspflicht der Bundesrepublik	18
4.1.5. Diskriminierungsverbot und Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK	19
4.1.6. Inklusive Schulbildung nach der UN-Behindertenrechtskonvention	20
4.2. Grundbildung als zentraler Bestandteil des verfassungsrechtlich geschützten Existenzminimums	22
4.3. Verantwortlichkeit von Ländern <i>und</i> Bund	24
4.3.1. Zuständigkeit der Länder für das Schulwesen, einschl. der Volkshochschulen und Erwachsenenbildung	24
4.3.2. (Mit-)Verantwortlichkeit des Bundes für die Sicherung des bildungsrechtlichen Existenzminimums	25
4.3.3. Möglichkeiten eines verbindlichen gemeinsamen Vorgehens.....	27

5. Handlungsverantwortlichkeiten von Bund und Ländern	28
Literatur	30

Vorwort

Das hier vorgelegte von der Max-Traeger-Stiftung finanzierte Rechtsgutachten „Das Recht auf Grundbildung und die Pflicht des Staates zur Sicherung des bildungsrechtlichen Existenzminimums“ von Professor Dr. Michael Wrase hat die GEW im Kontext des Weltalphabetisierungstages am 07.09.2020 veröffentlicht.

Dass gut 6 Millionen Menschen in Deutschland im erwerbsfähigen Alter zu den gering literalisierten Personen gehören und damit weder ausführliche Sätze richtig lesen noch schreiben können, ist eine Erkenntnis der Level-One-Studien 2010 und 2018, in deren Folge sowohl die Bundesregierung als auch die Länder ab 2016 die „Nationale Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung“ ausgerufen haben. Der Bildungsgewerkschaft GEW ist es ein Anliegen, im Rahmen der Dekade auf drei für die Grundbildung wesentliche Aspekte hinzuwirken: Wir sind der Überzeugung, dass ein Rechtsanspruch auf Grundbildung mit verbindlichen und verlässlichen Strukturen einhergeht. Für die Lernenden in der Grundbildung wird ein flächendeckendes, hochwertiges, kostenfreies sowie niederschwelliges Angebot benötigt, das personell entsprechend ausgestattete Grundbildungszentren unterbreiten können. Erforderlich ist ferner eine Verbesserung der Beschäftigungsverhältnisse in der Grundbildung - gute Arbeit und Profession in der Weiterbildung sind also zwei Seiten ein und derselben Medaille.

Vor diesem Hintergrund hat die Max-Traeger-Stiftung den Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Michael Wrase mit dem vorliegenden Gutachten beauftragt. Es gibt klare Auskunft auf die Frage, wie Bund und Länder in einer gemeinsamen Strategie die staatliche Pflicht zur Gewährleistung eines bildungsrechtlichen Existenzminimums erfüllen und somit der unter anderem durch die Level-One-Studien aufgedeckten Bildungsarmut begegnen können. Die Bildungspolitik der Länder - zuständig für das Schulwesen und die Erwachsenenbildung - und die Sozialgesetzgebung des Bundes - konkretisiert in den Leistungen für Bildung und Teilhabe sowie in der Berufsausbildung, beruflichen Weiterbildung und der Jugendhilfe - müssen enger verzahnt werden!

Ansgar Klinger

Leiter des Organisationsbereichs Berufliche Bildung und Weiterbildung
im Geschäftsführenden Vorstand der GEW

1. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Expertise befasst sich mit den völker- und verfassungsrechtlichen Handlungsverantwortlichkeiten von Bund und Ländern zur Vermeidung von geringer Literalität und Bildungsarmut. Hierzu werden zunächst Erkenntnisse der Forschung zu geringer Literalität bzw. funktionalem Analphabetismus in der Bundesrepublik dargestellt und mit Blick auf die rechtlichen Fragestellungen eingeordnet (unter 2. und 3.). Auf dieser Grundlage werden die völkerrechtlichen sowie verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Gewährleistung von Grundbildung und Sicherung des bildungsrechtlichen Existenzminimums analysiert (unter 4.). Abschließend werden die sich daraus ergebenden Handlungspflichten von Bund und Ländern zusammengefasst (unter 5.).

2. Geringe Literalität bzw. (funktionaler) Analphabetismus in der Bundesrepublik

Das Phänomen, dass trotz Schulpflicht in Deutschland ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung über nur geringe bis unzureichende Fertigkeiten beim Lesen und Schreiben auch einfacherer Texte verfügt, wurde seit den 1970er-Jahren erkannt und diskutiert. Der Diskurs blieb aber weitgehend auf Fachkreise und eine interessierte Öffentlichkeit beschränkt (vgl. Steuern 2016: 16 ff.). Eine Folge des sich entwickelnden Problembewusstseins war u.a. die Gründung des heutigen Bundesverbandes Alphabetisierung und Grundbildung¹ im Jahr 1984 (Grotlüschen/Buddeberg 2019: 345; Steuern 2016: 20 f.). Große Aufmerksamkeit in den Medien und in der Politik erhielt das Thema jedoch erst gegen Ende der Weltalphabetisierungsdekade der Vereinten Nationen (2003-2012) vor allem durch die Veröffentlichung der ersten LEO-Level-One-Studie (im Folgenden: LEO-Studie 2010) 2012. Die Studie lieferte in einer bundesweiten Stichprobenbefragung von 8.000 Personen erstmals belastbare Erkenntnisse über das Ausmaß des sogenannten ‚funktionellen Analphabetismus‘ in der Bundesrepublik. Sie kam zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2010 etwa 7,5 Millionen erwachsene Menschen in Deutschland im Alter zwischen 18 und 64 Jahren, das entspricht einem Anteil von 14,5 Prozent dieser Bevölkerungsgruppe, lediglich das Alpha-Level² 3 erreichen, d.h. zwar einzelne Sätze lesen oder schreiben können, nicht jedoch zusammenhängende – auch kürzere – Texte. Betroffene Personen, so wurde festgestellt, seien aufgrund ihrer schriftsprachlichen Kompetenzen nicht in der Lage, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben (Grotlüschen/Riekmann/Buddeberg 2012: 19 f.). Der Begriff des funktionalen Analphabetismus stellt dabei den Zusammenhang zur

¹ Webseite: www.alphabetisierung.de (1.9.2020).

² Die zur Messung geringer Lese- und Schreibkompetenz entwickelten Alpha-Levels bezeichnen „Kompetenzen auf verschiedenen Ebenen von Schriftlichkeit. [...] Der Alpha-Level 1 bezieht sich dabei auf die Buchstabenebene, Alpha-Level 2 stellt die Wortebene dar, Alpha-Level 3 bezeichnet die Satzebene und Alpha-Level 4 die Textebene“ (Grotlüschen/Buddeberg 2019: 344).

gesellschaftlichen Partizipation von Menschen her und betont das Unterschreiten gesellschaftlicher Mindestanforderungen in der Schriftsprache (Grotlüschen/Buddeberg 2019: 343).³

Seither fehlt es in der öffentlichen Debatte ebenso wie wissenschaftlichen Diskurs nicht an teilweise „drastischen“ Problembeschreibungen (Steuten 2016: 13). Die Tatsache, dass ein so hoher Anteil von Menschen „nicht richtig lesen und schreiben können“, sei für ein Land wie Deutschland, das „sich zu den führenden Bildungsnationen dieser Welt“ zähle, schlicht „skandalös“ (so etwa Heisler 2014: 44). Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung zusammen mit den Ländern für die Jahre 2016 bis 2026 eine „Nationale Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung (AlphaDekade)“ ausgerufen, in deren Rahmen bis zu 180 Millionen Euro für verschiedene Maßnahmen der Erwachsenenbildung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden sollen (Deutscher Bundestag 2019: 2, 4).

2.1. Ausmaß geringer Literalität nach LEO 2018

In der Follow-up-Studie LEO 2018, die in ihrer methodischen Konzeption, Anlage und Durchführung der LEO-Studie 2010 weitgehend entsprochen hat (Bilger/Strauß 2020: 81), wurde der Anteil von Erwachsenen, die im Test maximal das Alpha-Level 3 erreichten, deutlich nach unten korrigiert. Die Zahl gering literalisierter Personen sei gegenüber der Vorgängerstudie von 7,5 auf 6,2 Millionen „zurückgegangen“ (Grotlüschen et al. 2020: 21). Das entspricht einem Bevölkerungsanteil von 12,1 Prozent der untersuchten Altersgruppe (entgegen 14,5 Prozent in der Studie 2010). Eine vollständig überzeugende Erklärung für diesen „Rückgang“ fehlt bislang. So wird von den Autorinnen und Autoren darauf hingewiesen, dass im Sample der neuen Studie die Nachkriegsjahrgänge 1946–1952, die mit 17 Prozent einen besonders hohen Anteil gering alphabetisierter Personen aufwiesen, nicht mehr erfasst sind (Grotlüschen et al. 2020: 51). Entgegen des landläufigen Kulturpessimismus („Früher war alles besser“) ist nicht erst durch die LEO-Studien belegt, dass die jüngeren Altersgruppen im Schnitt besser lesen und schreiben können als die älteren (Grotlüschen/Buddeberg 2019: 347); so liegt der Anteil von gering literalisierten Personen seit den 1980er Jahrgängen bei konstant etwas über 10 Prozent. Durch die Kohortenverschiebung kann aber nur ein geringerer Teil der Differenz zwischen den Studien 2010 und 2018 erklärt werden, denn auch die anderen Jahrganggruppen weisen (bis auf 1973–1982) gegenüber den Zahlen von 2010 erhebliche Abweichungen nach unten auf (siehe Grotlüschen et al. 2020: 51). Es liegt daher die Vermutung nahe, dass die Unterschiede auch mit Verbesserungen im Studiendesign und bei den Erhebungsmethoden, etwa längeren Bearbeitungszeiten der Testbögen, zu erklären sind (dazu: Dutz/Hartig 2020).

³ Nach der Definition des Alfabund wird von „funktionalem Analphabetismus“ gesprochen, wenn „die schriftsprachlichen Kompetenzen von Erwachsenen niedriger sind als diejenigen, die minimal erforderlich sind und als selbstverständliche vorausgesetzt werden, um den jeweiligen gesellschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden. Diese schriftsprachlichen Kompetenzen werden als notwendig erachtet, um gesellschaftliche Teilhabe und die Realisierung individueller Verwirklichungschancen zu eröffnen“ (Grotlüschen/Riekmann/Buddeberg 2012: 17).

Ungeachtet dieser Anpassungen werden die Ergebnisse der LEO-Studien durch internationale Vergleichsstudien wie PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) gestützt. In PIAAC 2012 wurde u.a. ermittelt, dass Deutschland mit 17,5 Prozent einen hohen Anteil von Personen mit sehr geringer Lesekompetenz aufweist, der deutlich über dem Anteil in vergleichbaren OECD-Ländern wie Finnland, Kanada oder den Niederlanden liegt (Rammstedt/Zabal/Gauly 2019). Deutliche Hinweise auf eine vergleichsweise hohe Quote von kompetenzarmen jungen Menschen liefern die PISA-Studien (*Programme for International Student Assessment*) für den Schulbereich. Trotz Verbesserungen in den vergangenen Jahren ist der Anteil von Schüler*innen, die im Bereich Lesen die Grundkompetenz nicht erreichen, mit 16 Prozent weiterhin hoch (vgl. Quenzel/Hurrelmann 2019: 10 f.). Das ist als klares Indiz dafür zu sehen, dass Kompetenzarmut bereits aufgrund struktureller Defizite im Bildungssystem produziert wird und sich im Erwachsenenalter fortsetzt. Vor diesem Hintergrund erscheint der Blick im Rahmen der Nationalen Dekade auf den Bereich der Erwachsenenbildung als zu eng.

2.2. Literalität und Teilhabe

Die LEO-Studie 2018 verzichtet auch bewusst auf den Begriff des „funktionalen Analphabetismus“, da dieser als teilweise stigmatisierend empfunden werde und für die internationale Diskussion schwer anschlussfähig sei (Grotlüschen et al. 2020: 16; ausf. Pape 2018: 21 ff.), und verwendet stattdessen die Bezeichnung der „geringen Literalität“. Ob diese Begrifflichkeit weniger stigmatisierend ist, darf bezweifelt werden. In jedem Fall ist sie in den internationalen Fachdiskursen geläufig(er) und findet auch eine theoretische Grundlage in den *New Literacy Studies*, die einen breiteren Blick auf Literalität als soziale Praxis, etwa in bestimmten gesellschaftlichen Milieus, werfen und sich damit von der Alphabetisierungsforschung im engeren Sinne abgrenzen (vgl. Pape 2018: 37 ff.).

Eine Erweiterung nimmt die Nachfolgestudie 2018 auch insofern vor, als sie die Schriftsprachkompetenzen erstmals im Zusammenhang mit anderen Kompetenzbereichen untersucht, die zur notwendigen Grundbildung gerechnet werden. Betrachtet wurden Zusammenhänge von Literalität mit digitalen Kompetenzen bei der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik, finanzbezogener Grundbildung, Kompetenzen in Gesundheitsfragen sowie politischen Praktiken wie Informationsverhalten und Wahlbeteiligung (vgl. Grotlüschen et al. 2020: 40 ff.). Nicht überraschend weist die Gruppe der Personen mit geringer Literalität auch in den anderen Grundkompetenzen, die für soziale, kulturelle und politische Teilhabe essentiell sind, durchschnittlich geringere Kompetenzwerte auf (vgl. auch Grotlüschen/Buddeberg 2019: 353 ff.; Quenzel/Hurrelmann 2019: 6).

2.3. Zugewanderte Menschen mit ‚geringer Literalität‘?

In der Darstellung der LEO-Studienergebnisse zu geringer Literalität wird immer wieder betont, dass die Gesamtheit der erfassten Personen deutlich heterogener sei als dies etwa in der etablierten Forschung zu Teilnehmenden an Erwachsenenbildungskursen abgebildet werde. Teilnehmendenforschung, die größtenteils methodisch qualitativ, z.B. mit Beobachtungen und biographischen Interviews, arbeitet, führe daher „nicht zu verallgemeinerbaren Ergebnissen“ (Grotlüschen 2016: 103; vgl. auch Drucks et al. 2019: 91 ff.). Allerdings vermittelt gerade die quantitative Alphabetisierungsforschung teilweise ein zu wenig differenziertes Bild der betroffenen Personengruppe und arbeitet m.E. mit problematischen Kategorisierungen. So wird unter dem Label des ‚funktionalen Analphabetismus‘ oder der ‚geringen Literalität‘ auch eine große Gruppe zugewanderter Personen erfasst, die in einer anderen (Herkunfts-)Sprache als Deutsch literalisiert (worden) ist. In der LEO-Studie 2018 macht diese Gruppe 47,5 Prozent aller Befragten, die höchstens das Alpha-Level 3 erreichen, aus, also fast die Hälfte der als „gering“ literalisiert oder alphabetisiert identifizierten 6,2 Millionen Personen (Grotlüschen et al. 2020: 24). Gleichzeitig wird festgestellt, dass der Anteil gering literalisierter Menschen in Deutschland, deren Herkunftssprache nicht Deutsch ist, bei 40 Prozent liegt (Grotlüschen et al. 2020: 28).

Erst bei genauerem Studium der ‚Studienergebnisse‘ in einem deutlich späteren Abschnitt der Auswertung wird dargestellt, dass fast die Hälfte der so erfassten Personen angibt, in ihrer Herkunftssprache auch anspruchsvolle Texte lesen und schreiben zu können, also über eine hohe Literalität zu verfügen (vgl. Heilmann/Grotlüschen 2020: 128 f.). Diesen Personenkreis überhaupt der Gruppe gering literalisierter Menschen zuzuordnen und damit – zumindest *prima facie* – mit entsprechenden sozialen Teilhabeproblemen in Verbindung zu setzen, muss m.E. durchaus als problematisch, möglicherweise sogar ethnozentristisch bezeichnet werden. Eine hohe Literalität einer in Deutschland lebenden Person in einer anderen Herkunftssprache (als Deutsch) kann – je nach Umfeld und Zugangsmöglichkeiten (etwa zu anderssprachigen Medien) – mit einer hohen beruflichen, sozialen und politischen Partizipation verbunden sein. Auch die Forschung zur Erwachsenenbildung, insbesondere den „DaZ“ (Deutsch als Zweitsprache)-Kursen, zeigt erhebliche Unterschiede zwischen migrantischen und primär „deutschsprachigen“ Lernmilieus (zu den Abgrenzungen vgl. Drucks et al. 2019: 91 f.). Eine ausreichende Wertschätzung gegenüber Sprachfertigkeiten, die in den Herkunftsländern erworben wurden, kommt in der pauschalen Zuordnung dieser Personen zur Gruppe der (in der deutschen Schriftsprache) „gering Literalisierten“ nicht zum Ausdruck. Global betrachtet wären in diesem Sinne alle Menschen außerhalb des Sprachraums, deren Sprache(n) sie beherrschen, als ‚gering literalisiert‘ anzusehen.

2.4. Zertifikatsarmut und gering qualifizierte Erwerbstätigkeit

In Bezug auf die erreichten Schulabschlüsse der in LEO 2018 als gering literalisiert eingestuft Personen überrascht zunächst der doch relativ hohe Anteil von 17 Prozent mit einem hohen Abschluss. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass gerade die erfassten Personen mit hohen Schulabschlüssen diese größtenteils in einem anderen Land außerhalb Deutschlands erworben haben und erst im späteren Jugend- oder Erwachsenenalter nach Deutschland gezogen sind (vgl. Grotlüschen/Buddeberg 2019: 349; Heilmann/Grotlüschen 2020: 123). Im Übrigen ist für die Gruppe mit geringer Literalität festzustellen, dass entweder kein (etwa 20 Prozent), lediglich ein niedriger (50 Prozent) und bis auf geringe Ausnahmen höchstens ein mittlerer Schulabschluss (25 Prozent) erworben wurde (vgl. Heilmann/Grotlüschen 2020: 123). Die Höhe des Schulabschlusses weist danach einen starken Zusammenhang mit der Lese- und Schreibkompetenz auf. Von Personen, die keinen Schulabschluss erreicht haben, ist mehr als jeder Zweite von geringer Literalität betroffen (Grotlüschen et al. 2020: 29). Armut an Bildungszertifikaten korreliert somit stark mit sprachlicher Kompetenzarmut (vgl. Grotlüschen/Buddeberg 2019: 342 f.).

Problematisch ist am Studiendesign der LEO-Studie, dass als niedriger Schulabschluss ein Haupt- oder Volksschulabschluss „oder ein vergleichbarer Schulabschluss“ verstanden wird (Grotlüschen et al. 2020: 25), was nicht ausschließt (bzw. nach der Konzeption der Fragebögen sogar vermuten lässt), dass hierunter – zumindest teilweise – auch Förderschulabschlüsse erfasst wurden. Diese gelten aber nicht als berufsqualifizierende Abschlüsse und tragen im Gegenteil sogar ein erhebliches Stigmatisierungspotential auf dem Arbeitsmarkt in sich (vgl. Powell/Pfahl 2008; Blanck 2020), weshalb in der empirischen Bildungsforschung in der Regel mindestens ein Hauptschulabschluss vorausgesetzt wird (vgl. Solga 2017: 448). Entsprechend wären Personen mit lediglich einem Förderschulabschluss in die Kategorie „ohne Schulabschluss“ einzuordnen.

Bezüglich der Erwerbssituation der gering literalisierten Erwachsenen ist zunächst die relativ hohe Erwerbsbeteiligung von etwa 60 Prozent auffallend (vgl. Grotlüschen 2012; bestätigt in Grotlüschen et al. 2020: 25 f.). Der „auf den ersten Blick überraschende Befund relativiert sich durch den Blick auf Branchen, in denen viele der gering literalisierten Erwachsenen tätig sind und auf die Tätigkeiten, die sie ausführen“ (Grotlüschen/Buddeberg 2019: 351). Die Berufsgruppe mit dem höchsten Anteil von gering literalisierten Beschäftigten ist die der Hilfskräfte in der Nahrungsmittelindustrie, gefolgt von Reinigungspersonal sowie Fach- und Hilfsarbeiter*innen im Bau, im produzierenden Gewerbe und in der Logistik. Es handelt sich in der Regel um Tätigkeiten mit wenigen Aufstiegsmöglichkeiten, geringer Entlohnung und geringer Arbeitsplatzsicherheit (Stammer 2020: 175 ff.). Entsprechend ist die Zufriedenheit mit der beruflichen Situation in dieser Gruppe gering qualifiziert bzw. prekär Beschäftigter signifikant geringer als im Durchschnitt der erwerbstätigen Bevölkerung (vgl. Grotlüschen et al. 2020: 34).

2.5. Kaum Teilnahme an Erwachsenenbildung

Die Erkenntnis der doch recht hohen Erwerbsbeteiligung von gering literalisierten Erwachsenen, insbesondere in den genannten Bereichen gering qualifizierter Beschäftigung, ist wohl eine der wichtigsten Erkenntnisse der LEO-Studien. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) legt vor diesem Hintergrund einen besonderen Schwerpunkt auf Grundbildungsangebote am Arbeitsplatz und sucht dabei Partnerschaften insbesondere mit Unternehmen aus den genannten Branchen, um entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen in der betrieblichen Praxis zu verankern (BMBF 2018: 7 ff.).

Trotz eines in den vergangenen Jahren weiter ausgebauten und didaktisch gut entwickelten Angebots an Kursen für die Erwachsenenalphabetisierung bleibt die Teilnahme gering. Seit den 2000-Jahren stagnieren die Teilnehmendenzahlen an entsprechenden Alphabetisierungs- und Grundbildungskursen in den Volkshochschulen (VHS) – ungeachtet der Kurse für Deutsch als Fremd- oder Zweitsprache (s.o.; vgl. Drucks et al. 2019: 91) – bei jährlich knapp unter 30.000 Personen deutschlandweit (vgl. Heiseler 2014: 47 ff.; Grotluschen/Buddeberg 2019: 347). Die ist in jedem Fall nur ein sehr kleiner Anteil der als gering alphabetisiert zu bezeichnenden Menschen in Deutschland (Pape 2018: 13). Hinzu kommen weitere Angebote von privaten und konfessionellen Trägern, die zahlenmäßig aber nicht höher liegen dürften (vgl. Drucks et al. 2019: 91). In der Literatur wird auch die Frage nach der Wirksamkeit der Kursangebote und dem Lernerfolg der Teilnehmenden gestellt: So zeigen entsprechende Untersuchungen, dass die Kursteilnehmer – auch nach teilweise sehr langer Kursteilnahme – selten ein Alphalevel erreichen, das als Mindestniveau der Schriftsprachbeherrschung gilt (Heiseler 2014: 49). Es handelt sich um eine „spezifische Gruppe“ von gering literalisierten Personen, die größtenteils (zu 70–80 Prozent) einmal Sonder- und Förderschulen besucht haben, über keinen berufsqualifizierenden Schulabschluss verfügen und erwerbslos sind (vgl. Bilger 2016: 178 ff.; Heiseler 2014: 50 f.).

2.6. Blick auf die Ursachen geringer Literalität

Die Faktoren, welche für das Risiko eines geringen Schriftspracherwerbs relevant sind, wurden in einer Vielzahl von Studien herausgearbeitet (instruktiv Nuissl/Przybylska 2016: 75 ff.; Boltzmann et al. 2015: 13 ff.; Ditton 2019: 165 f.). Ausgangspunkt ist oft ein Aufwachsen in sozioökonomischer Unsicherheit innerhalb eines familiären Umfelds, das durch ein geringes Maß an sozialem und kulturellem Kapital geprägt ist (Nickel 2014). Hinzu kommen häufig Probleme in der Schule, die schon früh in der Bildungsbiografie auftreten. Die Schulen reagieren auf komplexe Problemlagen bei Schülern häufig nicht mit pädagogisch unterstützenden Förderangeboten, die meist auch nicht verfügbar sind, sondern durch Nichtversetzung, Etikettierung (als „sonderpädagogisch förderbedürftig“) und Abschulung auf eine Haupt- oder Förderschule. Mit den ersten Schulschwierigkeiten und Reaktionen „stellen sich begleitend häufig ein

negatives Selbstbild und ein geringes Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten ein. Dies wiederum lässt Lernerfolge immer unwahrscheinlicher werden. Gelingt jedoch der Einstieg in den Schriftspracherwerb nicht in den ersten Jahren der Grundschule, sieht das Schulsystem in den höheren Klassen keine weiteren Möglichkeiten vor, die Grundlagen der Schrift zu erwerben“ (Nickel 2014; vgl. auch Boltzmann et al. 2015 f.; Nuissl/Przybylska 2016: 75 f. sprechen von „pädagogischer Armut“). Dies zeigt, dass geringe Literalität nicht auf das Problem fehlender Individualkompetenzen verengt werden darf. Unzureichende Teilhabechancen sind nicht bloß Folge unzureichender Schriftsprachkompetenzen. „Oft stehen unzureichende Teilhabechancen am Anfang einer Kette“ institutionalisierter Identitätsbeschädigungen, „die mit absoluter Bildungsarmut oder funktionalem Analphabetismus zu Ende geknüpft“ wird (Drucks et al. 2019: 106). Ein besonderer Produzent von funktionalem Analphabetismus und Bildungsarmut sind Sonder- und Förderschulen, in die Schüler*innen mit sogenannten „Lernbehinderungen“ oder sozialen Auffälligkeiten oft frühzeitig vom Regelschulbetrieb hin ausgesondert werden (vgl. Pfahl 2011). Die Institutionalisierung eines kompetenzarmen schulischen Umfelds ist besonders deshalb fatal, weil Bildungsdefizite von Erwachsenen an ihre Kinder weitergeben werden. „Die soziale Vererbung von Literalität, also die Weitergabe geringer Literalität von einer Generation auf die nächste, ist – insbesondere für Deutschland – mittlerweile hinreichend belegt“ (Grotlüschen/Buddeberg 2019: 351 m.w.N.).

3. Geringe Literalität und Bildungsarmut

Während Untersuchungen zu geringer Literalität bzw. funktionalem Analphabetismus vor allem in der Alphabetisierungsforschung und Pädagogik der Erwachsenenbildung institutionalisiert sind, befasst sich die Bildungssoziologie seit der Jahrtausendwende intensiv mit dem Problem der ‚Bildungsarmut‘. Der Begriff wurde Ende der 1990er-Jahre von der Soziologin Jutta Allmendinger (Allmendinger 1999; Allmendinger/Leibfried 2003) in die wissenschaftliche und öffentliche Diskussion eingebracht (Solga 2017: 447; vgl. auch Quenzel/Hurrelmann 2019). Bildungsarmut „steht dabei für ein Bildungsniveau – in Form von Abschlüssen/Zertifikaten oder Kompetenzen -, das in einer Gesellschaft *unzureichend* für eine gleichberechtigte Teilhabe und gesellschaftlichen Leben ist“ (Solga 2017: 447).

3.1. Absolute und relative Bildungsarmut in Form der Zertifikats- und Kompetenzarmut

Von *absoluter Bildungsarmut* wird dabei gesprochen, wenn das für die gesellschaftliche Teilhabe erforderliche Minimum an Bildung in Form von Abschlüssen bzw. Kompetenzen nicht erreicht wird. Bezogen auf Deutschland wird dieses Minimum mit Blick auf Zertifikate durch das Absolvieren der Schul- und Berufsschulpflicht und das Erreichen des untersten berufsqualifizierenden Abschlusses, sprich des Hauptschulabschlusses, bestimmt. Als absolute Kompetenzarmut gilt das Nichterreichen der untersten Stufe I der Kompetenzskala der PISA-

Studien (Solga 2017: 448). Etwa auf diesem Niveau liegt in Bezug auf Schriftsprachkompetenzen auch das Alpha-Level 3 der LEO-Studien, bei dem wie gesehen von funktionalem Analfabetismus bzw. geringer Literalität ausgegangen wird.

Das Konzept der *relativen Bildungsarmut* orientiert sich hingegen am durchschnittlichen, d.h. „typischen“ und soziokulturell zu erwartenden Bildungserfolg in einer Gesellschaft (Solga 2017: 447). In Deutschland haben etwa 70 Prozent der jungen Menschen mindestens einen mittleren (Realschul-)Abschluss, und mehr als 85 Prozent der 25- bis 29-Jährigen haben vor dem Berufseinstieg eine berufliche oder akademische Ausbildung absolviert. Die hinter diesen Abschlüssen zurückbleibenden 15 Prozent junger Erwachsener gelten damit als – im Vergleich zum Zertifikatsdurchschnitt – relativ bildungsarm (Solga 2017: 448). Relative Kompetenzarmut ist demgegenüber über die empirische Verteilung der jungen Bevölkerung auf die unterschiedlichen Kompetenzniveaus zu bestimmen. Legt man hierfür die PISA-Kompetenzmessungen an, liegt der entsprechende Wert etwas unterhalb der Kompetenzstufe II. Bei diesem Vergleichsmaßstab ist der Anteil an relativ kompetenzarmen jungen Menschen etwas geringer als der Anteil absolut kompetenzarmer (Solga 2017: 449).

Zwar können Zertifikats- und Kompetenzarmut nicht einfach gleichgesetzt werden. Hinter gleichen Zertifikaten und Noten können sich ganz unterschiedliche Kompetenzniveaus verbergen (Solga 2017: 449). Jedenfalls bei der schriftsprachlichen Kompetenzarmut zeigen sich jedoch deutliche Zusammenhänge. So ist der Schulabschluss einer der stärksten Prädiktoren für geringe Literalität (Grotlüschen/Buddeberg 2019: 350). Trotz der offensichtlichen Schnittmenge gab es bislang nur wenige Initiativen, die unterschiedlichen Forschungsstränge stärker aufeinander zu beziehen (siehe nunmehr aber Quenzel/Hurrelmann, Hg. 2019). Dies erscheint aber dringend notwendig, da die Literalitätsforschung stark von ihrem Blick auf die Erwachsenenbildung geprägt ist und strukturelle Faktoren wie Selektions- und Exklusionsmechanismen, die im Bildungssystem institutionalisiert sind und – wie gezeigt – erheblichen Einfluss auf das erlangte Kompetenzniveau haben (können) (vgl. Ditton 2019: 165 f.), weitgehend ausblendet.

3.2. Absolute Bildungsarmut in Bezug auf (mangelnde) Schulabschlüsse

Betrachtet man die Gruppe der absolut bildungsarmen jungen Menschen, welche die allgemeinbildenden Schulen ohne einen berufsqualifizierenden Abschluss verlassen, so liegt die Quote in Deutschland – mit leichten Schwankungen – zwischen 5 und 7 Prozent (vgl. Quenzel/Hurrelmann 2019: 9; Rockmann et al. 2019: 324 ff.), wobei sich erhebliche regionale Unterschiede zeigen.⁴ Etwa ein Drittel dieser Schulabgänger*innen erwerben den Hauptschulabschluss (die Berufsbildungsreife) nachträglich im Übergangssystem an den berufsbildenden

⁴ Caritas Deutschland hat eine interaktive Karte erstellt, in der für alle Bundesländer und Kreise die Quoten der Schulabgänger*innen ohne mindestens Hauptschulabschluss verzeichnet sind (Stand 2019), abrufbar unter <https://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/kinderundjugendliche/bildungschancen/karte-2019> (1.9.2020).

Schulen (vgl. Holtmann/Menze/Solga 2019: 379; Rockmann et al. 2019: 328), sodass der Anteil von jungen Erwachsenen, die dauerhaft ohne berufsqualifizierenden Abschluss bleiben, bei etwa 3 bis 4 Prozent liegt (vgl. OECD 2019: 49).

Etwa 60 Prozent derjenigen ohne Schulabschluss haben eine Förderschule besucht, 18 Prozent eine Hauptschule (vgl. Holtmann/Menze/Solga 2019: 371). Vor allem den ehemaligen Förderschülern gelingt es auch im Übergangssystem nicht, die fehlenden Abschlüsse und Kompetenzen nachzuholen; vielmehr wirken auf sie erhebliche Exklusions- und Stigmatisierungseffekte (Blanck 2020). Förderschulen müssen damit auch heute als institutionelle (Haupt-)‘Produzenten‘ von dauerhafter absoluter Bildungsarmut angesehen werden (vgl. bereits Powell/Pfahl 2008).

3.3. Auswirkungen von Bildungsarmut auf gesellschaftliche Teilhabe

Die massiven Auswirkungen von Bildungsarmut auf die berufliche, aber auch die soziale und politische Teilhabe der Betroffenen sind mittlerweile durch eine Vielzahl von Studien belegt.

Der Zuschreibungs- und Etikettierungscharakter geringer Bildung ist selbst dann, wenn eine, meist geringqualifizierte, Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, mit einem hohen Arbeitslosigkeitsrisiko verbunden; die Chancen auf eine kontinuierliche und einigermaßen sichere Erwerbsarbeit sind gering. Im Rahmen der durch die Globalisierung zunehmenden Verlagerung von Produktionsorten in Niedriglohnländer sowie die Digitalisierung und Automatisierung von Arbeitsprozessen ist die Nachfrage im produzierenden Gewerbe nach Arbeitskräften für einfache und Routinetätigkeiten deutlich gesunken. Entsprechend hat sich der Anteil der gering qualifizierten Beschäftigten in den letzten 50 Jahren erheblich reduziert; den größten Anteil mit etwa einem Drittel hat das Gastgewerbe. Gleichzeitig hat sich das Niedriglohnrisiko für Geringqualifizierte in den letzten 20 Jahren nahezu verdoppelt (Quenzel/Hurrelmann 2019: 6 f.).

Viele der später ‚bildungsarmen‘ Erwachsenen leiden unter ihren negativen Schulerfahrungen. Da junge Menschen wissen, dass ihnen eine stabile Existenzgrundlage nur über einen Schulabschluss und eine erfolgreiche Ausbildung gelingen kann, nagen schulische Dropout-Erlebnisse und erfolglose Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche an ihrem Selbstwertgefühl (Quenzel/Hurrelmann 2019: 14). So konstatiert Solga (2017: 469): Die mit dem Nichterfüllen der im Berufsbildungssystem erwarteten Normalisierungspflichten verbundenen „diskreditierenden Fremd- und Selbsttypisierungsprozesse erhöhen die Gefahr einer *institutionellen Identitätsbeschädigung* und können in der Konsequenz aus geringer Bildung ein *soziales Stigma* in Bildungsgesellschaften werden lassen“.

Die Forschungen zu Bildungsarmut zeigen deutlich, dass Menschen mit niedrigem Bildungsabschluss häufiger unter chronischen Krankheiten und Gesundheitsbeschwerden leiden als der Bevölkerungsdurchschnitt (Quenzel/Hurrelmann 2019: 17). Gering literalisierte Menschen

sehen sich erheblichen Hürden bei der Erkennung von Gesundheitsrisiken und dem Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen gegenüber (Heilmann 2020: 280).

Ebenfalls gut nachgewiesen sind die Auswirkungen von geringer Bildung auf die politische Beteiligung der Betroffenen, vor allem bei Wahlen. Bildung ist in demokratischen Gesellschaften eine Grundvoraussetzung für politische Partizipation und Legitimation. Wird eine ‚bildungsarme‘ Bevölkerungsgruppe von der politischen Mitwirkung mehr und mehr ausgeschlossen, wie es momentan zu beobachten ist, so schadet dies nicht nur der Legitimität demokratischer Prozesse (vgl. Bödeker 2012; Schäfer 2015). Weil die von Bildungsarmut Betroffenen politisch nicht mehr ausreichend repräsentiert sind, kommt es zu zunehmenden Disparitäten – wie etwa in den Vereinigten Staaten (vgl. Brady 2009) –, die den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft gefährden können (vgl. Quenzel/ Hurrelmann 2019: 19).

3.4. Blick darf nicht auf die Erwachsenenbildung verengt werden

Die Forschung zeigt auch, dass Deutschland im Vergleich mit anderen OECD-Ländern wie etwa Irland, Finnland, Kanada oder Estland einen deutlich höheren Anteil an kompetenzarm einzustufenden jungen Menschen zu verzeichnen hat (vgl. Quenzel/Hurrelmann 2019: 11). Es gibt klare Hinweise darauf, dass die Bildungspotenziale in der Gruppe der bildungsarmen Schulabgänger*innen nicht gehoben, sondern ihre Probleme durch institutionalisierte Ausgrenzungs- und Etikettierungsprozesse weiter verstärkt werden (vgl. Holtmann/Menze/Solga 2019; Calmbach 2019). Bildungserwerb hängt in Deutschland weiterhin (zu) stark mit sozialer und auch sprachlich-, ethnischer Herkunft zusammen (instruktiv Ramirez/Dohmen 2019). Die im Schulsystem verlorenen Potenziale können im höheren Alter durch Nach-Qualifizierung nur bedingt nachgeholt werden. Zudem können Sondermaßnahmen – wie etwa auch Alphabetisierungskurse – zu einer weiteren Etikettierung und Stigmatisierung der Betroffenen beitragen und die „Zuschreibungen des Schulsystems“ fortschreiben (Solga 2017: 477).

Die Perspektive der Forschung zu geringer Literalität, aber vor allem der von der Bundesregierung im Rahmen der Nationalen Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung (Deutscher Bundestag 2019) allein auf die Erwachsenenbildung greift vor dem analysierten Hintergrund, wie ausgeführt, zu kurz und muss durch den Blick auf das schulische (und frühkindliche) Bildungssystem ergänzt werden. Die folgenden rechtswissenschaftlichen Ausführungen beziehen sich daher sowohl auf die Erwachsenenbildung als auch auf das Schulsystem.

4. Die staatliche Pflicht zur Gewährleistung des bildungsrechtlichen Existenzminimums nach Völker- und Verfassungsrecht

4.1. Völkerrechtliche Gewährleistung des Rechts auf Bildung mit Blick auf das bildungsrechtliche Existenzminimum

Das Recht auf Bildung gehört heute zum Kernbestand der international anerkannten Menschenrechte und ist Gegenstand verschiedener völkerrechtlicher Deklarationen und Abkommen auf universeller und regionaler Ebene (vgl. Poscher/Rux/Langer 2009: 16). Auf universeller Ebene wurde es in Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 aufgenommen, die als Resolution der UN-Generalversammlung zwar völkerrechtlich nicht verbindlich ist, allerdings bis heute die Basis der *International Bill of Human Rights* als Grundgerüst des internationalen Menschenrechtsschutzes darstellt. Sie war auch für die Formulierung der rechtsverbindlichen Regelung des Art. 13 im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) von 1966⁵ maßgebend (vgl. Beiter 2006: 89 ff.).

4.1.1. Individuelles Recht und objektive Staatenverpflichtung

In der internationalen Rechtsprechung wird die besondere Bedeutung von Bildung für die Persönlichkeitsentwicklung und die gesellschaftliche und politische Teilhabe von Menschen hervorgehoben.⁶ Bildung ist zudem eine materielle Voraussetzung für die effektive Ausübung von elementaren Freiheitsrechten (*core rights*) wie die Meinungs-, Versammlungs- und Berufsfreiheit. Es setzt sich daher im internationalen Menschenrechtsdiskurs immer mehr die Einordnung als *empowerment right* (CESCR 1999: para 1) – frei übersetzt: Befähigungsrecht – durch, das sowohl abwehr-, teilhabe- sowie leistungsrechtliche Elemente enthält (vgl. Langenfeld 2013: Rn. 13 ff.). Bereits in dieser Einordnung wird auch der Charakter des Rechts auf Bildung als soziales und kulturelles Teilhaberecht sichtbar: Bildung ist Grundbedingung für gesellschaftliche Teilhabe und für die freie Persönlichkeitsentfaltung (vgl. Bitter 2015: Rn. 4). Die Möglichkeiten, die junge Menschen mit Blick auf ihre späteren beruflichen Lebenswege, ihre politische Partizipation und ihre sozialen Beziehungen haben werden, hängen entscheidend davon ab, inwiefern die Vermittlung von Wissen und Fertigkeiten, insbesondere auch Sprachkompetenzen, sowie der Erwerb von anerkannten Abschlüssen und Qualifikationen gelingt. Das subjektive Recht des Einzelnen auf Bildung korrespondiert daher notwendig mit der

⁵ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966; BGBl. 1976 II, S. 428.

⁶ Vgl. bereits die berühmte Formulierung des US Supreme Court in *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483, 493 (1954): „In these days, it is doubtful that any child may reasonably be expected to succeed in life if he is denied the opportunity of an education. Such an opportunity, where the state has undertaken to provide it, is a right which must be available to all on equal terms“; aus der jüngeren Rspr. des EGMR, Urteil v. 21. Juni 2011 – 5335/05 – Ponomaryovi, Rn. 57: “[...] the Court is mindful of the fact that with more and more countries now moving towards what has been described as a “knowledge-based” society, secondary education plays an ever-increasing role in successful personal development and in the social and professional integration of the individuals concerned. Indeed, in a modern society, having no more than basic knowledge and skills constitutes a barrier to successful personal and professional development.”

objektiven Pflicht des Staates, ein funktionierendes Bildungssystem auf der Grundlage der Chancengleichheit (*on the basis of equal opportunity*) vorzuhalten, das allgemein zugänglich und darauf ausgerichtet ist, jedem Mensch ein möglichst hohes Maß an Bildung zu vermitteln (vgl. Beiter 2006: 426 ff.).

4.1.2. Kerngewährleistung von Artikel 13 IPwskR

Die zentrale Gewährleistung des Rechts auf Bildung auf universaler Ebene findet sich in Art. 13 IPwskR. Darüber hinaus enthält Art. 28 der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) von 1989⁷ eine Verbürgung, die dem Recht auf Bildung im IPwskR von Struktur und Inhalt ähnelt. Allerdings ist Art. 13 IPwskR die weitergehende Gewährleistung, da der personale Anwendungsbereich der UN-KRK nach ihrem Art. 1 auf Menschen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr begrenzt ist, den Bereich der Erwachsenenbildung also von vornherein nicht erfasst. Zudem bleibt Art. 28 Abs. 1 UN-KRK in einzelnen Gewährleistungen hinter den Standards des Art. 13 IPwskR zurück (vgl. Dorsch 1994: 183; Beiter 2006: 117). Eine bedeutende Fortentwicklung des Rechts auf Bildung auf internationaler Ebene zu einem Recht auf inklusive Bildung enthält Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) von 2006,⁸ der Aussonderungen und Diskriminierungen aufgrund von Behinderung verbietet bis hin zur Gewährleistung qualitativ hochwertiger Unterstützungssysteme an den Regelschulen (dazu im Folgenden unter 4.1.6). Als Menschenrecht ist der Zugang zu den Bildungseinrichtungen des jeweiligen Staates grundsätzlich unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu gewähren, was bedeutet, dass ausländische Personen, die in Deutschland ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, grundsätzlich dasselbe Recht auf Bildung genießen wie Inländer und insoweit grundsätzlich gleich zu behandeln sind (ausf. Wrase 2019b).

Zur Umschreibung des Gewährleistungsinhalts von Art. 13 IPwskR hat sich die Unterteilung in vier Dimensionen, das sogenannte 4-A-Schema, durchgesetzt, das heute regelmäßig vom UN-Sozialausschuss verwendet wird.⁹ Die dem Einzelnen gewährte Bildung muss danach verfügbar (*available*), zugänglich (*accessible*), annehmbar (*acceptable*) und adaptierbar (*adaptable*) sein (vgl. Niendorf/Reitz 2016: 20 f.). Die Verfügbarkeit (*availability*) von Bildung beinhaltet die Pflicht der Vertragsstaaten, ein flächendeckendes öffentliches Angebot an Bildungseinrichtungen mit einer nach dem jeweiligen Kontext angemessenen personellen und sachlichen Mittelausstattung zur Verfügung zu stellen; dazu zählen qualifiziertes Lehrpersonal, Schulgebäude, Ausstattung und geeignete Lernmittel (vgl. Poscher/Rux/Langer 2009; 36; Beiter 2006: 478 ff.). Das Erfordernis der Zugänglichkeit (*accessibility*) umfasst den tatsächlich

⁷ Convention on the Rights of the Child (CRC), General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989; BGBl. 1992 II, S. 990.

⁸ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General Assembly resolution 61/106 of 13 December 2006; BGBl. 2008 II, S. 1419.

⁹ Das 4-A-Schema wurde von der früheren UN-Sonderberichterstatteerin Katarina Tomaševski entwickelt und dann vom Sozialausschuss übernommen (vgl. Beiter 2006: 476 ff.).

physischen, aber insbesondere auch den ökonomischen und diskriminierungsfreien Zugang zu Schulen und anderen Bildungseinrichtungen (vgl. Beiter 2006: 477, 487 ff.). Die Gewährleistungsdimension der Annehmbarkeit (*acceptability*) der Bildungsangebote nach Art. 13 IPwskR bezieht sich auf die Unterrichtsinhalte und die Unterrichtsqualität, die hochwertig, relevant und kulturell angemessen, d.h. auf die Bedürfnisse und Lebenslagen der Schüler abgestimmt sein müssen (CESCR 1999: para 6; dazu Niendorf/Reitz 2016: 24 ff.). Das Bildungsangebot muss zudem fortlaufend den veränderten Bedingungen angepasst werden. Dies fordert der Grundsatz der Adaptierbarkeit (*adaptability*), dessen Inhalt der UN-Sozialausschuss wie folgt umschrieben hat:

[E]ducation has to be flexible so it can adapt to the needs of changing societies and communities and respond to the needs of students within their diverse social and cultural settings (CESCR 1999: para. 6).

4.1.3. Die Gewährleistung von Grundbildung für alle Menschen als Mindestanforderung an das Bildungssystem

Nach Art. 13 Abs. 1 IPwskR erkennen die Vertragsstaaten „das Recht *eines jeden* (Herv. d. Verf.) auf Bildung an“. Damit ist dieses Recht anders als in Art. 28 UN-KRK nicht auf Kinder oder junge Menschen beschränkt, sondern umfasst grundsätzlich Personen jedes Lebensalters (CESCR 1999: para. 24). Die gewährleistete Bildung soll „auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken“. Weiter heißt es, dass die Bildung alle Menschen zur wirksamen Teilhabe in der Gesellschaft befähigen muss.¹⁰ Darin kommt die zentrale Teilhabedimension des Bildungsrechts zum Ausdruck (vgl. CESCR 1999: para. 1; Beiter 2006: 470 ff.). Die Gewährleistung der für die effektive soziale, kulturelle und politische Teilhabe in einer Gesellschaft notwendige Grundbildung (*fundamental education*) gehört daher als bildungsrechtliches Existenzminimum zum Kern der Gewährleistung des Art. 13 IPwskR (vgl. CESCR 1999: para. 21-24; Beiter 2006: 527 f.). In der Literatur war zunächst unklar, ob ein Anspruch auf Grundbildung für Erwachsene nur für diejenigen angenommen werden kann, die gem. Art. 13 Abs. 2 lit. d IPwskR „die Grundschule [primary education, *Anm. d. Verf.*] nicht besucht oder nicht beendet haben“. Doch schon bald hat sich im Sozialausschuss sowie im Schrifttum die Auffassung durchgesetzt, dass Art. 13 Abs. 1 IPwskR eine umfassende Gewährleistung des Rechts auf Bildung darstellt und Art. 13 Abs. 2 IPwskR nur einen „offenen“ Katalog von Einzelgewährleistung umfasst, die in die Gesamtsystematik der Gewährleistungsdimensionen – Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und

¹⁰ Die nach Art. 31 Abs. 1 IPwskR völkerrechtlich verbindliche englische Fassung lautet: „shall enable all persons to participate effectively in a free society“. Die amtliche deutsche Übersetzung, wonach das Recht „jedermann ermöglichen muss, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen“, ist unglücklich und nicht bindend.

Adaptierbarkeit – einzuordnen sind (vgl. Beiter 2006: 460 ff.). Nach den Ausführungen des UN-Sozialausschusses ist

[...] the right to fundamental education [...] not limited by age or gender; it extends to children, youth and adults, including older persons. Fundamental education, therefore, is an integral component of adult education and life-long learning. Because fundamental education is a right of all age groups, curricula and delivery systems must be devised which are suitable for students of all ages (CESCR 1999: para. 24).

Welche Mindestanforderungen damit an das Bildungsniveau zu stellen sind, das über das Recht auf Grundbildung jedem Menschen zusteht, wird vom Ausschuss zwar nicht explizit gesagt; insoweit verweist er aber auf die *World Declaration on Education for All* der UNESCO von 1990 (UNESCO 1994).¹¹ Darin kommt zum Ausdruck, dass die Vertragsstaaten ihre Bildungssysteme bis in das Erwachsenenalter hinein effektiv darauf ausrichten müssen, eine möglichst hohe Literalität und gesellschaftliche Teilhabe für alle Menschen zu gewährleisten (Art. 6 World Declaration). Hierfür sind entsprechende Unterrichts- und Förderangebote vorzuhalten, und es müssen konsequente Maßnahmen zum Abbau von Ungleichheiten ergriffen werden (Art. 3 World Declaration).

4.1.4. Handlungspflicht der Bundesrepublik

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus der Forschung zu geringer Literalität und Bildungsarmut lässt sich aus Art. 13 IPwskR eine völkerrechtliche Handlungspflicht der Bundesrepublik ableiten, stärkere Anstrengungen zum Abbau von Bildungsbenachteiligungen und von Kompetenzarmut zu unternehmen. Nach Art. 2 Abs. 1 IPwskR ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“. Er muss dabei „zügig und unter Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel handeln“ (CESCR 1990). Diese völkerrechtliche Handlungspflicht trifft sowohl den Bund als auch die für das Schulrecht gem. Art. 30, Art. 70 ff. GG zuständigen Bundesländer (vgl. BVerfGE 92, 203, 230 ff.). So müssen einerseits im Rahmen der *Acceptability* effektive Maßnahmen im Schul- und Bildungssystem ergriffen werden, um allen jungen Menschen möglichst eine Grundbildung oberhalb der Schwelle absoluter oder relativer Bildungsarmut zu vermitteln (vgl. CESCR 1999: para. 6; Beiter 2006: 529). Andererseits sind im Rahmen der *Availability* entsprechende erreichbare und effektive Bildungsangebote für Erwachsene vorzuhalten. Die Betroffenen müssen klare und unbedingte Rechtsansprüche auf eine angemessene und hochwertige Grundbildung erhalten (vgl. CESCR 1999: para. 24; Beiter 2006: 528).

¹¹ „In general terms, fundamental education corresponds to basic education as set out in the World Declaration on Education For All“ (CESCR 1999: para. 22).

4.1.5. Diskriminierungsverbot und Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK

Bei der Gewährleistung des Rechts auf Bildung nach Art. 13 IPwskR hat die Bundesrepublik als Vertragsstaat insbesondere das in Art. 2 Abs. 2 IPwskR niedergelegte Diskriminierungsverbot zu beachten (CESCR 1999: para.6). Danach muss gewährleistet sein, dass die im Pakt garantierten Menschenrechte „ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status“ garantiert und umgesetzt werden.

Zu beachten ist auch das 1. Zusatzprotokoll (ZP) zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK),¹² das in Ergänzung zu den Konventionsrechten in Art. 2 das Recht auf Bildung gewährleistet. Dabei ist aus Art. 2 S. 1 ZP nicht nur ein individuelles Recht auf Bildung abzuleiten, sondern auch eine institutionelle Garantie, welche die Mitgliedsstaaten zur Vorhaltung einer entsprechenden Bildungsinfrastruktur verpflichtet (vgl. Langenfeld 2013: Rn. 9; Bitter 2015: Rn. 10), bei deren Ausgestaltung sie jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum haben (vgl. Harris/O'Boyle/Warbrück 2014: 912).

Erhebliche Bedeutung erlangt das Teilhaberecht aus Art. 2 S. 1 ZP in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK, der – ebenso wie Art. 13 IPwskR – die Merkmale „Rasse“, Sprache sowie nationale und soziale Herkunft enthält. In ihrer grundlegenden Entscheidung *D.H. vs. Tschechische Republik* hat die Große Kammer des EGMR eine indirekte (faktische) Diskriminierung aufgrund der „Rasse“ für den Fall der weit überproportionalen Beschulung von Roma-Kindern in Sonderschulen bejaht (EGMR Urteil v. 13.11.2007 (GK) – 57325/00 – *D.H. ./.* Tschechische Republik, Rn. 175 ff.). Entsprechendes wurde auch für „Vorbereitungsklassen“ in Griechenland angenommen (EGMR Urteil v. 18.9.2007 – 32526/05 – *Sampanis u.a.*, insb. Rn. 74 ff.). Auch wenn in dieser Rechtsprechung die besondere Gefährdungslage für Sinti und Roma hervorgehoben wird, ist deutlich, dass segregierte bzw. separierte Formen der Beschulung für besonders förderungsbedürftige Schüler*innen, jedenfalls wenn sie nachweislich im Zusammenhang mit der nationalen, ‚ethischen‘ oder sozialen Herkunft der jungen Menschen stehen, die Vermutung einer (indirekten) Diskriminierung begründen können und insoweit einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegen (vgl. auch EGMR Urt. v. 16.3.2010 (GK) – 15766/03 - *Oršuš u.a.*, Rn. 153 ff.; EGMR Urt. v. 29.1.2013 – *Horváth und Kiss ./.* Ungarn, Rn. 105 ff). Daraus lässt sich wiederum ableiten, dass Förder- und Unterstützungsangebote für Schüler*innen, die von Bildungsarmut gefährdet sind, im Regelfall nicht segregierend oder separierend (z.B. in bestimmten Sonderklassen) durchgeführt werden dürfen, sondern möglichst inklusiv und nicht-stigmatisierend auszugestalten sind.

¹² BGBl. 1956 II, S. 1880 i.d.F. vom 17.5.2002, BGBl. 2002 II, S. 1072.

4.1.6. Inklusive Schulbildung nach der UN-Behindertenrechtskonvention

Nach Art. 24 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (UN-Behindertenrechtskonvention [im Folgenden: UN-BRK]) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem „auf allen Ebenen“ zu gewährleisten.¹³ Art. 24 der Konvention statuiert ein Recht von Menschen mit Behinderungen auf diskriminierungsfreien Zugang zu einem integrativen bzw. inklusiven Schulsystem. Menschen dürfen gemäß Art. 24 Abs. 2 UN-BRK „nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden“ (lit. a); sie haben vielmehr ein Recht auf „Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen“ (lit. b).

Wie gesehen besuchen in der Bundesrepublik nicht nur viele von Bildungsarmut betroffene Schüler*innen Sonder- und Förderschulen, insbesondere solche mit den Förderschwerpunkten Lernen und emotional-soziale Entwicklung. Diese segregierten Bildungseinrichtungen können auch als institutionelle Hauptproduzenten von Bildungsarmut angesehen werden (siehe oben unter 2.5 und 2.6). Über 70 Prozent aller Schülerinnen und Schüler verlassen die Förderschulen ohne berufsqualifizierenden Abschluss (Kultusministerkonferenz 2020: XXIII). Sie bilden damit den harten Kern der Gruppe von Schulabgängern, die auf dem regulären Arbeitsmarkt keine Chance haben und damit letztlich ihr Leben lang in ihrer beruflichen und sozialen Teilhabe eingeschränkt bleiben. Die schulischen Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Förderbedarf, die inklusiv an Regelschulen unterrichtet werden, sind im Durchschnitt deutlich höher und damit auch ihre Chancen auf einen berufsqualifizierenden Abschluss (vgl. Pfahl 2012: 415 ff.; ausf. Kocaj 2018). Eindeutig ist auch der Stigmatisierungseffekt von Sonder- und Förderschulen belegt. So wurde gezeigt, dass die Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen von Förderschülern im Vergleich zu Hauptschülern signifikant schlechter ausfallen, selbst wenn die verglichenen Schülergruppen in Bezug auf die familiären Ressourcen, kognitiven Grundfertigkeiten und sozialstrukturellen Merkmale vergleichbar sind (vgl. Blanck 2020). In Bezug auf die Stigmatisierungswirkung insbesondere der Förderschulen für Lernbehinderte gibt es zahlreiche wissenschaftliche Nachweise (vgl. Schumann 2007; Pfahl/Powell 2016: S. 58 ff.; Essen 2013; Holaschke 2015).

Die inklusive Beschulung von Kindern mit besonderem Förderbedarf an den allgemeinen Schulen muss nach Art. 24 UN-BRK zum Regelfall werden. Sonder- und Förderschulen müssen schrittweise geschlossen werden. Hierüber besteht in der rechtswissenschaftlichen Literatur weitgehende Einigkeit.¹⁴ Hinter dieser völkerrechtlichen Verpflichtung stehen

¹³ Die Bundesrepublik hat die BRK durch Gesetz vom 21. Dezember 2008 ratifiziert (BGBl. II 2008, 1419) und ist damit völkerrechtlich daran gebunden.

¹⁴ Umstritten ist lediglich die Frage, ob es mit der BRK vereinbar ist, sozusagen einen Restbestand an gesonderten Fördereinrichtungen aufrechtzuerhalten. So gelangen Poscher/Rux/Langer (2008: 27 f.) unter Bezugnahme auf eine kurze Erwähnung in einem UN-Handbuch für Parlamentarier zu der Ansicht, dass lediglich die Inklusion von

Erfahrungen mit weitgehend inklusiven Schulsystemen in vielen Ländern weltweit, darunter Kanada, die Vereinigten Staaten, die skandinavischen Länder, Italien u.a., in denen nur ein geringer Anteil von einem Prozent oder weniger aller Schüler*innen (noch) gesonderte Schulen für Kinder mit Förderbedarf (*special need schools*) besucht (vgl. Richardson/Powell 2011; Powell/Pfahl 2012: 725 f.). In Deutschland liegt der Förderschulanteil hingegen bei 4,2 Prozent und ist damit im europäischen Vergleich besonders hoch (vgl. Steinmetz/Helbig/Wrase: i.E.).

In allen Bundesländern ist verfahrensrechtlich sicherzustellen, dass das Recht der Schulkinder mit Behinderung auf Zugang zu den Regelschulen effektiv angewendet wird. Ein solches Recht ergibt sich im Übrigen nicht nur aus der UN-BRK, sondern auch aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes. Zwar hatte das Bundesverfassungsgericht noch in seinem Sonderschul-Beschluss aus dem Jahr 1997 (BVerfGE 96, 288) die Sonderschulzuweisung unter Verweis auf die dort geleistete sonderpädagogische Förderung der Kinder als nicht-diskriminierend angesehen. Diese Rechtsprechung ist allerdings nach Inkrafttreten der UN-BRK, die nunmehr bei der Auslegung des Verfassungsrechts zu berücksichtigen ist (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 62), sowie vor dem Hintergrund der bildungswissenschaftlichen Erkenntnisse über die negativen Effekte der Sonderbeschulung nicht mehr aufrechtzuerhalten (ausf. Siehr/Wrase 2014: 175 ff.).

Zur Gewährleistung eines inklusiven hochwertigen Schulunterrichts ist sicherzustellen, dass Kinder mit Förderbedarfen an den allgemeinen Schulen die notwendige sonderpädagogische Unterstützung und Förderung erhalten. Entsprechende Rechte und Gewährleistungen sind in Art. 24 Abs. 2 lit. c bis e UN-BRK ausdrücklich normiert. Es muss daher ein dem Förderangebot an den Sonder- und Förderschulen gleichwertiges („äquivalentes“) Angebot sichergestellt sein (ausf. Wrase 2014: 59). Es müssen zudem „angemessene Vorkehrungen“ (*reasonable accommodation*) für die Bedürfnisse des einzelnen Kindes getroffen werden, d.h. „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen“ (Art. 2 UN-BRK).

Da auch die Unterlassung „angemessener Vorkehrungen“ eine Verletzung des Diskriminierungsverbots nach Art. 24 UN-BRK darstellen kann, können die notwendigen Transformationskosten, die mit der Umstellung des segregierten auf ein inklusives Schulsystem verbunden sind – wie etwa die Fortbildung der Lehrkräfte, schulorganisatorische und bauliche Maßnahmen –, nicht pauschal gegen das Recht auf inklusive Beschulung ins Feld geführt werden.

80 bis 90 Prozent aller Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen durch die BRK bezweckt sei. Dagegen spricht jedoch, dass in den Verhandlungen zur BRK absichtlich vermieden wurde, eine statistische Grenze festzulegen (vgl. Degener 2009, 215). Bei dem von Poscher et al. in Bezug genommene UN-Dokument handelt es sich zweifelsfrei auch nicht um *travaux préparatoires* im Sinne eines zulässigen ergänzenden Auslegungsmittels im Sinne des Art. 32 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens. Vielmehr orientiert sich Art. 24 UN-BRK ausdrücklich am Ziel der möglichst „vollständigen Inklusion“. In jedem Einzelfall ist daher zu prüfen, ob alle vertretbaren und mit zumutbarem Aufwand realisierbaren Möglichkeiten für eine inklusive Beschulung des behinderten Kindes ausgeschöpft worden sind (ausf. Riedel 2010, 22 ff.).

Dies ergibt sich daraus, dass Art. 24 UN-BRK eine Konkretisierung des Diskriminierungsverbots nach Art. 5 Abs. 2 UN-BRK darstellt. Auf dieses ist der sogenannte Progressionsvorbehalt des Art. 4 Abs. 2 UN-BRK nicht anwendbar (ausf. Siehr/Wrase 2014, 180 f.).¹⁵ Die vorhandenen Ressourcen müssen so umgeschichtet werden, dass die notwendige Unterstützung und sonderpädagogische Förderung, welche die betroffenen Schülerinnen und Schüler benötigen und an der Förderschule auch erhalten würden, im inklusiven Lernumfeld an den Regelschulen zur Verfügung steht. Gerade dies ist Sinn und Zweck der Bestimmungen in Art. 24 Abs. 2 lit. c – e UN-BRK. Die in verschiedenen Landesschulgesetzen enthaltenen Vorbehalte, die den integrativen bzw. inklusiven Unterricht pauschal vom Vorhandensein entsprechender Ressourcen an der jeweiligen Schule abhängig machen, sind mit den Vorgaben der UN-BRK unvereinbar.

Die Frage der Vereinbarkeit eines Wahlrechts zwischen inklusiver Regel- und Förderschule mit Art. 24 UN-BRK, der die Mitgliedstaaten vorbehaltlos zur Gewährleistung eines inklusiven Bildungssystems verpflichtet, ist umstritten. So hält die Monitoring-Stelle zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland ein solches Wahlrecht höchstens für eine Übergangszeit für hinnehmbar (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte 2017). Der zuständige UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat in seinen General Comments zum Recht auf Bildung explizit festgestellt, dass Staaten, die – wie etliche deutsche Bundesländer – neben dem regulären Schulsystem ein Sonderschulsystem aufrechterhalten, ihre Verpflichtungen aus Art. 24 UN-BRK nicht erfüllen (CRPD 2016: para. 40). Diese an dem Wortlaut des Art. 24 Abs. 1 und 2 BRK in Übereinstimmung mit dessen Sinn und Zweck orientierte Auslegung wird durch die Entstehungsgeschichte und die *travaux préparatoires* im Sinne von Art. 31 und Art. 32 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens bestätigt (vgl. Della Fina/Cera/Palmisan 2017: 441 ff.).

4.2. Grundbildung als zentraler Bestandteil des verfassungsrechtlich geschützten Existenzminimums

Seit der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den SGB II-Regelsätzen vom Februar 2010 ist in ständiger Rechtsprechung anerkannt, dass Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums garantiert (BVerfGE 125, 175, 222 ff.). Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch; das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, ein menschenwürdiges Existenzminimum tatsächlich zu sichern. Das Grundrecht muss durch einen gesetzlichen Leistungsanspruch eingelöst werden, „bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem

¹⁵ Selbst wenn man von einer Geltung des Progressionsvorbehalts ausgehen würde, müssen die Konventionsstaaten zügig und unter Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel handeln (vgl. CESCR 1990).

jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen im Hinblick auf die konkreten Bedarfe der Betroffenen auszurichten hat. Dem Gesetzgeber steht ein Gestaltungsspielraum zu. Bei dessen Ausfüllung hat er auch völkerrechtliche Verpflichtungen zu berücksichtigen“ (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 118; BVerfGE 132, 134, 161 f.; 137, 34, 72; 142, 353, 369 f. m.w.N.).

Der verfassungsrechtlich garantierte Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstreckt sich auf die unbedingt erforderlichen Mittel sowohl der physischen Existenz (sog. *physisches Existenzminimum*) als auch zur Sicherung eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben (sog. *soziokulturelles Existenzminimum*; vgl. BVerfGE 125, 175, 223; 132, 134, 172; 137, 34, 72; 142, 353, 370). Der zur Deckung erforderliche Bedarf muss vom Gesetzgeber „realitätsgerecht“ ermittelt werden (BVerfGE 125, 175, 225). Das Bundesverfassungsgericht hat dabei deutlich gemacht, dass Leistungen für die notwendige Schulbildung dem soziokulturellen Existenzminimum zuzurechnen sind (BVerfGE 125, 175, 241).

In seiner Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz vom Juni 2012 hat das Gericht hervorgehoben, dass zu den „Regeln über das Existenzminimum, die in Deutschland gelten [...] auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ gehört und zugleich auf das Recht auf Bildung aus der UN-Kinderrechtskonvention hingewiesen (BVerfGE 132, 134, 162). In Anbetracht der elementaren Bedeutung von Grundbildung für die soziale, politische und kulturelle Teilhabe (siehe oben unter 3.3) kann kein Zweifel bestehen, dass Grundbildung ein zentraler Bestandteil des soziokulturellen Existenzminimums ist, das der Staat aufgrund seiner Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG gewährleisten muss.

Eine solche Garantie ist im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlich verankerten Schulaufsicht nach Art. 7 Abs. 1 GG zu sehen, die den Staat verpflichtet, ein „leistungsfähiges“ Schulsystem vorzuhalten, „das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet“ (BVerfGE 34, 165, 182; 47, 46, 71; 59, 360, 377; 96, 288, 303; st. Rspr.). Daraus lässt sich ein *Recht auf Gewährleistung des bildungsrechtlichen Existenzminimums* ableiten, das den Staat zur Bereitstellung von hochwertigen Bildungsangeboten zur Sicherung der für die soziokulturelle Teilhabe notwendigen Grundbildung verpflichtet. Aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 GG treffen den Staat in folgedessen Handlungspflichten, innerhalb des Schulsystems, aber auch in der Erwachsenenbildung effektive Maßnahmen gegen Bildungsarmut und geringe Literalität zu ergreifen. Dieses Grundrecht muss durch einen rechtlichen Leistungsanspruch gesichert werden (vgl. auch Hanschmann 2020). Der Staat hat zwar bei der Ausgestaltung entsprechender Ansprüche und Leistungen einen Gestaltungsspielraum, er muss jedoch, wie das Bundesverfassungsgericht betont hat, seine bildungspolitischen Entscheidungen „auf der

Grundlage der Ergebnisse der Bildungsforschung [...] treffen“ (BVerfGE 34, 165, 185). Dabei handelt es sich um eine „verfassungsrechtlich fundierte Pflicht“ (Cremer 2012: 81 f.).

4.3. Verantwortlichkeit von Ländern *und* Bund

Wie dargelegt treffen die Bundesrepublik völker- und verfassungsrechtliche Handlungspflichten zur Verringerung von Bildungsarmut und geringer Literalität sowohl im Schulbereich als auch in der Weiterbildung von Erwachsenen. An wen sich die entsprechenden Handlungspflichten wenden, hängt von der innerstaatlichen Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ab, die im Folgenden näher betrachtet werden.

4.3.1. Zuständigkeit der Länder für das Schulwesen, einschl. der Volkshochschulen und Erwachsenenbildung

Da es dem Bund über eine (ausschließliche oder konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz für das „Schulwesen“ nach Art. 73 bzw. Art. 74 GG fehlt, sind gem. Art. 70 Abs. 1 GG allein die Bundesländer zur Gesetzgebung befugt, wovon sie in ihren Schulgesetzen und sonstigen schulrechtlichen Regelungen Gebrauch machen (vgl. Badura 2015: Rn. 26; Rux/Niehues 2013: Rn. 842).

Nach Art. 7 Abs. 1 GG steht das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates, d.h. der Bundesländer. Aufsicht ist hier abweichend vom allgemeinen wie auch juristischen Sprachgebrauch weit zu verstehen als „Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Leitung, Planung und Beaufsichtigung des Schulwesens“ (Thiel 2018: Rn. 17; vgl. auch Stern 2006: 601 f.). Das Bundesverfassungsgericht spricht von einem „Vollrecht“ des Staates zur zentralen Ordnung, Planung, Organisation und Gliederung des Schulwesens (vgl. BVerfGE 34, 165, 182; 53, 185, 196; 93, 1, 21). Dabei wird das Recht zur Organisation des Schulwesens inhaltlich durch einen eigenen Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates ergänzt (vgl. Brosius-Gersdorf 2013: Rn. 57 f.; Stern 2006: 601 ff.). Hierunter fallen auch die berufsbildenden Schulen und die Schulen des zweiten Bildungswegs wie Abendgymnasien und Kollegs, allerdings nicht die Volkshochschulen, da sie kein zusammenhängendes Unterrichtsprogramm aufweisen, sondern einzelne (Weiterbildungs-)Kurse anbieten (vgl. Thiel 2018: Rn. 8 f.; Jarass/Pieroth/Kment 2020: Art. 7: Rn. 2; Boysen 2012: Rn: 49). Dennoch liegt auch die Zuständigkeit für die Erwachsenenbildung, insbesondere für die Volkshochschulen, im Rahmen der Residualkompetenz des Art. 70 Abs. 1 GG („Kultushoheit“) bei den Ländern, soweit nicht eine konkurrierende Zuständigkeit des Bundes nach Art. 74 GG eröffnet ist (vgl. Wittreck 2015: Art. 70 Rn.15).

4.3.2. (Mit-)Verantwortlichkeit des Bundes für die Sicherung des bildungsrechtlichen Existenzminimums

Hingegen verfügt im Bereich der Sozialgesetzgebung der Bund über weitreichende konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten nach Art. 74 GG, von denen er umfassend Gebrauch gemacht hat. Insbesondere hat er im Rahmen des Grundsicherungsrechts nach SGB II, SGB XII und AsylbLG eine Verantwortung für die Sicherung des gesamten, auch soziokulturellen Existenzminimums übernommen. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu festgestellt, dass sich der Bund dieser Gesamtverantwortung nicht einfach durch einen Verweis auf die Länderzuständigkeiten im Bildungsbereich entziehen dürfe (BVerfGE 125, 175, 241 f.). Das ist besonders deshalb wichtig, weil Maßnahmen gegen Bildungsarmut und geringe Literalität auf der Schnittstelle zwischen Bildungs- und Sozialpolitik liegen. In der fachwissenschaftlichen Literatur wird darauf hingewiesen, dass beide Politikbereiche zukünftig enger verzahnt werden müssen, um erfolgreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen gerade sozial benachteiligter junger Menschen initiieren zu können (vgl. Allmendinger/Nikolai 2010; Hermsstein et al. 2019). Insofern verfügt der Bund über eine Reihe von eigenen (konkurrierenden) Gesetzgebungszuständigkeiten zur Sicherung des bildungsrechtlichen Existenzminimums, für die er im Sinne der o.g. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die „Verantwortung“ übernommen hat. Die wichtigsten sollen im Folgenden kurz skizziert werden.

Leistungen für Bildung und Teilhabe

Eine wesentliche Verantwortung hat der Bund nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 2010 für die Sicherung von Bedarfen für junge Menschen im Bildungs- und Kulturbereich durch die Einführung der „Leistungen für Bildung und Teilhabe“ übernommen, die über grundsicherungsberechtigte Leistungsempfänger nach §§ 28 ff. SGB II, §§ 34 SGB XII und § 3 Abs. 4 AsylbLG hinaus nach § 6b BKGG auch auf Familien, die kinderzuschlags- oder wohngeldberechtigt sind, erstreckt wurden. Die gewährten Leistungen umfassen Bedarfe für Schul- bzw. Kita-Ausflüge, Schulbedarfe (wie Schreibmaterial, Hefte, Taschenrechner, Schulranzen etc.), Schülerbeförderung, ergänzende Lernförderung (im Sinne von Nachhilfe- und Unterstützungsangeboten), Mittagsverpflegung sowie Leistungen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (wie Mitgliedsbeiträge für Sport- oder Kulturvereine, Unterricht in künstlerischen Fächern wie Musikunterricht und Teilnahme an Freizeitaktivitäten in Form einer Pauschale von allerdings nur 15 Euro monatlich), § 28 SGB II (dazu Lenze 2017; zu den Verbesserungen durch das „Starke-Familien-Gesetz“ siehe Lenze 2019).

Die entsprechenden Leistungen werden gem. § 29 Abs. 1 SGB II durch Sach- und Dienstleistungen erbracht und können durch Direktzahlungen der zuständigen Behörde an die Leistungsanbieter abgewickelt werden. Einzelne Kommunen und Städte haben damit begonnen, einzelne Leistungen an den Schulen zu bündeln (vgl. nunmehr auch § 29 Abs. 6 SGB II n.F.),

und/oder Passsysteme entwickelt (z.B. „Berlin Card“), mit denen die Leistungen ohne größeren bürokratischen Aufwand von den berechtigten Kindern und Jugendlichen unter Vorlage ihres Passes direkt bei den Leistungsanbietern in Anspruch genommen werden können (dazu Schulte-Basta/Ohlmeier 2019). Wenn dieser Weg vom Bundesgesetzgeber weiter ausgebaut wird, könnten Bildungs- und Teilhabeleistungen zukünftig als Förderungs- und Unterstützungsleistungen direkt an den Schulen und bei freien Trägern infrastrukturell verankert werden, um benachteiligte junge Menschen zu fördern (dazu Apel et al. 2017). Dass dies verfassungsrechtlich zulässig ist, ergibt sich aus Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach es dem Gesetzgeber ausdrücklich zusteht, die Leistungen für das soziokulturelle Existenzminimum als Sach- und Dienstleistungen zu erbringen (vgl. BVerfGE 125, 175, 244). Zwar hat das Gericht jüngst betont, dass der Bundesgesetzgeber entsprechende Aufgaben nicht unmittelbar den Kommunen zuweisen darf (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juli 2020 – 2 BvR 696/12). Es bleibt ihm aber weiterhin unbenommen, den Ländern die Möglichkeit für die infrastrukturelle Bündelung der Leistungen zu eröffnen. Dies spricht für ein abgestimmtes Vorgehen von Bund und Ländern unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände, wie es bereits bei der beabsichtigten Einführung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung praktiziert wird (vgl. Wrase 2019a: 13).

Jugendhilfe, insbesondere Ganztagsschule

Eine weitreichende Verantwortung für die Förderung von jungen Menschen hat der Bund im Rahmen des Kinder- und Jugendhilferechts im SGB VIII übernommen. Dabei stützt er sich auf den Kompetenztitel der „öffentlichen Fürsorge“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, der vom Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das Sozialstaatsprinzip weit verstanden wird (vgl. BVerfGE 97, 332, 341; 140, 65, Rn. 29). Er erfasst auch neu zu regelnden Lebenssachverhalte, wenn sie nur in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild der klassischen „Fürsorge“ entsprechen (vgl. BVerfGE 108, 186, 214; st. Rspr.; dazu Wittreck, 2015: Art. 74 Rn. 37). Wie das Gericht mehrfach entschieden hat, fällt unter „Fürsorge“ in diesem Sinne die gesamte Jugendhilfe (vgl. BVerfGE 22, 180, 212 f.; 97, 332, 341 f.; 140, 65, Rn. 29; st. Rspr.), und zwar auch, wenn zugleich der Bildungsbereich berührt ist (vgl. BVerfGE 97, 332, 341 ff.). Dies entspricht dem umfassenden sozialpädagogischen Auftrag, wie er in § 1 Abs. 1 SGB VIII verankert ist. Danach hat jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftlichen Persönlichkeit (vgl. Münder/Meysen/Trenczek 2019, § 1 Rn. 7 ff.). Nach § 1 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII gehört es insbesondere zum Auftrag der Jugendhilfe, „junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung [zu] fördern und dazu bei[zuhilfen]bringen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen“. Entsprechend ist der Bund berechtigt, einen Anspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter im SGB VIII zu verankern und hierfür auch Qualitätskriterien aufzustellen (vgl. Münder 2017, 2018). Dabei kann er u.a. Förder- und Unterstützungsmaßnahmen

vorsehen, um Bildungsbenachteiligung und Bildungsarmut abzubauen, soweit er dabei nicht in den Kernbereich der Schulaufsicht der Länder eingreift und die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG beachtet wird (vgl. Wrase 2019a). Die Bundesregierung hat wiederholt betont, dass sie den von ihr zum Jahr 2025 geplanten Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung in den Grundschulen für die Verbesserung von Bildungschancen sozial benachteiligter Schüler*innen nutzen will (vgl. Deutscher Bundestag 2020: 9).

Berufsausbildung und berufliche Weiterbildung

Nicht zuletzt trägt der Bund die Verantwortung für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung und die Berufsausbildungsförderung, für deren Regelung er sich auf die Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 12 und 13 berufen kann (vgl. BVerfGE 55, 274, 309; 106, 62, 133; Jarass/Pieroth/Kement 2020: Art. 74 Rn. 24, 33, 38 m.w.N.). Ein zentraler Bereich für Grundbildungsangebote für beschäftigte oder von Arbeitslosigkeit betroffene Erwachsene ist die berufsbezogene Weiterbildungsförderung nach §§ 81, 82 SGB III und § 16 SGB II, die im Rahmen der konkurrierenden Bundeszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und 12 GG liegt (vgl. Jarass/Pieroth/Kement 2020: Art. 74 Rn. 17, 35 f. m.w.N.). Wie gesehen (oben unter 2.4.-2.6)., bildet gerade die berufsbegleitende Qualifizierung von bildungsarmen und gering literalisierten Beschäftigten einen wichtigen Ansatzpunkt in der Strategie der Bundesregierung im Rahmen der Nationalen Dekade (vgl. Deutscher Bundestag 2019). Da der betroffene Personenkreis aufgrund der geringen Qualifizierung und fehlender Zertifikate einem deutlich erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt ist, trägt der Bund – neben den Ländern – die Verantwortung für die effektive Gewährung des bildungsrechtlichen Existenzminimums im Rahmen von Fort- und Weiterbildungsangeboten. Er muss dafür unbedingte Rechtsansprüche schaffen.

4.3.3. Möglichkeiten eines verbindlichen gemeinsamen Vorgehens

Wie gesehen berührt die Aufgabe zur Überwindung von Bildungsarmut und geringer Literalität Zuständigkeiten sowohl der Länder als auch des Bundes. Es ergibt daher Sinn, möglichst eine gemeinsame Strategie zu entwickeln und Maßnahmen zu ergreifen. Die bisher im Rahmen der Nationalen Dekade vorgesehenen Projekte sind zu begrüßen. Sie greifen aber erkennbar zu kurz, da sie allein auf die Erwachsenen(weiter-)bildung fokussieren und den übrigen Bildungsbereich, insbesondere die allgemeinen und berufsbildenden Schulen, vollständig ausklammern. Zudem fehlt es an einer dauerhaften und nachhaltigen Institutionalisierung der entsprechenden Instrumente (z.B. Grundbildungszentren).

Vielmehr wäre eine Nationale Strategie von Bund und Ländern gegen Bildungsarmut und für mehr Chancengleichheit angezeigt, wie sie führende Bildungsforscher*innen schon seit geraumer Zeit anmahnen (vgl. Allmendinger et al. 2014). Ein solches Vorhaben könnte – trotz des sogenannten „Kooperationsverbotes“ (dazu Wrase 2018) – auch rechtsverbindlich in Form eines Staatsvertrags umgesetzt werden. Denn Regelungen durch Staatsverträge und

Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern werden jedenfalls dann als zulässig angesehen, wenn sie „ambivalente Materien“ betreffen, die in die Kompetenz sowohl des Bundes als auch der Länder fallen (vgl. Rudolf 2008: Rn. 54; Grawert 1967: 131 ff.). Diese Voraussetzung ist, wie dargelegt, aufgrund der (Mit-)Verantwortlichkeit des Bundes für die Sicherung des bildungsrechtlichen Existenzminimums in verschiedenen Bereichen der Sozialgesetzgebung, für die er die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit hat, zu bejahen.

5. Handlungsverantwortlichkeiten von Bund und Ländern

Die Analyse hat gezeigt, dass aus dem Völker- und Verfassungsrecht für Bund und Länder konkrete Handlungspflichten zur Sicherstellung des bildungsrechtlichen Existenzminimums erwachsen. In den Rahmen einer Nationalen Strategie gegen Bildungsarmut und geringe Literalität müssten neben der Weiterbildung auch der Schulbereich, der für die Grundbildung zentral ist, sowie unterschiedliche sozialpolitische Instrumente einbezogen werden. Zwar steht dem Gesetzgeber bei der Verfolgung entsprechender Ziele ein sehr weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass gesetzgeberische Entscheidungen „auf der Grundlage der Ergebnisse der Bildungsforschung zu treffen“ sind (BVerfGE 34, 165, 185; Cremer 2012). Vor diesem Hintergrund sollen abschließend die aus rechtlicher Sicht zentrale Punkte zusammengefasst werden.

- (1.) Eine klare rechtliche Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems „auf allen Ebenen“ ergibt sich aus Art. 24 UN-BRK (siehe oben unter 4.1.6). Dies bedeutet, dass an den Regelschulen inklusive Strukturen sowie pädagogische hochwertige und nicht-diskriminierende Unterstützungsangebote für Schüler*innen mit Förderbedarf geschaffen werden müssen. Gleichzeitig müssen Sonder- und Förderschulen schrittweise geschlossen werden (vgl. CRPD 2016; Deutsches Institut für Menschenrechte 2017). Für die notwendige Transformation sind in den meisten Bundesländern noch erhebliche Anstrengungen zu leisten. Nur wenige Länder wie Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein, mit teilweisen Einschränkungen auch Niedersachsen und Berlin, haben die notwendigen Veränderungen bereits erfolgreich eingeleitet und befinden sich auf dem Weg, ihre Bildungs- und Fördersysteme stärker integrativ bzw. inklusiv auszurichten (vgl. Steinmetz/Helbig/Wrase: i.E.).
- (2.) In der Bildungswissenschaft wird zur Vermeidung von Bildungsarmut gefordert, Schüler*innen, die ein entsprechendes Risiko aufweisen, frühzeitig und effektiv zu unterstützen, hierfür ausreichende personelle und sachliche Ressourcen an den Schulen bereitzustellen und die entsprechende pädagogisch-fachliche Qualifikation der Lehr- und Fachkräfte zu verbessern (vgl. Quenzel/Hurrelmann 2019: 20f.). Die Aufgabe der Bewältigung von Bildungsbenachteiligung müsse systematisch an den Schulen, vor allem im Ganztagsbereich, verankert werden (Hermstein et al. 2019: 786). Potenziale für die

Verbesserung von Bildungschancen könnten dabei durch eine sinnvolle Verknüpfung des Unterrichts mit den sozialpädagogischen Angeboten erreicht werden. Individuelle Förderangebote müssten vor allem pädagogisch inklusiv und nicht-stigmatisierend ausgestaltet sein (vgl. Butterwegge 2019: 760 ff.; Sauerwein/Heer 2020). Es zeigt sich zudem, dass ein längeres gemeinsames Lernen gerade für leistungsschwächere Schüler*innen förderlich sein kann, ohne dass leistungsstärkere dadurch beeinträchtigt werden (vgl. Matthewes 2020). Wie erläutert (unter 4.3.2) bieten sich mithilfe bundesgesetzlicher Vorgaben Optionen, (Grundsicherungs-)Leistungen zur Bildung und Teilhabe sowie Angebote der Jugendhilfe infrastrukturell an Schulen mit entsprechenden Risikopotenzialen zu bündeln und damit ein förderliches pädagogisches Umfeld zu schaffen, um Kompetenzen gezielt zu fördern und Bildungsarmut vorzubeugen.

- (3.) In der Fort- und Weiterbildung von Erwachsenen sollten die bestehenden Angebote (z.B. Grundbildungszentren) evaluiert und nachweislich erfolgreiche Konzepte flächendeckend ausgebaut und institutionell verstetigt werden. Es ist rechtlich zwingend (siehe oben unter 4.), unbedingte Rechtsansprüche der von geringer Literalität und/oder Zertifikatsarmut Betroffenen auf eine Grundbildung, die dem bildungsrechtlichen Existenzminimum genügt, gesetzlich zu verankern. Die bislang existierenden Vorschriften in den einschlägigen Landesgesetzen (siehe exemplarisch § 123 SchulG Berlin) sind rein objektiv-rechtlich ausgestaltet und genügen diese Anforderungen nicht.
- (4.) Zwar ist es zu begrüßen, dass der Bundesgesetzgeber im Arbeitsförderungsrecht einen Rechtsanspruch auf Übernahme von Weiterbildungskosten sowohl für den Erwerb von Grundkompetenzen (§ 81 Abs. 3a SGB III) als nunmehr¹⁶ auch für den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses (§ 81 Abs. 2 SGB III n.F.) geschaffen hat. Allerdings sind diese Ansprüche an verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe der Beschäftigungsfähigkeit (*employability*) geknüpft (dazu Schaumberg 2019) und zudem für SGB II-Empfänger (§ 16 SGB II) und beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (§ 82 SGB III) weiterhin nur als Ermessensleistungen ausgestaltet. Damit verfehlt der Bundesgesetzgeber seine völker- und verfassungsrechtliche Pflicht zur Gewährleistung *unbedingter* Rechtsansprüche auf Grundbildung.

¹⁶ Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung vom 20.05.2020, BGBl. I S. 1044.

Literatur

Allmendinger, Jutta (1999): Bildungsarmut. Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik, in: Soziale Welt 50, S. 35–50.

Allmendinger, Jutta/ Baethge, Martin/Füssel, Hans-Peter/Karsten, Maria-Eleonora/Maaz, Kai/Nikolai, Rita/Pant, Hans Anand/Schu, Cornelia/Spieß, Katharina/Werning, Rolf/Wrase, Michael (2014): Gesamtstaatliche Bildungsstrategie. Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen. Analyse und Empfehlungen. Ergebnispapier der Initiative für eine Gesamtstaatliche Bildungsstrategie der Niedersächsischen Staatskanzlei, Hannover.

Allmendinger, Jutta/Leibfried, Stephan (2003): Bildungsarmut, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 53 B 21–22, S. 12–18.

Allmendinger, Jutta/Nikolai, Rita (2010): Bildungs- und Sozialpolitik: Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich, in: Soziale Welt 61, S. 105–119.

Apel, Peter/Bonin, Holger/Holz, Gerda/Lenze, Anne/Borowski, Susanne/Wrase, Michael: Wirksame Wege zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen. Heinrich-Böll-Stiftung, Mai 2017, Berlin.

Badura, Peter (2015): Kommentierung Art. 7, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/ u.a. (Hg.), Grundgesetz Kommentar, Band II. C.H. Beck: München, Loseblatt Lfg. 74 (Mai 2015).

Beiter, Klaus Dieter (2006): The Protection of the Right to Education by International Law, Martinus Nijhoff Publishers: Leiden/Boston.

Bilger, Frauke (2016): Kursforschung am Beispiel AlphaPanel, in: in: Löffler, Corudla/Korfkamp, Jens (Hg.), Handbuch zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener. Waxmann: Münster, New York, S. 165–188.

Bitter, Stephan (2015): Kommentierung Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK, in: Karpenstein, Ulrich/Mayer, Franz C. (Hg.): Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Kommentar, München 2. Aufl. 2015.

Blanck; Jonna (2020): Übergänge nach der Schule als »zweite Chance«? Eine quantitative und qualitative Analyse von Ausbildungschancen von Schülerinnen und Schülern aus Förderschulen »Lernen«, Beltz Juventa: Weinheim Basel.

Bödecker, Sebastian (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. WZBrief Zivil-Engagement 05 – April 2012, Berlin.

Boltzmann, Melanie/Aulbert-Sipelmeyer, Annegret/Rüsseler, Jascha/Warnke, ralph/Menckhaus, Klaus/Overlander, Olaf (2015): AlphaPlus. Ein Alphabetisierungsprogramm zur Förderung der Schriftsprachkompetenz Erwachsener. wbv: Bielefeld.

Boysen, Sigrid (2012): Kommentierung Art. 7, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hg.), Grundgesetz Kommentar, Band I, 6. Aufl. C.H. Beck: München, S. 627–683.

Brady, David (2009). Rich Democracies, Poor People. How Politics Explain Poverty. Oxford University Press: New York, Oxford.

Brosius-Gersdorf, Frauke (2013): Kommentierung Art. 7, in: Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetz Kommentar, Band I, 3. Aufl. Mohr Siebeck: Tübingen, S. 935–1021.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF 2018): Grundbildung fördern – Chancen eröffnen. Die Nationale Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung. Berlin.

Butterwegge, Christoph (2019). Bildung – ein probates Mittel zur Bekämpfung von (Kinder-)Armut in Deutschland?, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), Handbuch Bildungsarmut. Springer VS: Wiesbaden, S. 743–767.

Calmbach, Marc (2019). „Ich möchte es einmal besser haben als meine Eltern“. Einblicke in die Lebenswelten von bildungsbenachteiligten Teenagern, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), Handbuch Bildungsarmut. Springer VS: Wiesbaden, S.419–434.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR 1990): General Comment No. 3. The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), Fifth Session, UN-Dok. E/1991/23.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR 1999): General Comment No. 13. The right to education (art. 13 ICESCR). Twenty-First Session, UN Doc. E/2000/22.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD 2016): General Comment No. 4. Article 24: The right to inclusive education. 2nd September 2016, UN-Dok. CRPD/C/GC/4.

Cremer, Wolfram (2012): Die verbindliche Übergangsempfehlung zur Sekundarstufe zwischen Verfassungsauftrag und Verfassungswidrigkeit, in: Institut für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V. (Hg.), *Selektion und Gerechtigkeit in der Schule*. Nomos: Baden-Baden, S. 79–108.

Degener, Theresia (2009): Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 57, S. 200–219.

Della Fina, Valentina/Cera, Rachele/Palmisan, Guiseppa (2017): *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*. Springer: Berlin.

Deutscher Bundestag (2019): Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte der Nationalen Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung 2016 bis 2026, 31.10.2019, Drucksache 19/14880, Berlin.

Deutscher Bundestag (2020): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ (Ganztagsfinanzierungsgesetz -GaFG). Bundestag Drucksache 19/17294, 19. Februar 2020, Berlin.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): *Inklusive Bildung ist ein Menschenrecht. Warum es inklusive Schulen für alle geben muss*. Position Nr. 10 – September 2017, Berlin.

Ditton, Hartmut (2019): Mechanismen der Selektion und Exklusion im Schulsystem, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), *Handbuch Bildungsarmut*. Springer VS: Wiesbaden, S. 157–182.

Dorsch, Gabriele (1994): *Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes*. Duncker und Humblot: Berlin.

Drucks, Stephan/Bittlingmayer, Uwe H./Bauer, Ullrich/Gerdes, Jürgen (2019). Gesellschaftspolitische Determinanten von Teilhabe am Beispiel des „funktionalen Analphabetismus“, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), *Handbuch Bildungsarmut*. Springer VS: Wiesbaden, S. 77–120.

Dutz, Gregor/Hartig, Johannes (2020): Skalierung und Verlinkung der LEO-Studie 2018, in: Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus (Hg.), *LEO 2018. Leben mit geringer Literalität*. wbv Publikation: Bielefeld, S. 65–78.

Essen, Fabian van (2013): *Soziale Ungleichheit, Bildung, Habitus. Möglichkeitsräume ehemaliger Förderschüler*. Springer VS: Wiesbaden.

Grawert, Rolf (1967): *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland: eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen Staatspraxis mit einer Zusammenstellung der zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Abkommen*. Berlin.

Grotlüschen, Anke (2012): Literalität und Erwerbstätigkeit, Grotlüschen, Anke/Riekmann, Wibke (Hg.), *Funktionaler Analphabetismus in Deutschland. Ergebnisse der ersten leo. – Level-One-Studie*. Waxmann: Münster, New York, S. 135–165.

Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus (2019): Geringe Literalität unter Erwachsenen, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), *Handbuch Bildungsarmut*. Springer VS: Wiesbaden, S. 341–364.

Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus/Dutz, Gregor/Heilmann, Lisanne/Stammer, Christopher (2020): Hauptergebnisse und Einordnung zur LEO-Studie 2018 – Leben mit geringer Literalität, in: Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus (Hg.), LEO 2018. Leben mit geringer Literalität. wbv Publikation: Bielefeld, S. 13–64.

Grotlüschen, Anke/Riekmann, Wibke/Buddeberg, Klaus (2012): Hauptergebnisse der leo. – Level-One-Studie, in: Grotlüschen, Anke/Riekmann, Wibke (Hg.), Funktionaler Analphabetismus in Deutschland. Ergebnisse der ersten leo. – Level-One-Studie. Waxmann: Münster, New York, S. 13–53.

Hanschmann, Felix (2020): *Notebooks für alle. Der staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag und das Recht auf Bildung in Zeiten von Corona*. Abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/notebooks-fuer-alle> (1.9.2020).

Harris, David/O'Boyle, Michael/Warbrick, Colin (2014): *Law of the European Convention on Human Rights*. 3rd ed. Oxford University Press: Oxford.

Heilmann, Lisanne (2020): Literalität, gesundheitsbezogene Praktiken und Grundkompetenzen, in: Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus (Hg.), LEO 2018. Leben mit geringer Literalität. wbv Publikation: Bielefeld, S. 255–286.

Heilmann, Lisanne/Grotlüschen, Anke (2020): Literalität, Migration und Mehrsprachigkeit, in: Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus (Hg.), LEO 2018. Leben mit geringer Literalität. wbv Publikation: Bielefeld, S. 115–142.

Heisler, Dietmar (2014): Warum kommen (so) wenige Menschen in Alphabetisierungskurse? Erklärungsansätze und Forschungsdesiderata, in: Heisler, Dietmar/Mannhaupt, Gerd (Hg.), *Analphabetismus und Alphabetisierung in der Arbeitswelt*. Befunde und aktuelle Entwicklungen. Peter Lang: Frankfurt am Main, S. 41–64.

Hermstein, Björn/Berkemeyer, Nils/Bos, Wilfried/Semper, Ina (2019): Schulreform und Bildungsarmut, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), *Handbuch Bildungsarmut*. Springer VS: Wiesbaden, S. 771–798.

Holaschke, Ingo (2015): *30 Jahre danach - Biographien ehemaliger Schülerinnen und Schüler der "Lernbehindertenschule"*. Lebenszufriedenheit und beruflicher Werdegang. Waxmann: Münster, New York.

Holtmann, Anne Christine/Menze, Laura/Solga, Heike (2019). Schulabgänger und -abgängerinnen mit maximal Hauptschulabschluss, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), *Handbuch Bildungsarmut*. Springer VS: Wiesbaden, S. 365–388.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo/Kment, Martin (2020): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Kommentar, 16. Aufl. C.H. Beck: München.

Kocaj, Aleksander (2018): Zusammenhänge zwischen der Beschulungsart und der schulischen Kompetenzen sowie der schulischen Motivation von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, Diss. Berlin. Abrufbar unter <https://core.ac.uk/download/pdf/301532448.pdf> (1.9.2019).

Kultusministerkonferenz (KMK 2020): *Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2009 bis 2018*. Dokumentation Nr. 223 – Februar 2020, Berlin.

Langenfeld, Christine (2013): Kapitel 23: Das Recht auf Bildung, in: Dörr, Oliver/Grote, Rainer/Marauhn, Thilo (Hg.), *EMRK/GG Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz*, Band II. 2. Aufl., Mohr Siebeck: Tübingen, S. 1612–1646.

Lenze, Anne (2017): Kommentierung § 28 SGB II, in: Münder, Johannes (Hg.), *Sozialgesetzbuch II Grundsicherung für Arbeitsuchende*. Lehr- und Praxiskommentar. 6. Aufl., Nomos: Baden-Baden.

Lenze, Anne (2019): Mit dem Starke-Familien-Gesetz gegen Kinderarmut?, in: *info also* 2019, S. 109–113.

- Matthewes, Sönke Hendrik (2020): Längeres gemeinsames Lernen macht einen Unterschied. WZBrief Bildung 40. August 2020, Berlin.
- Münder, Johannes (2017): Bedarfsdeckende Förderung und Betreuung von Grundschulkindern durch Schaffung eines Rechtsanspruchs. Rechtsanspruch im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Juni 2017, Berlin.
- Münder, Johannes (2018): Rechtliche Möglichkeiten zur Sicherung der Qualität bei der Förderung von Grundschulkindern, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (2019): Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. 8. Auflage. Nomos: Baden-Baden.
- Nickel, Sven (2014): Funktionaler Analphabetismus – Hintergründe eines aktuellen gesellschaftlichen Phänomens. bpb – Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn. Abrufbar unter <https://www.bpb.de/apuz/179347/funktionaler-analphabetismus> (1.9.2019).
- Nuissl, Ekkehard/Przybylska, Ewa (2016): Alphabetisierung: Forschungslinien, in: Löffler, Corudla/Korfkamp, Jens (Hg.), Handbuch zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener. Waxmann: Münster, New York, S.73–99.
- OECD (2019): Education at a Glance 2019. OECD Publishing: Paris.
- Pape, Natalie (2018): Literalität als milieuspezifische Praxis. Eine quantitative Untersuchung aus ein Habitus- und Milieuperspektive zu Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen. Waxmann: Münster, New York.
- Pfahl, Lisa (2011): Techniken der Behinderung. Der deutsche Lernbehinderungsdiskurs, die Sonderschule und ihre Auswirkungen auf Bildungsbiografien. Transcript: Bielefeld.
- Pfahl, Lisa (2012): Bildung, Behinderung und Agency. Eine wissenssoziologische Untersuchung der Folgen schulischer Segregation und Inklusion, in: Becker, Rolf/Solga, Heike (Hg.), Soziologische Bildungsforschung. Springer VS: Wiesbaden, S. 415–436.
- Pfahl, Lisa/Powell, Justin J.W.: "Ich hoffe sehr, sehr stark, dass meine Kinder mal eine normale Schule besuchen können." Pädagogische Klassifikationen und ihre Folgen für die (Selbst-)Positionierung von Schüler/innen, in: Moser, Vera/Lütje-Klose, Birgit (Hg.), Schulische Inklusion. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik 62, S. 58–74.
- Poscher, Ralf/Rux, Johannes/Langer, Thomas (2009): Das Recht auf Bildung. Völkerrechtliche Grundlagen und innerstaatliche Umsetzung. Nomos: Baden-Baden
- Powell, Justin J.W. /Pfahl, Lisa (2012): Sonderpädagogische Fördersysteme, in: Bauer, Ullrich/Bittlingmayer, Uwe H./Scherr, Albert (Hrsg.), Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie. VS-Verlag: Wiesbaden, 721–739.
- Powell, Justin J.W./Pfahl, Lisa (2008): Sonderschule behindert Chancengleichheit, WZBrief Bildung 04 – November 2008, WZB Berlin.
- Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (2019): Ursachen und Folgen von Bildungsarmut, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), Handbuch Bildungsarmut. Springer VS: Wiesbaden, S. 3–28.
- Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg. 2019): Handbuch Bildungsarmut. Springer VS: Wiesbaden.
- Rammstedt, Beatrice/Zabal, Anouk/Gauly, Britta (2019): Grundkompetenzen Erwachsener im internationalen Vergleich – Ergebnisse aus 32 PIAAC-Teilnehmerländern, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), Handbuch Bildungsarmut. Springer VS: Wiesbaden, S. 287–314.
- Richardson, John/Powell, Justin J.W. (2011): Comparing Special Education: Origins to Contemporary Paradoxes. Stanford University Press: Stanford, California.

- Riedel, Eibe (2010). Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem. *Gemeinsam Leben – Gemeinsam Lernen NRW*, Dortmund.
- Rockmann, Ulrike/Leerhoff, Holger/Nauenburg, Ricarda/Lohauß, Peter (2019): Daten der amtlichen Statistik zu Bildungsarmut, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), *Handbuch Bildungsarmut*. Springer VS: Wiesbaden, S. 315–340.
- Rudolf, Walter (2008): § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VI Bundesstaat. 3. Aufl. C.F. Müller: Heidelberg.
- Rux, Johannes/Niehues, Norbert (2013): *Schulrecht*, 5. Aufl. C.H. Beck: München.
- Sauerwein, Markus N./Heer, Jana (2020): Warum gibt es keine leistungssteigernden Effekte durch den Besuch von Ganztagsangeboten?, in: *Zeitschrift für Pädagogik* 66, H. 1, S. 78–101.
- Schäfer, Armin (2015): *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Campus: Frankfurt am Main.
- Schaumberg, Torsten (2019): Kommentierung § 81 SGB III, in: Böttiger, Walter/Körtek, Yasemin/Schaumberg, Torsten (Hg.) *Sozialgesetzbuch III Arbeitsförderung. Lehr- und Praxis-kommentar*, 3. Aufl. Nomos: Baden-Baden.
- Schulte-Basta, Dorothee/Ohlmeier, Nina (2019): Passgenau? Bessere Kinderteilhabe durch Pass-Systeme. Heinrich-Böll-Stiftung. Böll.brief Teilhabegesellschaft #11 Dezember 2019, Berlin.
- Schumann, Brigitte (2007): "Ich schäme mich ja so!". Die Sonderschule für Lernbehinderte als "Schonraumfalle". Julius Klinkhardt: Bad Heilbrunn.
- Siehr, Angelika/Wrase, Michael (2014). Das Recht auf inklusive Schulbildung als Strukturfrage des deutschen Schulrechts. Anforderungen aus Art. 24 BRK und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 62, S. 161–182.
- Solga, Heike (2017): Bildungsarmut und Ausbildungslosigkeit in der Bildungs- und Wissensgesellschaft, in: Becker, Rolf (Hg.), *Lehrbuch der Bildungssoziologie*, 3. Aufl. Springer VS: Wiesbaden, S. 443–485.
- Stammer, Christopher (2020): Literalität und Arbeit, in: in: Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus (Hg.), *LEO 2018. Leben mit geringer Literalität*. wbv Publikation: Bielefeld, S. 167–196.
- Steinmetz, Sebastian/Helbig, Marcel/Wrase, Michael (i.E.): *Die Umsetzung schulischer Inklusion in den 16 Bundesländern*. Manuskript, Berlin.
- Steuken, Ulrich (2016): *Erwachsenenalphabetisierung in Deutschland*, in: Löffler, Corudla/Korfkamp, Jens (Hg.), *Handbuch zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener*. Waxmann: Münster, New York, S. 13–32.
- Thiel, Markus (2018): Kommentierung Art. 7 GG, in: Sachs, Michael (Hg.): *Grundgesetz Kommentar*. 8. Aufl. C.H. Beck: München.
- UNESCO (1994): *World Declaration on Education for All and Framework for Action to Meet Basic Learning Needs*. Adopted by the World Conference on Education for All. Jomtien, Thailand, 5–9 March 1990, Paris.
- Wittreck, Fabian: Kommentierung Art. 70, Art. 74 GG, in: Dreier, Horst (Hg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band II, 3. Aufl. Mohr Siebeck: Tübingen.
- Wrase, Michael (2014) *Die Implementation des Rechts auf inklusive Schulbildung nach der UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Evaluation aus rechtlicher Perspektive*. In Kuhl, Poldi/Stanat, Petra/Lütje-Klose, Birgit/Gresch, Cornelia/Pant, Hans Anand/Prenzel, Manfred (Hg.), *Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen*. VS-Verlag: Wiesbaden, S. 41–74.

Wrase, Michael (2018): Das Kooperationsverbot und sein Ende. Bund und Länder sollen in Bildungsfragen noch enger zusammenarbeiten dürfen, in: WZB-Mitteilungen Heft 159, Berlin.

Wrase, Michael (2019a): Einheitliche Qualitätskriterien für den Ganzttag im Grundschulalter. Möglichkeiten der bundesrechtlichen Umsetzung. Stiftung Mercator: Essen.

Wrase, Michael (2019b): Das Recht auf Bildung und Zugang zur Regelschule für geflüchtete Kinder und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer. Rechtsgutachten im Auftrag des Paritätischen Gesamtverbands, 28. Oktober 2019, Berlin.