

Claudia Mahler/Norman Weiß

Der Einfluss der internationalen Menschenrechtsverträge auf die deutsche Bildungsrechtsordnung

1 Einleitung

Ursprünglich handelt es sich beim Völkerrecht um zwischen Staaten geltendes Recht, das Fragen des zwischenstaatlichen Verkehrs und andere Gegenstände der internationalen Beziehungen regelt. Dabei nimmt das Völkerrecht grundsätzlich eine neutrale Position gegenüber den internen Verhältnissen der Staaten ein. Diktaturen, Monarchien oder Demokratien nehmen als souveräne Staaten gleichberechtigt am Völkerrecht teil, ungeachtet ihrer Wirtschaftsordnung oder dem Grad ihrer Rechtsstaatlichkeit. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hat eine verstärkte Wertorientierung des Völkerrechts stattgefunden, die zunächst mit dem Gewaltverbot (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta) die zwischenstaatlichen Beziehungen erfasst hat. Nachfolgend ist jedoch eine determinierende Funktion des Völkerrechts erkennbar geworden, die in zuvor genuin innerstaatliche Bereiche ausstrahlt oder hineinwirkt.¹ Dies ist insbesondere für die Menschenrechte festzustellen:² Menschenrechtsverletzungen sind heute keine innerstaatliche Angelegenheit mehr, die unter dem Schutzpanzer der Souveränität vorgenommen werden können. Der Schutz individueller Grund- und Menschenrechte ist somit zu einer Angelegenheit des „international concern“ geworden, der den Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten überwunden hat.³ Als Inhaber völkerrechtlicher Rechte ist das Individuum zu einem Völkerrechtssubjekt geworden⁴ und kann, falls weitere Voraussetzungen vorliegen, seine eigenen Rechte auch selbst gegen den Staat geltend machen.⁵

Die Staaten sind als Vertragsparteien von Menschenrechtsverträgen nicht nur gehalten, bestimmte Verhaltensweisen zu unterlassen, also nicht zu foltern, keine Zensur auszuüben etc., sondern in vielen Fällen auch verpflichtet, positive Maßnahmen zu ergreifen, um bestimmte Menschenrechte überhaupt erst zu verwirklichen, und sie dadurch dem Einzelnen zugänglich zu machen.⁶

Dies gilt beispielsweise für das Recht auf Bildung,⁷ das seinen Ausgangspunkt in Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)⁸ hat. Das menschenrechtliche Programm der AEMR ist in regionalen und internationalen Menschenrechtsverträgen umgesetzt und aus-

¹ Ipsen, K., in: ders. (Hrsg.), *Völkerrecht*, München 5. Aufl. 2004, § 3 Rn. 14.

² Beispielsweise Fassbender, B., *Der Schutz der Menschenrechte als zentraler Inhalt des völkerrechtlichen Gemeinwohls*, in: *EuGRZ* 2003, S. 1–16.

³ Näher Klein, E., *Menschenrechte, Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsanwendung*, Baden-Baden 1996.

⁴ Hailbronner, K., *Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte*, in: Graf Vitzthum, W. (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin 4. Aufl. 2007, 3. Abschnitt, S. 167–271 (S. 169 ff. 228 ff.).

⁵ Im menschenrechtlichen Bereich durch eine so genannte Individualbeschwerde; hierzu Weiß, N., *Überblick über die Erfahrungen mit Individualbeschwerden unter verschiedenen Menschenrechtsabkommen*, in: *AVR* 2004, S. 142–156; Grabenwarter, C., *Europäische Menschenrechtskonvention*, Wien/München 2. Aufl. 2005, § 9.

⁶ Vgl. die Beiträge in: Klein, E. (Hrsg.), *The Duty to Protect and to Ensure Human Rights*, Berlin 2000.

⁷ Ausführlich zum Recht auf Bildung, Nowak, M., *The Right to Education*, in: Eide, A./Krause, K./Rosas, A. (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2. Auflage, Dordrecht u.a. 2001, S. 245–271; Mahler, C./Mühr, A. (Hrsg.), *Menschenrechtsbildung, Bilanz und Perspektiven*, Wiesbaden 2004.

⁸ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/810, S. 71; dt. z.B. abgedruckt in: Sartorius II Nr. 19.

gebaut worden. Das Recht auf Bildung findet sich auf der internationalen Ebene u.a. in Art. 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)⁹ und in Art. 28 und 29 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention)¹⁰. Mit der Ratifikation des Sozialpakts ist die Bundesrepublik Deutschland die Verpflichtung eingegangen, das Recht auf Bildung innerstaatlich zu verwirklichen. Die Kinderrechtskonvention differenziert diese Pflicht aus und konkretisiert sie unter Bedachtnahme auf das Kindeswohl.

Auf der regionalen, europäischen Ebene ist das Recht auf Bildung in Art. 2 Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention¹¹ und in Art. 17 Abs. 2 der Revidierten Europäischen Sozialcharta¹² verankert. Während das Zusatzprotokoll ein Abwehrrecht formuliert, betont die Revidierte Europäische Sozialcharta die Pflicht des Staates, die notwendigen Einrichtungen zu schaffen und zu unterhalten.

Festzuhalten ist somit, dass es mehrere Ansatzpunkte für das Völkerrecht gibt, um auf die deutsche Bildungsrechtsordnung einzuwirken. Ein klassischer, von der Geschmeidigkeit der zwischenstaatlichen Beziehungen motivierter Punkt, der im europäischen Gemeinschaftsrecht freilich noch durch das Moment der Nichtdiskriminierung charakterisiert wird, ist die Anerkennung fremder Schul-, Studien- und Berufsabschlüsse.¹³

Menschenrechtlich begründet ist die Forderung nach Geschlechtergleichheit im Bildungswesen (in verschiedenen ILO-Übereinkommen und im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau – CEDAW). Bei älteren Verfassungsstaaten ist es möglich, dass das Völkerrecht hier einen bereits verfassungsrechtlich vorhandenen Gleichheitssatz (etwa Art. 3 Abs. 2 GG) mit einem neuen Schub versieht und die Verwirklichung von Geschlechtergleichheit befördert. Nicht selten wird dieses Anliegen aber durch das Völkerrecht erstmals in rechtsverbindlicher Form an eine nationale Rechtsordnung herangetragen.

Das Recht auf Bildung schließlich mag in einer ganzen Reihe von Staaten auf die Tradition der allgemeinen Schulpflicht treffen, fügt dieser aber regelmäßig einen ausdifferenzierten Katalog von staatlichen Gewährleistungspflichten hinzu, auf die nachfolgend einzugehen sein wird. Dabei folgt auf die Auseinandersetzung mit den einschlägigen Normen und politischen Verpflichtungen (2) ein Überblick über die nationale Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland (3).

2 Normbestand und politische Verpflichtungen

Art. 26 AEMR hat einen ersten, sehr weiten Ansatz, was unter Bildung/Erziehung zu verstehen ist. Die Staaten hatten sich darauf geeinigt, dass auf der Ebene der Grundschulen der Zugang zur Bildung für alle unentgeltlich zu erlangen ist. Die in Art. 26 AEMR weitgefassten Garantien zum Recht auf Bildung sind in vielen anderen internationalen Verträgen erneut aufgegriffen und meist mit einem speziellen Fokus als verbrieftete Rechte aufgenommen worden.

⁹ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1570.

¹⁰ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl. 1992 II S. 122.

¹¹ Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952, ETS Nr. 9, in der durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2002 II, S. 1072.

¹² Revidierte Europäische Sozialcharta vom 3. Mai 1996, ETS Nr. 163, von der Bundesrepublik Deutschland am 29. Juni 2007 unterzeichnet.

¹³ Ein Beispiel hierfür ist die im Rahmen des Europarats verabschiedete Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region vom 11. April 1997.

Auch die Wiener Erklärung der Weltmensenrechtskonferenz von 1993 bringt zum Ausdruck, wie wichtig Bildung für die friedliche Verständigung der Völker ist: „Education should promote understanding, tolerance, peace and friendly relations between the nations and all racial or religious groups.“¹⁴ Die Staaten haben mit der Zustimmung zur Deklaration ihren Willen zur Umsetzung dieser Rechte bestärkt.

2.1 Ebene der Vereinten Nationen/Menschenrechtsverträge

Alle Vertragsstaaten des Sozialpaktes haben sich darauf geeinigt, dass Bildung darauf gerichtet ist, die menschliche Persönlichkeit voll zu entwickeln. Dieses Ziel dient der Verwirklichung der Menschenwürde und ist darüberhinaus auf die Stärkung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten gerichtet.

2.1.1 Der Sozialpakt

Art. 13 ist nicht nur der längste aller Artikel, die im Sozialpakt festgeschrieben sind, er ist auch mit einer konkreten Umsetzungspflicht verbunden. Die Vorschrift ist besonders weitreichend und umfassend sowie ohne Vorbehalt für Deutschland gültig.

In Art. 13 Abs.1 Sozialpakt sind die Ziele der Bildung dargelegt, in Abs. 2 werden die institutionellen Begebenheiten, wie die unentgeltliche Grundschulpflicht, das Angebot von verschiedenen höheren Schultypen und der Zugang zur Hochschulbildung festgeschrieben. Die Vorschrift weist darauf hin, dass der Vertragsstaat auch für die Weiterbildung von Personen Sorge zu tragen hat, denen der Abschluss der Grundschule nicht möglich war. Außerdem muss der Staat die Entwicklung des Schulsystems aktiv vorantreiben, für Fördermaßnahmen sorgen und die wirtschaftliche Lage der Lehrer fortlaufend verbessern. Abs. 3 formuliert die staatliche Pflicht, die Freiheit der Eltern bei der Ausbildung auch im religiösen Bereich zu achten. Die Freiheit, Bildungseinrichtungen zu gründen und zu leiten, wird garantiert, soweit diese bestimmten Mindestanforderungen entsprechen (Abs. 4).

In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 13¹⁵ zum Sozialpakt vom 8. Dezember 1999 wird das Recht auf Bildung konkretisiert. Allgemeine Bemerkungen sind Erläuterungen, mit denen die zur Überwachung der Verträge berufenen Ausschüsse (auch: Vertragsgremien oder Treaty bodies) die Staaten bei der Auslegung des jeweiligen Vertrages unterstützen.¹⁶ Der Ausschuss stellt klar, dass das Recht auf Bildung nicht nur ein eigenständiges Menschenrecht ist, sondern auch ein unverzichtbares Mittel zur Verwirklichung anderer Menschenrechte darstellt. Ein weiterer Punkt, der in der Allgemeinen Bemerkung hervorgehoben wird, ist, dass ein Staat kaum eine bessere Investition tätigen kann als in den Bereich der Bildung zu investieren. Eine systematische Bearbeitung haben die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 13 durch die ehemalige UN-Sonderberichterstatterin Katarina Tomaševski erfahren.¹⁷

¹⁴ Vienna Declaration and Programme of Action vom 25. Juni 1993, UN.-Dok. A/CONF.157/23, Nr. 33.

¹⁵ CESCR E/C.12/1999/10 Deutsche Übersetzung in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2005, S. 263–284.

¹⁶ Vgl. Klein, E., General Comments – zu einem eher unbekanntem Instrument des Menschenrechtsschutzes, in: FS Dietrich Rauschnig, Köln u.a. 2001, S. 301–311.

¹⁷ Hierzu ausführlich Amsler, P., Die Internationalen Bestimmungen zum Recht auf Bildung, in: Overwien, B./Prenzel, A. (Hrsg.), Recht auf Bildung, Opladen 2007, S. 69–79 (S. 76 f).

Art. 14 beinhaltet die Pflicht zur Schaffung eines nationalen Aktionsplanes zur Einführung einer unentgeltlichen Grundschulpflicht.¹⁸ Diese Verpflichtung besteht nur für Staaten, die bei Ratifikation des Paktes noch keine unentgeltliche Grundschulpflicht eingeführt haben. Deutschland konnte diese bereits vorweisen und ist mit diesem Artikel daher nicht mehr befasst.

2.1.2 Die Kinderrechtskonvention

In Art. 28 Kinderrechtskonvention wird das Recht des Kindes auf Bildung anerkannt und damit auch festgelegt, dass sich um seine Verwirklichung in erster Linie der Vertragsstaat kümmern muss, um seine Pflichten aus der Konvention zu erfüllen. In diesem Artikel werden auch strukturelle Elemente zur Gestaltung eines Schulsystems, das allen Kinder zur Chancengleichheit verhelfen soll, angeregt. Neben dem unentgeltlichen Besuch der Grundschule werden den Vertragsstaaten die Einführung von verschiedenen Formen der weiterführenden Schulen (allgemeinbildend und berufsbildend) sowie die Ermöglichung des Hochschulzugangs auferlegt. Art. 29 kann als detaillierte Verbriefung des Rechts als Bildung angesehen werden und hebt des weiteren heraus, dass dem Kind Rechte und Würde zukommen. In diesen Ausführungen sind verschiedene Ziele der Bildung beschrieben: die ganzheitliche Entwicklung des vollständigen Potentials des Kindes; einschließlich der Entwicklung der Achtung der Menschenrechte; ein vertieftes Verständnis von Identitäten und Zugehörigkeiten,¹⁹ sowie seiner Sozialisierung und Interaktion mit anderen und mit der Umwelt.²⁰ Die Ziele des Art. 29 Abs. 1 Kinderrechtskonvention werden auch in den Allgemeinen Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses CRC/GC/2001/1 vom 17. April 2001 ausführlich dargelegt und erläutert.²¹

In dem Kapitel Umsetzung, Monitoring und Überprüfung geht der Ausschuss dort nochmals darauf ein, dass die Vertragsstaaten die Ziele des Art. 29 in Gesetzgebung und Verwaltungsrichtlinien umzusetzen haben, um den sehr weitreichenden Implikationen Wirksamkeit als bedeutende Faktoren der Bildungspolitik zukommen zu lassen (Nr. 17). Die wirksame Umsetzung von Art. 29 Abs. 1 wird in den meisten Fällen eine Überarbeitung der Lehrpläne und Anpassung der Schulbücher erfordern (Nr. 18). Der Ausschuss ruft alle Vertragsstaaten auf, einen umfassenden nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Ziele des Artikel 29 Abs. 1 zu entwickeln und dessen Umsetzung dann zu überprüfen (Nr. 23).

Der Vorbehalt Deutschlands zur Kinderrechtskonvention zielt darauf ab, eine Unterscheidung zwischen Kindern inländischer und ausländischer Herkunft im Bildungsbereich vorzunehmen. Ursprünglich wurde der Vorbehalt eingebracht, um auf eine Forderung Jugoslawiens zu reagieren, welche vorsah, dass die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sei, Gastarbeiterkindern zu helfen, „sich in ihrer Muttersprache zu üben und kulturelle Bindungen mit ihrem Heimatland zu pflegen“.

¹⁸ Hierzu nehmen die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 11: Über Aktionspläne für die Grundschulbildung gem. Art. 14 Pakt I (E/C.12/1999/4) vom 10. Mai 1999 ausführlich Stellung; Deutsche Übersetzung in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2005, S. 246–249.

¹⁹ Hierzu auch *Schmahl S.*, Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, in: RdJB 1, 2004, S. 23–38 (S. 25).

²⁰ *Smith R.K.M.*, International Human Rights, 2. Auflage, Oxford 2005, S. 314 f.

²¹ Deutsche Übersetzung in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2005, S. 538–549.

2.1.3 Weitere relevante Quellen

Die Vertragsstaaten verpflichten sich nach Artikel 10 des Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW),²² alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu treffen, um ihr im Bildungsbereich die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten und auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau sicherzustellen. Auch das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) geht in seinem Artikel 5 lit. e) v) CERD auf das Recht auf Bildung ein.

2.1.4 Der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Bildung:

Das Amt des Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung wurde im April 1998 durch die Resolution 1998/33 der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen geschaffen. Dies verstärkte die Stellung des Rechts auf Bildung, das von vielen menschenrechtlichen Experten als Voraussetzung der Inanspruchnahme vieler anderer Rechte gesehen wird. Nur mit einem gewissen Bildungsniveau ist es den Menschen möglich, die Verwirklichung anderer Menschenrechte – sowohl politische und zivile als auch ökonomische, soziale und kulturelle Rechte – durchzusetzen.²³

Für den Menschenrechtsrat (früher Menschenrechtskommission) sind 28 unabhängige Experten als Sonderberichterstatter tätig.²⁴ Ein Sonderberichterstatter übernimmt ein Fachgebiet wie beispielsweise das Recht auf Bildung für eine längere Periode. Seine Aufgabe nimmt der jeweilige Amtsträger dadurch wahr, dass er sich nach einer gewissen Einarbeitungsphase mit einer Region oder einem Staat um einen Besuch in dem jeweiligen Land bemüht, um eine Untersuchung vor Ort durchzuführen und seine Ergebnisse zu besprechen und zu veröffentlichen.

Die erste Sonderberichterstatterin war Katarina Tomaševski, die sich sehr aktiv um einen Dialog mit den Staaten und die Systematisierung des Rechts auf Bildung bemüht hat. Besonderes Augenmerk legte sie darauf, dass das Prinzip der Nichtdiskriminierung im Bildungssektor als Ausgangspunkt berücksichtigt wird.²⁵

Im Jahre 2004 wurde Prof. Vernor Muñoz-Villalobos der Universidad Latina de Costa Rica zum neuen Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung ernannt. Deutschland hatte seine Besuchsanfrage sehr schnell positiv beantwortet, daher fand im Februar 2006 der Besuch von Prof. Muñoz statt. Hintergrund für seine Anfrage waren die Reformbemühungen im föderalen System, die Auswirkungen der Wiedervereinigung im Bildungssystem und die Herausforderung der Integration von Migrantenkindern in das Bildungswesen. Sein Besuch wurde in der Presse und von vielen Bildungspolitikern sehr kritisch gesehen.²⁶

²² Vom 18. Dezember 1979.

²³ Zum Mandat des Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung siehe auch *Lohrenscheit, C.*, Die UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Bildung und ihre Grundlegung durch Katarina Tomaševski, in: Overwien, B./Prengel, A. (Hrsg.), *Recht auf Bildung*, Opladen 2007, S. 34–50 (S. 37).

²⁴ Grundsätzlich *Rudolf, B.*, Die thematischen Berichterstatter und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, Berlin u.a. 2000.

²⁵ Ausführlich zu K. Tomaševski siehe *Lohrenscheit, C.*, Anm. 23, S. 34–50.

²⁶ Vgl. von *Thiesenhausen, F.*, Bildungsschelte der Uno empört Politiker, in: *Financial Times Deutschland* vom 22. März 2007, S. 9; „Harsche Kritik an UN-Schulbericht“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22. März 2007, S. 1 f.

2.2 Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)

Wie bereits in Art. 26 Abs. 2 AEMR ausgeführt, wird als Ziel der Bildung die Förderung der Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit sowie die Verbesserung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Sinne der Ziele der Vereinten Nationen verstanden. Dieser Gedanke wird auch in der UNESCO-Konvention gegen die Diskriminierung im Unterrichtswesen (1960)²⁷ fortgesetzt. In diesem Vertrag wird insbesondere in Art. 5 auf Toleranz und Verständnis hingewiesen.

Das Rahmenaktionsprogramm von Dakar „Education for All: Meeting Our Collective Commitments“ (2000)²⁸ erinnert an den vielfach formulierten politischen Willen, dass alle Kinder, Jugendliche und Erwachsene das Menschenrecht darauf haben, von einer (Aus-)Bildung zu profitieren, die ihre grundsätzlichen Lernbedürfnisse erfüllt und die ein „learning to know, to do, to live together and to be“ umfasst. Es sei nun an der Zeit, so erklären die Staaten – darunter auch die Bundesrepublik Deutschland – in diesem Rahmenaktionsprogramm weiter, diese politischen Verpflichtungen auch umzusetzen. Zutreffend erinnert das Rahmenaktionsprogramm von Dakar daran, dass das Recht auf Bildung der Schlüssel für nachhaltige Entwicklung, Frieden und Stabilität zwischen den Staaten und innerhalb der Gesellschaften ist. Für die Teilhabe an den Ökonomien und Gesellschaften ist gerade in Zeiten fortschreitender Globalisierung auch des Wissens eine Verwirklichung des Rechts auf Bildung unverzichtbar – eine Erkenntnis, die Studien²⁹ über das Schicksal bildungsferner Schichten in der Bundesrepublik Deutschland in jüngster Zeit nachdrücklich bestätigt haben. Dementsprechend verpflichten sich die Teilnehmer des Weiterbildungsforums dazu, nationale Aktionspläne aufzustellen, die bis zum Jahre 2015 zu erfüllen sind.

Hierzu gehört es u.a. sicherzustellen, dass alle Kinder, vor allem Mädchen, Kinder aus schwierigen Verhältnissen und solche, die ethnischen Minderheiten angehören, freien Zugang zu kostenfreier Primarschulbildung guter Qualität haben.

Gerade das Qualitätskriterium stellt die Bundesrepublik Deutschland vor große Herausforderungen, da diese Kinder „aus schwierigen Verhältnissen“ oftmals in der so genannten „Restschule“ landen.

2.3 Internationale Arbeitsorganisation (ILO)

Das Verbot von Kinderarbeit ist eines der wichtigen Anliegen, dem die ILO verschiedene Konventionen gewidmet hat (etwa ILO-Übereinkommen Nr. 138 – Mindestalter oder ILO-Übereinkommen Nr. 182 – schlimmste Formen der Kinderarbeit). Kinder, die arbeiten, gehen gar nicht oder nur kurz zur Schule. Kinderarbeit vereitelt mit anderen Worten das Recht auf Bildung. Für die deutsche Bildungsrechtsordnung mit der bis zum Alter von 18 Jahren geltenden Schulpflicht ist das ILO-Regelwerk gegen Kinderarbeit nicht so bedeutsam wie möglicherweise für andere Länder. Es wird aber möglicherweise eine künftig größere Herausforderung darstellen, die Schulpflicht auch in jenen Bevölkerungs- und Einwanderergruppen, denen ein formaler Bildungserfolg überproportional versagt bleibt, gegen den scheinbar leichteren „Aufstieg“ und die Teilnahme am Wirtschaftsleben, die Kinderarbeit eröffnen, zu verteidigen.

²⁷ BGBl. 1968 II S. 387.

²⁸ ED-2000/CONF/211/1, abrufbar unter unesdoc.unesco.org/images/0012/001202/120240e.pdf (besucht am 20. September 2007).

²⁹ Etwa Müller-Hilmer, R., *Gesellschaft im Reformprozess* (Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn 2006.

2.4 Europarat

2.4.1 Art. 2 Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (ZP EMRK)

Der Umstand, dass das Recht auf Bildung, wie auch das Eigentumsrecht, in das Zusatzprotokoll ausgelagert wurden, bedeutet, dass sich die Vertragsstaaten bei der Beratung über die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)³⁰ hierüber nicht einigen konnten.³¹ Allerdings gelten die Rechte aus dem Zusatzprotokoll als vollwertige Bestandteile der Konvention (vgl. Art. 5 ZP EMRK). Die Vorschrift stellt fest, dass das Recht auf Bildung niemandem verwehrt werden dürfe. Trotz dieser negativen Formulierung gehen die Straßburger Organe davon aus, dass es sich um ein echtes Recht auf Bildung, also ein Recht auf Zugang zu den bestehenden Bildungseinrichtungen,³² handelt.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat klargestellt, dass Art. 2 Satz 1 ZP EMRK den Staat dazu verpflichtet, das Schul- und Bildungswesen zu regeln,³³ dabei aber auf die anderen Inhalte der Konvention Bedacht zu nehmen. Besonders enge Verbindungen bestehen zu den Rechten aus Art. 8 bis 10 EMRK, weshalb das Recht auf Bildung – wie die gesamte Konvention – mit Blick auf die Verwirklichung der Ideale und Werte einer demokratischen Gesellschaft auszulegen ist.³⁴

Offen geblieben ist bislang, wie weit die vom EGMR in Art. 2 Satz 2 ZP EMRK ausgemachten positiven Verpflichtungen der Staaten reichen. Die Vorbehalte einiger Vertragsstaaten zeigen, dass diese jedenfalls keine vom Elternwunsch getragenen religiösen Schulen finanzieren wollen. Die frühere Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR) hatte in verschiedenen, gegen das Vereinigte Königreich gerichteten Fällen festgestellt, dass es keine Pflicht der Staaten gibt, besondere Schulformen einzurichten.³⁵ Der Gerichtshof hat aber angedeutet, dass die Nichtfortführung eines bestehenden schulischen Angebots eine Verletzung von Art. 2 ZP EMRK darstellen könne.³⁶ Der Staat hat außerdem die Pflicht, die religiösen und philosophischen Überzeugungen der Eltern zu respektieren.³⁷ Damit werden einerseits Fragen des Unterrichtsinhalts (beispielsweise Sexualkunde³⁸) angesprochen, aber auch die Freiheit der Schulformwahl, insbesondere die Möglichkeit, die Kinder auf allgemeine Privatschulen und private Bekenntnisschulen zu schicken.

Der Gerichtshof hat verschiedentlich klargestellt, dass das Recht auf Bildung durch staatliche Maßnahmen mit Wirksamkeit versehen werden müsse. In Betracht kommt die Schulpflicht; konkrete Vorgaben für die Gestaltung des Curriculums lassen sich hingegen nicht aus Art. 2 ZP

³⁰ [Europäische] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2002 II, S. 1055.

³¹ Heute haben allerdings 44 der 47 Mitgliedstaaten des Europarats das Zusatzprotokoll ratifiziert. Zwölf Staaten haben Vorbehalte oder Erklärungen zu Art. 2 ZP EMRK angebracht bzw. abgegeben. Sechs Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, betonen, dass sie keine finanzielle Verpflichtung übernehmen, Schulen bestimmter philosophischer oder religiöser Richtung zu finanzieren oder einzurichten.

³² Vgl. *EGMR*, Belgischer Sprachenfall Nr. 2, Urteil vom 23. Juli 1968, Ser. A, Bd. 6, Nr. B.4 (S. 31).

³³ *EGMR*, Campbell und Cosans ./. Vereinigtes Königreich, Urteil vom 25. Februar 1982, Ser. A, Bd. 48, Nr. 41.

³⁴ Vgl. *EGMR*, Kjeldsen, Busk Madsen und Pedersen ./. Dänemark, Urteil vom 7. Dezember 1976, Ser. A, Bd. 23, Nr. 50, 52; Valsamis ./. Griechenland, Urteil vom 18. Dezember 1996, RJD 1996-VI/27, Nr. 25.

³⁵ Vgl. *EKMR*, X ./. Vereinigtes Königreich, Entscheidung vom 2. Mai 1978, DR 14, S. 179 ff. (Bekenntnisschule); W u.a. ./. Vereinigtes Königreich, Entscheidung vom 6. März 1984, DR 37, S. 96 ff. (reine Mädchenschule); Simpson ./. Vereinigtes Königreich, Entscheidung vom 4. Dezember 1989, DR 64, S. 188 ff. (Sonderschule).

³⁶ Vgl. *EGMR*, Zypern ./. Türkei, Urteil vom 10. Mai 2001, RJD 2001-IV, Nr. 278.

³⁷ *EGMR*, Kjeldsen, Busk Madsen und Pedersen (Anm. 34), Nr. 53.

³⁸ Hierzu *Riedel, E.*, Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte zur Frage der Sexualkunde an öffentlichen Schulen, in: *EuGRZ* 1978, S. 264–268.

EMRK ableiten. Der (zeitweilige) Ausschluss eines Schülers von der Schule kann dessen Recht auf Bildung verletzen.³⁹

2.4.2 Art. 17 Abs. 2 Revidierte Europäische Soziacharta

Mit dieser Vorschrift verpflichten sich die Vertragsparteien, unmittelbar oder in Zusammenarbeit mit öffentlichen oder privaten Organisationen, alle notwendigen und geeigneten Maßnahmen zu treffen, die darauf gerichtet sind, Kindern und Jugendlichen eine unentgeltliche Schulbildung in der Primar- und Sekundarstufe zu gewährleisten sowie den regelmäßigen Schulbesuch zu fördern. Ziel ist es, Kindern und Jugendlichen die wirksame Ausübung des Rechts zu gewährleisten, in einem für die Entfaltung ihrer Persönlichkeit und für die Entwicklung ihrer körperlichen und geistigen Fähigkeiten günstigen Umfeld aufzuwachsen.

Im erläuternden Bericht, der der Revidierten Sozialcharta beigegeben ist,⁴⁰ wird unterstrichen, dass aus der Vorschrift kein Recht zum kostenfreien Besuch von Privatschulen folgt. Auch sind die Staaten nicht verpflichtet, die Schulpflicht bis zum 18. Lebensjahr auszudehnen.

2.4.3 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜM)

Dieses Übereinkommen vom 10. November 1994⁴¹ ist das bei weitem umfassendste Dokument zum Schutz nationaler Minderheiten.⁴² Seine besondere Bedeutung liegt einerseits darin, dass es der weltweit erste, rechtlich verbindliche multilaterale Vertrag in diesem Rechtsgebiet ist, und sein Text andererseits unterstreicht, dass der Schutz der Rechte nationaler Minderheiten einen wesentlichen Bestandteil des völkerrechtlichen Schutzes der Menschenrechte bildet⁴³. Einen wichtigen Inhalt des Abkommens bilden die kulturellen Rechte von Minderheiten. Diese wirken sich unmittelbar auf die deutsche Bildungsrechtsordnung aus:

In Art. 12 Abs. 1 RÜM haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung und der Forschung zu treffen, um die Kenntnis der Kultur, Geschichte, Sprache und Religion ihrer nationalen Minderheiten wie auch der Mehrheit zu fördern. Sie stellen hierzu unter anderem angemessene Möglichkeiten für die Lehrerbildung und den Zugang zu Lehrbüchern bereit (Art. 12 Abs. 2 RÜM). Überdies verpflichten sich die Vertragsparteien, die Chancengleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten beim Zugang zu allen Bildungsstufen zu fördern (Art. 12 Abs. 3 RÜM).

Das heißt, dass das nationale Bildungssystem einerseits im Rahmen der Lehrerbildung Elemente enthalten muss, die es allen Schülern erlaubt, im Schulunterricht Kenntnis von Kultur, Geschichte, Sprache und Religion nicht nur der Mehrheitsbevölkerung, sondern auch ihrer nationalen Minderheiten zu erlangen. Andererseits müssen entsprechende Inhalte in das Curriculum integriert werden.

³⁹ EGMR, Campbell und Cosans (Anm. 33), Nr. 41.

⁴⁰ Explanatory Report, Nr. 73 f. Der Bericht ist abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/163.htm> (besucht am 20. September 2007).

⁴¹ ETS Nr. 157, BGBl. 1997 II S. 31.

⁴² Für eine Überblicksdarstellung siehe Weiß, N., Völkerrechtlicher Minderheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: Bielefeldt, H./Lüer, J. (Hrsg.), Rechte nationaler Minderheiten, Ethische Begründung, rechtliche Verankerung und historische Erfahrung, 2004, S. 71–90.

⁴³ Vgl. zu dieser Frage generell Weiß, N., Sind Minderheitenrechte Menschenrechte?, in: ders./Mahler, C. (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 292–320.

Die Vertragsparteien erkennen im Rahmen ihres jeweiligen Bildungssystems an, dass Angehörige einer nationalen Minderheit das Recht haben, eigene private Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen zu gründen und zu betreiben (Art. 13 Abs. 1 RÜM). Einschränkend wird hinzugefügt, dass die Ausübung dieses Rechts für die Vertragsparteien keine finanziellen Verpflichtungen mit sich bringt.

Hieraus ist abzuleiten, dass die Bildungsrechtsordnung die Gründung und den Betrieb von privaten Schulen ermöglichen muss. Deren Lehrinhalte und Standards haben denen anderer privater Schulen zu entsprechen; sie unterliegen der gleichen Schulaufsicht. Einen Anspruch auf staatliche Schulen für Minderheiten gibt es ebenso wenig wie den auf staatliche Förderung von Privatschulen; eine solche Förderung ist durch die Vorschrift aber auch nicht ausgeschlossen.

Art. 14 Abs. 1 RÜM schließlich zielt auf die Anerkennung des Rechts jedes Minderheitenangehörigen, die eigene Minderheitensprache zu erlernen. In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden (Art. 14 Abs. 2 RÜM). Die weichen Formulierungen, die hier verwendet wurden, sollen jegliche positive Pflicht der Vertragsstaaten, insbesondere finanzieller Natur, ausschließen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat bei der Ratifikation des RÜM erklärt, dass das Übereinkommen ausschließlich auf die vier autochthonen Minderheitengruppen (Dänen, Sorben, Friesen sowie Roma und Sinti) anzuwenden ist. Das bedeutet, wie zuvor in Art. 14 angeführt, Auswirkungen nur in den Bundesländern mit Siedlungsgebieten dieser anerkannten nationalen Minderheiten. Nicht erfasst werden die sogenannten neuen Minderheiten und Migrantengruppen.

Das Rahmenübereinkommen ist ein gutes Beispiel für die Einwirkungen eines völkerrechtlichen Vertrages auf einzelne Gebiete der Bildungsrechtsordnung. Die Überwachung der Umsetzung erfolgt durch ein spezielles Vertragsgremium, den Beratenden Ausschuss.⁴⁴

2.4.4 Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

Um gegen die verschiedenen Formen von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Intoleranz wirksamer kämpfen zu können, hat der Europarat im Jahre 1993 die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) eingesetzt. Dieses Gremium arbeitet mit allen einschlägigen menschenrechtlichen Instrumenten des Europarates und überprüft turnusgemäß die Gesetzgebung sowie die politischen und sonstigen Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz sowie deren Wirksamkeit in den Mitgliedstaaten.⁴⁵ ECRI gibt allgemeine Empfehlungen zu bestimmten Themengebieten heraus und berichtet zur Lage in einzelnen Ländern, wobei Defizite und Fortschritte bei der Umsetzung benannt und Verbesserungsvorschläge gemacht werden (Ausführungen zu Deutschland siehe

⁴⁴ Zu dessen Arbeit siehe *Hofmann, R.*, The Work of the Advisory Committee under the Framework Convention for the Protection of National Minorities, with Particular Emphasis on the Case of Germany, in: Scheinin, M./Toivanen, R. (Hrsg.), *Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights*, 2004, S. 51–96.

⁴⁵ Das überarbeitete Mandat stammt aus dem Jahre 2002: *Ministerkomitee*, Resolution Res(2002)8 on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance, vom 13. Juni 2002. Vgl. *Pentikäinen, M.*, Integration of Minorities into Society: How It Is Reflected in International Documents and in the Work of ECRI and the Advisory Committee of the Framework Convention, in: Scheinin, M./Toivanen, R. (Hrsg.), *Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights*, 2004, S. 97–133 (S. 109–124).

unten 3.2.2.). Unter anderem hat ECRI den Mitgliedstaaten empfohlen, umfassende Diskriminierungsverbote zu erlassen, die auch den gesamten – öffentlichen und privaten – Schulbereich erfassen sollen. Der diskriminierungsfreie Zugang zu den Schulen soll weder vom einwanderungsrechtlichen Status der Eltern noch der Kinder selbst abhängen.⁴⁶ Differenzierter fallen die Vorgaben zur Bekämpfung des Antisemitismus aus.⁴⁷ Hier sollen nicht nur entsprechende Bildungsinhalte in die Curricula integriert, sondern auch den Lehrern eine diesbezügliche Fortbildung ermöglicht werden. Inhaltlich reicht der Fokus dabei von einer antirassistischen Erziehung, die das Bewusstsein für den Antisemitismus und dessen vielfältige Erscheinungsformen schärfen soll, über das Vermitteln der jüdischen Geschichte und des Beitrags jüdischer Menschen, Gemeinschaften und Kultur für die europäischen Gesellschaften bis hin zum Holocaust und der Verfolgung und Vernichtung von Juden in den totalitären Systemen nach dem Zweiten Weltkrieg. ECRI empfiehlt außerdem Fortbildungsmaßnahmen für Schulleiter, Lehrer und anderes Schulpersonal, damit diese mit antisemitischen Verhaltensweisen in der Schule umgehen können.

2.4.5 *Soft-Law: Empfehlungen des Ministerkomitees*

Das Ministerkomitee des Europarates – an dessen Entscheidungen alle 47 Mitgliedstaaten gleichberechtigt mitwirken – hat im Sommer 2007 darauf hingewiesen,⁴⁸ dass die staatlichen Stellen Verantwortung für Hochschulbildung und Forschung haben; diese sei allerdings graduell abgestuft. Staatliche Stellen sollten die ausschließliche Verantwortlichkeit für den Rahmen haben, innerhalb dessen Hochschulbildung und Forschung durchgeführt werden. Ihnen sollte die führende Verantwortlichkeit dafür zukommen, wirksame Chancengerechtigkeit für alle Bürger im Hinblick auf Hochschulbildung sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass Grundlagenforschung ein öffentliches Gut bleibt. Den staatlichen Stellen komme schließlich die wesentliche Verantwortlichkeit für die Finanzierung und Ausstattung von Hochschulbildung und Forschung zu, gleichermaßen trügen sie die wesentliche Verantwortlichkeit dafür, dass die Finanzierung und Ausstattung durch andere Quellen im Rahmen der bestehenden Ordnung gefördert und erleichtert werden. Bei der Ausübung dieser Verantwortlichkeiten sollten die staatlichen Stellen international akzeptierte Standards und Entwicklungen angemessen berücksichtigen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in diesem politischen Konsens dazu verpflichtet, ihre Bildungsrechtsordnung im Einklang mit diesen Vorgaben weiterzuentwickeln oder zu erhalten.

3 Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland

Vorauszuschicken ist, dass die deutsche Bildungsrechtsordnung nach den Vorgaben des Grundgesetzes in die Hoheitsgewalt der Bundesländer fällt. Dies bedeutete bis zum Inkrafttreten der Föderalismusreform⁴⁹ am 1. September 2006, dass der Bund gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG das Recht hatte, unter den Voraussetzungen von Art. 72 GG Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zu erlassen. Diese Rahmengesetzgebung gibt es seither nicht mehr, da es ein Ziel der Föderalismusreform war, die Zuständigkeiten von Bund und Ländern klarer voneinander zu trennen. Für die Bildungspolitik

⁴⁶ ECRI, General policy recommendation N°7 on national legislation to combat racism and racial discrimination vom 13. Dezember 2002, Nr. 7.

⁴⁷ ECRI, General Policy Recommendation N°9 on the fight against antisemitism vom 25. Juni 2004.

⁴⁸ *Ministerkomitee*, Recommendation CM/Rec(2007)6 to member states on the public responsibility for higher education and research vom 16. Mai 2007, Appendix, Nr. 7.

⁴⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

heißt das, dass lediglich die Kompetenzen zur Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse – bei der den Ländern Spielräume eingeräumt wurden – beim Bund verbleiben (Art. 72 Abs. 2 GG). Die bisherigen Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung gehen in die Autonomie der Länder über. Der Bund zieht sich damit aus der Finanzierung des Hochschulbaus und aus den direkten Finanzhilfen im Schulbereich zurück.⁵⁰ Das Recht der Schule liegt damit nahezu vollständig in der Hoheit der Bundesländer.

Das deutsche Recht umfasst im Bereich der Bildungsrechtsordnung – wie in anderen Rechtsgebieten ebenfalls – Strukturentscheidungen und Inhalte, die auf innerstaatlichen Entwicklungen beruhen und sich im Laufe der Zeit herausgebildet und weiterentwickelt haben. Dies gilt etwa für die Schulpflicht, die während des 18. Jahrhunderts in den meisten deutschen Territorien eingeführt wurde (beispielsweise Preußen: Generallandschulreglement Friedrichs II. von 1763), oder für die Einführung einer allgemeinen Hochschulreife anstelle von Zugangsprüfungen durch die einzelnen Universitäten (Kabinettsordre Friedrichs Wilhelms III. von 1834).

Der Determinationsanspruch des Völkerrechts trifft mithin auf eine konturierte und mit Leben erfüllte Sphäre, die zudem unter der Geltung des Grundgesetzes grund- und menschenrechtlich ausgedeutet worden ist⁵¹ und Gegenstand politischer Gestaltungsmaßnahmen⁵² bleibt.

3.1 Stellungnahmen der internationalen Ebene

In diesem Abschnitt werden Stellungnahmen von Überwachungsorganen der oben dargestellten einschlägigen menschenrechtlichen Verträge kurz dargestellt. Erwähnung finden nur die neuesten Abschließenden Bemerkung zu Deutschland, die auf das Recht auf Bildung Bezug nehmen. Anschließend werden die Ausführungen des UN-Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung nach seinem Deutschlandbesuch zusammengefasst vorgestellt.

Der Ausschuss des Sozialpaktes (2.1.1.) empfiehlt, die Studiengebühren zu reduzieren und wenn möglich ganz abzuschaffen. Der nächste Staatenbericht (fällig seit 2006) soll detailliert Auskunft über statistische Daten und Qualität bezogen auf die tertiäre Bildung geben. Ein weiterer Punkt, den Deutschland in seinem nächsten Bericht darlegen soll, ist die Verankerung von Menschenrechtsbildung in seinem Bildungssystem.⁵³

In dem Abschnitt der Abschließenden Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses (2.1.2.), der mit Bildung, Freizeit und kulturelle Aktivitäten überschrieben ist, nimmt das Expertengremium zu mehreren, hier interessierenden Punkten Stellung. Die föderale Struktur wird für die vollständige Umsetzung der einschlägigen Art. 28 und 29 Kinderrechtskonvention als erschwerendes Element angesehen. Besorgt zeigt sich der Ausschuss über die zu geringen Anstrengungen, die für lerngeschwächte Kinder unternommen werden. Eine weitere Empfehlung bringt zum Ausdruck, dass die Bund-Länder-Kommission sich mit Unterstützung der Zivilgesellschaft

⁵⁰ Einzelheiten bei *Böhmler, R.*, Bildung und Kultur, in: *Holtschneider, R.* (Hrsg.), *Die Reform des Bundesstaates: Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004* und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, 2007, S. 139–153.

⁵¹ Vgl. nur BVerfGE 33, 303 (numerus clausus I); 35, 79 (Hochschulurteil); 43, 291 (numerus clausus II); 75,40 (Privatschulfinanzierung); 112, 226 (Studiengebühren).

⁵² Vgl. den von der Bundesregierung verabschiedeten Nationalen Aktionsplan für ein kindgerechtes Deutschland 2005–2001, S. 56 abrufbar unter: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/NAP-Aktuell.property=pdf,bereich=sprache=de,rwb=true.pdf> (besucht am 5. Oktober 2007). Der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 bekräftigt diesen Aktionsplan ausdrücklich (dort S. 95), abrufbar unter http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/koalitionsvertrag.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag (besucht am 5. Oktober 2007).

⁵³ IESCR E/C.12/1/Add. 68 vom 24. September 2001.

verstärkt der Umsetzung von Art. 28 und 29 Kinderrechtskonvention durch die Länder widmen soll. Hinzu kommt, dass Deutschland seine Anstrengungen zur Verankerung von Menschenrechtsbildung verstärken sowie die notwendigen Förderprogramme für Kinder mit Lernschwächen initiieren soll. Als letzten Punkt schlägt der Ausschuss vor, in allen Schulen Programme für „civic education“ zu starten.⁵⁴

In einem sehr allgemeinen Hinweis regt der CEDAW-Ausschuss die Einbeziehung von Bildungskampagnen und Maßnahmen der Bewusstseinsstärkung, die sich an Männer und Frauen zu richten haben und auch die Medien einbeziehen sollten, an.⁵⁵

Der Sonderberichterstatter zum Recht auf Bildung (2.1.4.) sieht ein Hauptproblem in der Vielschichtigkeit des deutschen Bildungssystems.⁵⁶ Die Struktur hat seiner Meinung nach gewisse Defizite, die zur Ausgrenzung von Kindern aus unteren sozialen Schichten, Kindern mit Migrationshintergrund oder Kindern, die mit Behinderung leben, führen. Eine Hauptursache dafür wird in der frühen Einstufung in die verschiedenen Schultypen, die weder nach klaren noch nach einheitlichen Kriterien vorgenommen werde, gesehen. De facto hängt diese Bewertung von Lehrern der einzelnen Länder ab, die nach Meinung des Spezialberichterstatters nicht immer in der Lage sind, diese Aufgabe zu bewältigen.

Angesichts dieser Analyse schlägt der Sonderberichterstatter eine Neugestaltung des Bildungssystems vor. Die Reform sollte aber die hohe Einschulungsquote erhalten und gleichzeitig die Chancen benachteiligter Bevölkerungsgruppen erhöhen, um zu einer Gleichbehandlung aller zu gelangen. Hierzu regt er an, einheitliche Garantien hinsichtlich der Beachtung des Rechts auf Bildung in allen Landesverfassungen und im Grundgesetz zu verankern. Zur Erreichung der Chancengleichheit sei die Vorschulerziehung kostenfrei in das reguläre Bildungssystem zu integrieren. Im Bereich der Lehrerbildung müsse insbesondere auf die Methodenlehre zur Menschenrechtsbildung Wert gelegt sowie die Gehalts- und Berufsbedingungen der Pädagogen in den verschiedenen Systemen angeglichen werden. Auch die soziale, wirtschaftliche und pädagogische Hilfe für Schüler mit nichtdeutscher Muttersprache müsse verstärkt werden.

Die Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder seien so abzuändern, dass dafür Sorge getragen werde, dass Kinder mit Behinderungen ihr Recht auf Bildung voll in Anspruch nehmen können. Um all seinen Forderungen Nachdruck zu verleihen, regt der Sonderberichterstatter an, viele Punkte mit wissenschaftlichen Studien zu verfolgen und auszuwerten.

3.2 Stellungnahmen der regionalen Ebene

Auch in diesem Teil werden nur diejenigen Stellungnahmen dargestellt, die Aussagen enthalten, welche für die deutsche Bildungsrechtsordnung von Bedeutung sein können.

3.2.1 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Der Beratende Ausschuss (BA) vermerkte in seiner Stellungnahme vom 2. März 2002,⁵⁷ dass die Förderung der nationalen Minderheiten in Deutschland, vor allem in den Bereichen Bildung

⁵⁴ CRC, CRC/C/15/Add. 226 vom 26. Februar 2004.

⁵⁵ CEDAW, A/59/38, paras. 374–407 vom 18. März 2004.

⁵⁶ Ausführlich dazu der Bericht des Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung, A/HRC/4/29/Add. 3 vom 9. März 2007, siehe hierzu auch *Krappmann, L.*, Der Besuch von Vernor Munoz-Villalobos, in: Overwien, B./Prengel, A. (Hrsg.), *Recht auf Bildung*, Opladen 2007, S. 10–17.

⁵⁷ Dok.-Nr. ACFC/INF/OP/I(2002)008, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/Country_specific_eng.asp#P325_16798 (besucht am 1. Oktober 2007).

und Kultur, in erster Linie eine Zuständigkeit der Länder ist. Er unterstrich die besondere Zuständigkeit des Bundes für die Sorben nach den zur Zeit der Wiedervereinigung geschlossenen Vereinbarungen sowie für die Roma/Sinti, die über das ganze Land verstreut leben. Diese Kompetenzverteilung spiegele sich in der finanziellen Förderung für Angehörige nationaler Minderheiten oder für deren Zusammenschlüsse wider, da die Verpflichtung des Bundes gegenüber den Sorben und den Roma/Sinti weit größer als gegenüber anderen nationalen Minderheiten ist.

Der BA vermerkte, dass die finanzielle Unterstützung für die Sorben über die Stiftung für das Sorbische Volk ausgezahlt wird, deren Etat gemeinsam vom Bund, vom Land Brandenburg und vom Freistaat Sachsen getragen wird. Die Stiftung hat die Aufgabe, Maßnahmen oder Vorhaben zur Förderung der sorbischen Sprache und Kultur zu unterstützen. Nach Auffassung des BA stellt diese Institution eine interessante Lösung dar, insofern als sie die diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern deutlich veranschaulicht und gleichzeitig für einen Hauptpartner sorgt, an den sich sorbische Vereinigungen, die sich um eine Finanzierung ihrer Vorhaben bemühen, wenden können. Sie könnte als Vorbild für die Förderung der anderen nationalen Minderheiten dienen. Die Zentralisierung der Ausbildung in Sorabistik an der Universität Leipzig sei hingegen kritisch zu betrachten.

Der BA äußerte sich besorgt, dass sorbischsprachige Schulen geschlossen werden sollten. Das Netzwerk der Schulen, die einen Vollunterricht in der sorbischen Sprache anbieten, bestehe schon seit vielen Jahrzehnten und im Fall einiger Schulen seit mehr als hundert Jahren. In der Vergangenheit umfasste dieses Netzwerk 12 Schulen, wegen behördlich angeordneter Schließungen sind es jetzt nur noch sechs. Angesichts ihrer historischen Bedeutung haben diese Schulen nicht nur eine Bildungsaufgabe, sondern tragen auch zum Ausdruck der sorbischen Identität in den angestammten Siedlungsgebieten dieser Minderheit bei. Dementsprechend meint der BA, dass Anlass zu erheblicher Besorgnis über den Beschluss des sächsischen Staatsministeriums für Kultus besteht, wonach die 5. Klasse einer sorbischsprachigen Sekundarschule in der Gemeinde Crostwitz ab dem Schuljahr 2001–2002 geschlossen werden soll. Offensichtlich wurde als Grund für diese Entscheidung angeführt, dass nicht mehr als 17 Schüler angemeldet seien, d.h. weniger als die erforderliche Mindestanzahl von 20 Schülern, die zur Fortführung einer Klasse in den übrigen Teilen des Freistaats Sachsen vorgeschrieben ist.

Nach Auffassung des BA ist die Mindestanzahl von 20 Schülern für die Fortführung einer Klasse für den Unterricht in der Minderheitensprache aus der Sicht des Art. 14 RÜM sehr hoch angesetzt. Abgesehen davon, dass die Gemeinde Crostwitz im Sinne des vorgenannten Artikels in einem „traditionell“ von Sorben bewohnten Gebiet liegt, sei nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass sich neben den Eltern der betroffenen Kinder u.a. auch der Parlamentarische Beirat der Sorben im Sächsischen Landtag, bestimmte Kommunen und der Dachverband der Sorben entschieden gegen die Schließung ausgesprochen haben, was beweise, dass ausreichender Bedarf in Bezug auf die Weiterführung der Klasse besteht. Unter diesen Umständen meint der BA, dass die Behörden in engem Einvernehmen mit Vertretern der sorbischen Minderheit die Möglichkeit der Fortführung der 5. Klasse der Crostwitzer Sekundarschule einer dringenden Überprüfung unterziehen sollten. Im Übrigen sollten die zuständigen Behörden eine Einigung über Grundsatzkonzeptionen, Programme und Mittel entsprechend dem Rahmenübereinkommen herbeiführen, um auf lange Sicht die Zukunft des historischen Netzwerkes sorbischer Schulen in dem angestammten Siedlungsgebiet dieser Minderheit zu gewährleisten.

Das Ministerkomitee des Europarates unterstrich nachfolgend, dass der fortdauernd drohenden Schließung von Schulen weiterhin Beachtung geschenkt werden müsse. Es gehe darum, die

traditionell begründeten sorbischsprachige Schulen langfristig zu erhalten. Die Situation der friesischen Sprache im Schulsystem müsse verbessert werden.⁵⁸

In seiner Stellungnahme vom 1. März 2006 konnte der BA zwar Fortschritte erkennen, doch werde Sprachunterricht bzw. die Erteilung sonstigen Unterrichts in den Sprachen der Minderheiten offenbar durch aktuelle Haushaltsbeschränkungen behindert.⁵⁹ Die geplante weitere Einstellung von Unterricht in sorbischer Sprache und die Schließung sorbischer Schulen im Freistaat Sachsen wird mit dem Bevölkerungsrückgang in dieser Region begründet. Auch die Situation der anderen Minderheitensprachen sei bedenklich.

Der BA drängt die zuständigen Stellen angesichts dieser Befunde nachdrücklich, die Entscheidungen in Bezug auf die sorbischen Schulen zu überdenken und gemeinsam mit den Vertretern der sorbischen Minderheit über Möglichkeiten zur Erhaltung des historischen Netzwerkes sorbischer Schulen zu beraten. Zudem erinnert er die Behörden daran, dass die Gleichbehandlung von Minderheiten im Bildungswesen aktive Maßnahmen voraussetzt und eine Verringerung der Förderung des Sprachunterrichts bzw. sonstigen Unterrichts in den Sprachen der Minderheiten sich ganz erheblich auf diesen Unterricht und damit auch auf die Erhaltung der Sprachen und der Kultur der Minderheiten auswirkt.

Der BA ist außerdem der Auffassung, dass die Behörden ihre Bemühungen um die Aufnahme von Informationen in Lehrbücher über die Geschichte, Kultur und Tradition der verschiedenen Volksgruppen in Deutschland – auch außerhalb der traditionell von nationalen Minderheiten bewohnten Gebiete – weiterverfolgen sollten.

Angesichts des Lehrermangels für den Friesischunterricht ist der BA besorgt über die unlängst getroffene Entscheidung, an der Universität Flensburg den Lehrstuhl für Friesisch zu streichen.

Der BA verweist abermals auf die von sorbischen Vertretern geäußerten Bedenken in Bezug auf die Zentralisierung von Sorbisch-Fortbildungsmaßnahmen für Lehrer in Leipzig, insbesondere in Bezug auf die Folgen für die Qualität des auf Niedersorbisch erteilten Unterrichts.

Zu den sorbischsprachigen Schulen wiederholt der BA seine Mahnungen und fordert die zuständigen Stellen nachdrücklich auf, die Entscheidungen zur Schließung sorbischer Jahrgangsstufen bzw. Schulen zu überdenken und den Schaden zu berücksichtigen, der für die Bewahrung der sorbischen Sprache und Kultur durch derartige Entscheidungen entstehen dürfte. Es sei nach Möglichkeiten zu suchen, wie das Überleben des historischen Netzwerkes sorbischer Schulen sichergestellt werden könne.

Die Stellungnahmen des BA zeigen, dass die Vorgaben des RÜM operationalisiert werden können, um konkrete Vorgaben für die deutsche Bildungsrechtsordnung zu entwickeln. Im konstruktiven Dialog zwischen Vertragsstaat und BA, der dem Berichtsverfahren nach dem RÜM zugrunde liegt, sollten Wege gefunden werden, diesen Vorgaben auch tatsächlich zu entsprechen.

⁵⁸ *Ministerkomitee*, Resolution ResCMN(2003)3 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Germany vom 15. Januar 2003.

⁵⁹ Dok.-Nr. ACFC/OP/II(2006)001, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/Country_specific_eng.asp#P325_16798 (besucht am 1. Oktober 2007).

3.2.2 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

Die Kommission stellt in ihrem Dritten Bericht über Deutschland⁶⁰ fest, dass unverhältnismäßig viele Ausländerkinder auf Hauptschulen und Sonderschulen für Leistungsschwache gehen, dafür an höheren Schulen unterrepräsentiert sind und überdurchschnittlich oft ohne Schulabschluss abgehen. Zu den Ursachen hierfür zählen unter anderem schlechte Sprachkenntnisse, der niedrige Bildungsstand der Eltern, der zum Teil unsichere Aufenthaltsstatus, aber auch die „mangelnde interkulturelle Kompetenz aller am Schulleben Beteiligten“ (Bericht, Nr. 57). Dementsprechend empfiehlt die Kommission, verstärkt „Unterricht von Deutsch als Zweitsprache schon ab dem Kindergarten“ (Bericht, Nr. 58) anzubieten und durch Maßnahmen gegenüber der einheimischen Bevölkerung deren interkulturelle Kompetenz zu verbessern.

3.3 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD): PISA

Das Programm zur internationalen Überprüfung von Schülerleistungen (PISA) wurde im Jahre 1997 von den OECD-Staaten gestartet.⁶¹ Es ist Teil einer breit angelegten und längerfristigen Politik der Qualitätssicherung von Bildungsstandards und hat das Ziel, festzustellen, welche Kenntnisse und Fähigkeiten, die für die umfassende Mitwirkung an der Gesellschaft notwendig sind, Schüler zum Ende der Pflichtschulzeit erworben haben. Es wurde ein Vergleich der Kenntnisse und Fähigkeiten von Schülern in den Bereichen Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften und Problemlösung als Bewertungskriterien der PISA-Studie herangezogen. Diese Überprüfungen und Bewertungen fanden in ausgewählten Schulen und nicht flächendeckend statt.

Um die Qualität der deutschen Bildung zu verbessern, hat sich Deutschland an vielen vergleichenden Studien beteiligt. Die Ergebnisse der verschiedenen Studienzyklen haben gezeigt, dass Deutschland im Jahre 2000 noch unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten lag und sich bis 2006 deutlich verbessern konnte; inzwischen ist die Bundesrepublik teilweise im Durchschnitt oder geringfügig darüber angesiedelt.⁶²

Als Hauptergebnis der PISA-Studie wurde der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungsleistung herausgestellt, der viel deutlicher als in anderen Industrieländern ausgeprägt ist. Die negativen Bilanzen der ersten PISA-Studien führten zu einem Schock, der einen Auslöser für die Aufnahme der breiten politischen und gesellschaftlichen Bildungsdiskussion darstellte.

Die Schülerleistungen standen eine Zeit lang in der öffentlichen Diskussion. Die KMK hatte sich mit dieser Frage bereits in ihrer Resolution vom Oktober 1997 auseinandergesetzt und die Frage der Mitwirkung an internationalen und nationalen Vergleichsstudien ausgiebig erörtert. Sie hat die Strategie, den Wettbewerb der Länder zur Verbesserung der Bildungsqualität zu nutzen, kundgetan. Die KMK nahm die Herausforderung an und hat sieben prioritäre Aktionsbereiche festgelegt, die bereits bei der Verbesserung der Sprachkompetenz in der Vorschule ansetzt. Die bei Pisa festgelegten Kompetenzbereiche fanden Eingang in die Überarbeitung der Curricula für Schulen des Sekundarbereichs I. Ein weiterer Punkt ist die Festlegung von Standards für die Lehrerbildung (Resolution der KMK vom 16. Dezember 2004), die auch eine Reform der Lehrerbildung nach sich zog. Diese Reform soll im Besonderen auf didaktische Fähigkeiten und Methoden hinwirken, die dem Lehrer die Einbeziehung von Kindern mit Migrationshintergrund und einer nichtdeutschen Muttersprache erleichtern soll.

⁶⁰ ECRI, Dritter Bericht über Deutschland, vom 5. Dezember 2003, Dok. CRI (2004) 23.

⁶¹ Alle relevanten Informationen unter www.pisa.oecd.org (besucht am 5. Oktober 2007).

⁶² Informationen hierzu unter www.mpib-berlin.mpg.de/PISA/ mit weiteren Hinweisen (besucht am 5. Oktober 2007).

4 Fazit

Neben einer Reihe von völkerrechtlichen Pflichten bestehen auch zwischenstaatliche politische Verpflichtungen, die sich auf die deutsche Bildungsrechtsordnung auswirken. Grundlage ist generell das Recht auf Bildung; aber auch die kulturellen Rechte von nationalen Minderheiten kommen zum Tragen. Das einschlägige Völkerrecht hat gemäß Art. 59 Abs. 2 GG den Rang von Bundesgesetzen und bindet dementsprechend nach Art. 20 Abs. 3 GG Behörden und Gerichte des Bundes und der Länder (Art. 31 GG). Am Vorrang des Bundesrechts haben diese Regelungen freilich nur im Rahmen der vom Grundgesetz vorgenommenen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern teil. Art. 1 Abs. 2 GG unterstreicht die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, die auch darin zum Ausdruck kommt, dass völkerrechtliche Menschenrechtsverträge als Auslegungshilfe bei der Interpretation der Grundrechte des Grundgesetzes herangezogen werden können.⁶³

Im Geflecht der föderalen Bildungslandschaft ist der Einfluss des Bundesministeriums für Bildung und Forschung begrenzt. Notwendige Koordinierungen der Bundesländer untereinander erfolgen im Rahmen der Kultusministerkonferenz. Deren Tätigkeitsschwerpunkt im Schulwesen ist die Sicherung einer gemeinsamen und vergleichbaren Grundstruktur der Bildungsgänge, wobei es vor allem um Fragen der gegenseitigen Anerkennung von Zeugnissen, der Ordnung des Schulwesens, des Unterrichts und der Lehrerbildung geht. Eine wichtige Koordinationsfunktion liegt auch bei der im Jahre 1970 eingerichteten Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Diese wird ab dem 1. Januar 2008 von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz abgelöst, die sich mit allen Bund und Länder gemeinsam berührenden Fragen der Forschungsförderung, der wissenschafts- und forschungspolitischen Strategien und des Wissenschaftssystems beschäftigen wird (Bildungsplanung ist im Zuge der Föderalismusreform als Gemeinschaftsaufgabe entfallen).

Der Einfluss der völkerrechtlich begründeten Menschenrechte auf die deutsche Bildungsrechtsordnung ist mithin indirekt und von eher geringem Verpflichtungsgrad. Kernforderungen des Völkerrechts wie Schulpflicht und kostenfreie Primarschulbildung sind in der Bundesrepublik Deutschland längst erfüllt. Das Landesrecht der Bundesländer dient der Verwirklichung des Rechts auf Bildung, soweit dies in den Landesverfassungen garantiert wird (etwa § 3 Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg, GVBl. I S. 78) und enthält – soweit dort nationale Minderheiten siedeln – die notwendigen Regelungen für das Minderheitenschulwesen (dort § 5).

Gleichwohl bemängeln die internationalen Überwachungsorgane berechtigterweise Defizite. Dabei geht es einerseits um institutionelle Fragen, wie die tatsächliche Bereitstellung muttersprachlichen Unterrichts für die Angehörigen nationaler Minderheiten. Andererseits werden strukturelle Mängel kritisiert, besonders die unzureichende Förderung von Schülern ausländischer Herkunft, um deren Schulerfolg sicherzustellen. Die überprüfenden Ausschüsse der einschlägigen menschenrechtlichen Verträge weisen des öfteren in ihren Ausführungen zum Recht auf Bildung auch auf die Verstärkung der Bemühungen im Bereich der Menschenrechtsbildung hin, die von den Staaten nicht nur im Bereich schulpflichtiger Kinder zur Anwendung kommen soll, sondern sich auch auf viele Berufsgruppen erstrecken müsse. Hierbei ist eine besondere Verknüpfung des Rechts auf Bildung mit den Forderungen zur Umsetzung von Menschenrechtsbildung zu erwähnen.

⁶³ Hierzu beispielsweise *Kirchhof, P.*, Verfassungsrechtlicher Schutz und internationaler Schutz der Menschenrechte: Konkurrenz oder Ergänzung?, in: EuGRZ 1994, S. 16–36 (S. 25 ff.).

Besonders ausführlich äußert sich der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Bildung und weist erneut auf den Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Leistungsdefizite der Schüler hin. Darüberhinaus gibt der Sonderberichterstatter zu bedenken, dass durch die Defizite im Schulsystem die Menschenrechte der Kinder in letzter Konsequenz verletzt werden. Die Verletzungen der Menschenrechte, die auch durch die Überwachungsmechanismen der einzelnen Verträge zum Vorschein kommen, stehen im starken Kontrast zur Darstellung der deutschen Bundesregierung, die die Einhaltung der Menschenrechte als integralen Bestandteil ihrer politischen Leitlinien versteht. Vor diesem Hintergrund sind die teilweise sehr forschen Ablehnungen von Muñoz' Thesen durch die Politik zu sehen: Wenn die Menschenrechte nicht nur als Exportartikel für das Ausland, sondern als Handlungsauftrag im Innern begriffen werden, fordert dies in bestimmten Bereichen ein radikales Umdenken.

Dem Völkerrecht kommt im hier diskutierten Bereich wie auch an anderer Stelle nicht nur eine – möglicherweise zu schwache – normative Wirkung zu. Seine Bedeutung, die durch die Thematisierung seitens internationaler Überwachungsorgane und -mechanismen noch gesteigert wird, liegt auch darin, bestimmte Probleme überhaupt bewusst zu machen und auf die Agenda der innenpolitischen Diskussion zu setzen. Dies haben für den Bereich der Schulbildung die PISA-Tests und auch der Besuch des Sonderberichterstatters besonders deutlich gemacht. Die auf diese Weise angestoßenen Diskussionen und Reformprozesse sind in ihren Auswirkungen auf die deutsche Bildungsrechtsordnung nicht zu unterschätzen.

Verf.: Dr. Claudia Mahler, MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam, E-Mail: cmahler@uni-potsdam.de

Dr. Norman Weiß, MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam, E-Mail: weiss@uni-potsdam.de