

**VEREINTE NATIONEN
GENERALVERSAMMLUNG**

Distr.
GENERAL
A/HRC/4/29/Add.3
9. März 2007
Original: ENGLISH/SPANISH

RAT FÜR MENSCHENRECHTE
Vierte Sitzung
Tagesordnungspunkt 2 der vorläufigen Tagesordnung

**UMSETZUNG DER UN-RESOLUTION 60/251
„RAT FÜR MENSCHENRECHTE“ VOM 15. MÄRZ 2006**

Bericht des Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung, Vernor Muñoz

Addendum

DEUTSCHLANDBESUCH²

(13. – 21. Februar 2006)

¹ *Hinweis des Übersetzers: Die Arbeitsübersetzung des Endberichts wurde teilweise durch die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft vorgenommen. Es handelt sich um eine nicht autorisierte Übersetzung des offiziellen, in englischer Sprache erschienenen Berichts. Da die Endfassung weitgehend der bekannt gewordenen Entwurfsfassung entspricht, konnte als Grundlage die Arbeitsübersetzung der Entwurfsfassung durch die Bundesregierung benutzt werden. Die GEW verantwortet somit also lediglich die gegenüber der Entwurfsfassung geänderten Passagen.*

² Die Zusammenfassung dieses Dokuments wurde in allen offiziellen Sprachen verteilt. Der Bericht, der der Zusammenfassung beigelegt ist, wurde nur in englischer Sprache verteilt

Zusammenfassung

Der Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung, Herr Vernor Muñoz, hat vom 13. bis 21. Februar 2006 Deutschland besucht. Der Sonderberichterstatter dankt der deutschen Regierung für die Einladung und auch denjenigen, die er im Verlaufe seines Besuchs getroffen hat.

Im Verlaufe seines Besuchs hat der Sonderberichterstatter die Umsetzung des Rechtes auf Bildung im Lichte von vier Querschnittsthemen analysiert:

1) die Auswirkungen des deutschen föderalen Systems, 2) die Reform des Bildungssystems, die infolge der Ergebnisse des OECD-Programms zur internationalen Bewertung von Schülerleistungen (PISA) durchgeführt wurde, 3) die Struktur des Bildungswesens, 4) der Paradigmenwechsel bei der Migration in Verbindung mit demographischen Veränderungen und sozio-ökonomischen Faktoren.

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland legt fest, dass die Länder die fast uneingeschränkte Gesetzgebung in Bildungsangelegenheiten haben. Jedes Land verfügt über umfassende Zuständigkeiten in Bildungsangelegenheiten, dies wird durch die Gesetzgebung festgelegt, die von den jeweiligen Parlamenten verabschiedet wird. Demzufolge verfügt Deutschland nicht über ein einheitliches Bildungssystem, da es keinen länderübergreifenden konsistenten Rahmen gibt. Auf nationaler Ebene sind unterschiedliche Einrichtungen für bestimmte Aufgaben im Hinblick auf politische Debatten und die nationale Koordination zuständig. Eine der wichtigsten Einrichtungen in diesem Bereich ist die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK), die die Koordination zwischen den Ländern und den Bundesbehörden koordiniert und für Bildung, Forschung und kulturelle Angelegenheiten sowie für Weiterbildung zuständig ist. Darüber hinaus untersteht die Bildungsverwaltung der zentralen Verwaltung und es gibt lokale Selbstverwaltungsorgane, deshalb verfügen Schulen nur über eine eingeschränkte Autonomie.

Darüber hinaus haben zahlreiche Untersuchungen, die im Rahmen des PISA-Programms durchgeführt wurden, gezeigt, dass in Deutschland ein enger Zusammenhang zwischen sozialem/ Migrationshintergrund der Schüler und den Bildungsergebnissen besteht. Dies war u.a. auch ein Auslöser der Bildungsreform. Die Reform wird vor allem von der Notwendigkeit bestimmt, ein System zu schaffen, das den spezifischen Lernbedürfnissen jedes einzelnen Schülers besser entgegenkommt. In dieser Hinsicht legt der Sonderberichterstatter der Regierung eindringlich nahe, das mehrgliedrige Schulsystem, das selektiv ist und zu einer Form der De-facto-Diskriminierung führen könnte, noch einmal zu überdenken. In der Tat geht der Sonderberichterstatter davon aus, dass bei dem Auswahlprozess, der im Sekundarbereich I stattfindet (das Durchschnittsalter der Schüler liegt abhängig von den Regelungen der einzelnen Länder bei 10 Jahren) die Schüler nicht angemessen beurteilt werden und dieser statt inklusiv zu sein exklusiv ist. Er konnte im Verlaufe seines Besuchs beispielsweise feststellen, dass sich diese Einordnungssysteme auf arme Kinder und Migrantenkinder sowie Kinder mit Behinderungen negativ auswirken.

Im Hinblick auf Kinder von Migranten und Kinder mit Behinderungen vertritt der Sonderberichterstatter die Auffassung, dass es notwendig ist, Aktionen einzuleiten, um soziale Ungleichheiten zu überwinden und um gleiche und gerechte Bildungsmöglichkeiten für jedes Kind sicherzustellen, insbesondere für diejenigen, die dem marginalisierten Bereich der Bevölkerung angehören.

BERICHT DES SONDERBERICHTERSTATTERS FÜR DAS RECHT AUF BILDUNG, VERNOR MUNOZ ÜBER SEINEM BESUCH IN DEUTSCHLAND (13. – 21. FEBRUAR 2006)

INHALTSVERZEICHNIS

EINFÜHRUNG

- I. DAS RECHT AUF BILDUNG: GRUNDSÄTZE, NORMEN UND STANDARDS
 - a. Internationaler rechtlicher Rahmen
 - b. Innerstaatliche rechtliche Rahmenwerke und nationale Politiken
- II. WICHTIGE ASPEKTE DES DEUTSCHEN BILDUNGSSYSTEMS
- III. DIE BILDUNGSREFORM IM LICHT DES PISA-PROGRAMMS DER OECD
- IV. BILDUNGSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN
 - a. GESELLSCHAFTLICHE UND BILDUNGSPOLITISCHE CHANCEN
 - b. BILDUNG VON KINDERN MIT MIGRATIONSHINTERGRUND
 - c. BILDUNG VON KINDERN MIT BEHINDERUNGEN
 - d. ERZIEHUNG UND BETREUUNG IN DER FRÜHEN KINDHEIT
- V. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Einführung

1. In diesem Addendum zu seinem Bericht berichtet der Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung über seinen Besuch in Deutschland, der vom 13. bis 21. Februar 2006 stattfand. Der Sonderberichterstatter dankt der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die Zusammenarbeit bei der Vorbereitung und im Verlaufe seines Besuchs. Insbesondere dankt er dem Bundesaußenministerium, dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und dem Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister (KMK). Sein Dank gilt ebenfalls den Behörden der verschiedenen von ihm besuchten Länder. Besonders dankt er ebenfalls dem Deutschen Institut für Menschenrechte sowie allen Bildungseinrichtungen, Lehrern, Schülern/Studenten, Lehrerverbänden, Eltern, Elternorganisationen und Forschern für ihre Unterstützung und ihren Zeiteinsatz.
2. Ziel seines Besuchs war es, im Geiste von Zusammenarbeit und Dialog zu verstehen, wie sich Deutschland für die Umsetzung des Menschenrechts auf Bildung einsetzt, welche Maßnahmen zu ihrer erfolgreichen Umsetzung ergriffen wurden und welche Hindernisse dabei aufgetreten sind.
3. Bei seinem Besuch befasste sich der Sonderberichterstatter mit der Umsetzung des Rechtes auf Bildung im Lichte von vier Querschnittsthemen, d. h. 1) die Auswirkungen des deutschen föderalen Systems unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Vereinigung auf eine kohärente und einheitliche Bildungspolitik und im Kontext der Forderungen europäischer Integration und Globalisierung, 2) die Reform des Bildungssystems, die als Ergebnis der Resultate des PISA-Programms der OECD eingeleitet wurde, 3) die Struktur des Bildungssystems und 4) der Paradigmenwechsel bei der Migration in Verbindung mit demographischen Veränderungen und sozio-ökonomischen Faktoren.
4. Der Sonderberichterstatter stellt fest, dass es nicht möglich ist, sich detailliert mit allen Problembereichen im Hinblick auf das Recht auf Bildung in Deutschland zu befassen oder der Situation angesichts der Fülle von Erfahrungen und des hohen Entwicklungsstands des deutschen Bildungssystems im Rahmen des vorgegebenen Textumfangs gerecht zu werden.
5. Im Verlaufe seines Besuches traf der Sonderberichterstatter mit der Bundesministerin für Bildung und Forschung, dem Staatsminister im Bundeskanzleramt sowie der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie mit leitenden Beamten des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Familie, Jugend und Sport, Auswärtige Angelegenheiten und der Ständigen Konferenz der Kultusminister zusammen. Der Sonderberichterstatter traf mit den Mitgliedern des Bundesparlaments zusammen. Während seines Besuchs traf der Sonderberichterstatter ebenfalls mit dem Beauftragten des Landes Brandenburg für nationale und internationale Angelegenheiten und Vertretern der Ministerien für Bildung des Landes Brandenburg und Berlins zusammen sowie mit dem Minister für Bildung und leitenden Beamten des Ministeriums für Bildung des Landes Bayern.
6. Der Sonderberichterstatter führte Treffen mit Vertretern der VN-Organisationen und verschiedenen Nichtregierungsorganisationen durch. Er traf ebenfalls mit Lehrern, Eltern und Schülern, Gewerkschaften, Journalisten und Wissenschaftlern zusammen. Er besuchte Vorschuleinrichtungen, Grundschulen, Hauptschulen, Gesamtschulen, Förderschulen und Gymnasien sowie ein Zentrum und eine Schule für Kinder mit zerebraler Lähmung in Berlin, Potsdam, München, Köln und Bonn.
7. Der Sonderberichterstatter dankt all denjenigen, die er getroffen hat. Er bedankt sich ebenfalls für die Wärme und die Offenheit bei den Treffen und für die konstruktive Selbstkritik,

die von einigen seiner Gesprächspartner auf Regierungsebene geäußert wurde. Die Treffen gaben ihm die Möglichkeit, den uneingeschränkten Einsatz der Regierung, Bildung für alle bereitzustellen, zu schätzen.

I. DAS RECHT AUF BILDUNG: GRUNDSÄTZE, NORMEN UND STANDARDS

A. Internationaler rechtlicher Rahmen

8. Im Jahr 1948 schuf die Allgemeine Erklärung über Menschenrecht (UDHR) die Grundlage für den internationalen rechtlichen Rahmen im Hinblick auf das Recht auf Bildung. Danach wurde das Recht auf Bildung in einem breiten Spektrum internationaler und regionaler Menschenrechtsinstrumente verankert. Dazu gehört der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), die Konvention über die Rechte des Kindes und die Europäische Sozialcharta.

9. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) sowie andere wichtige Menschenrechtsverträge ratifiziert. Dazu gehört auch die Internationale Konvention über die Beseitigung aller Formen von rassistischer Diskriminierung (ICERD), die Konvention über die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung gegen Frauen (CEDAW), die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder abwertende Behandlung oder Bestrafung (CAT), die Konvention über die Rechte des Kindes (CRC) und ihr optionales Zusatzprotokoll über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie, die Europäische Konvention über Menschenrechte und die Europäische Sozialcharta. Diese Verträge enthalten wichtige Bestimmungen im Hinblick auf das Recht auf Bildung und setzen den Rahmen für Gesetze und politische Maßnahmen auf nationaler Ebene.

10. In Übereinstimmung mit der internationaler Rechtsprechung im Bereich der Menschenrechte, insbesondere den relevanten Bestimmungen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) und der Konvention über die Rechte des Kindes in Verbindung mit den allgemeinen Kommentaren des CESCR über das Recht auf Bildung, das u.a. nicht-diskriminierenden, wirtschaftlichen und geographischen Zugang zu Schulen beinhaltet, die Bereitstellung von qualitativ hochwertigen schulischen Einrichtungen und Infrastrukturen, eine angemessene und qualitativ hochwertige Bildung für Schüler und eine Bildung, die den sozialen und kulturellen Kontexten angepasst ist. Der Grundschulunterricht sollte für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein, die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens sollten allgemein verfügbar und jedermann durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit verfügbar sein, der Hochschulunterricht sollte durch die allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden. Kurz gesagt, kann das Recht auf Bildung als Recht angesehen werden, eine Vielfalt von Einrichtungen, Gütern und Dienstleistungen zu nutzen, die für die Verwirklichung dieses Rechtes erforderlich sind. Ein Vertragsstaat, der die entsprechenden internationalen Verträge ratifiziert hat, ist verpflichtet, die Verwirklichung des Rechtes auf Bildung bis an die Grenze seiner vorhandenen Ressourcen sicherzustellen.

11. Die Unterzeichnerstaaten der internationalen Menschenrechtsverträge sind verpflichtet, die Bestimmungen zu erfüllen, die in diesen Verträgen enthalten sind. Dazu gehört die Verpflichtung, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und umzusetzen, ebenso wie auch das

Recht auf Bildung. Im Hinblick auf die Ratifizierung internationaler rechtlicher Instrumente wie des CESCR, CEDAW, CRC, der Europäischen Konvention über Menschenrechte und der Europäischen Sozialcharta über Menschenrechte, hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland die Verpflichtung, das Recht auf Bildung für diejenigen, die seiner Rechtsprechung unterliegen, zu beachten, zu schützen und zu verwirklichen.

12. Neben seinen internationalen rechtlichen Verpflichtungen hat sich Deutschland verpflichtet verschiedene Bildungsziele zu verwirklichen, durch seine Teilnahme an kürzlich veranstalteten internationalen und regionalen Konferenzen, zu denen u. a. der Millenniumsgipfel der VN-Generalversammlung gehörte, die internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, die Vierte Weltkonferenz über Frauen, der Weltsozialgipfel, die Generalversammlung der Vereinten Nationen und ihre Sondersitzung für Kinder, die Weltkonferenz gegen Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenhass und Intoleranz und die Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über HIV/Aids.

B. Innerstaatliche rechtliche Rahmenwerke und nationale Politiken

13. Deutschland ist ein föderaler Staat und die Verfassung (das Grundgesetz) sieht vor, dass die Länder die fast uneingeschränkte Rechtsprechung in Bildungsangelegenheiten haben. Das Grundgesetz verleiht dem Bundesstaat nur begrenzte Befugnisse, um die ungehinderte Mobilität von Bürgern im ganzen Lande sowie deren grundlegende konstitutionelle Rechte wie beispielsweise Elternrecht, akademische Freiheit oder Gleichheit vor dem Gesetz sicherzustellen. Das Ministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ist für einige Bildungsaspekte auf Bundesebene zuständig.

14. Im Hinblick auf Angelegenheiten aus den Bereichen Kultur und Wissenschaften enthält das Grundgesetz einige grundlegende Bestimmungen: Das gesamte Schulsystem steht unter staatlicher Aufsicht (Artikel 7 Abschnitt 1) und es stellt Freiheit für Kunst, Wissenschaften, Forschung und Unterricht sicher (Artikel 5, Abschnitt 3) sowie Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit (Artikel 4), Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften (Artikel 7, Abschnitte 2 und 3), das Recht auf die Einrichtung von Privatschulen (Artikel 7, Abschnitt 4), das Recht auf die freie Wahl von Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte (Artikel 12, Abschnitt 1), die Gleichheit vor dem Gesetz (Artikel 3, Abschnitt 1) sowie Elternrechte (Artikel 6, Abschnitt 2).

15. Die Länder verfügen durch die von ihren Parlamenten verabschiedeten Gesetze über umfassende legislative Befugnisse und Zuständigkeiten im Bildungsbereich, insbesondere im Hinblick auf Schulen, Hochschul- und Erwachsenenbildung. Die Ministerien können auf Länderebene gesetzliche und administrative Entscheidungen erlassen und sie kontrollieren alle Bildungsstrukturen, die ihrer Rechtsprechung unterliegen.

16. Seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland hat die Rolle der Bundesbehörden im Bildungsbereich oft politische Debatten ausgelöst; gleichzeitig führte die Notwendigkeit einer nationalen Koordinierung zur Einrichtung verschiedener Strukturen und Gremien auf nationaler Ebene. Das wichtigste Gremium im Hinblick auf das Mandat des Sonderberichterstatters ist die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK), die 1948 gegründet wurde, d. h. bereits vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Die Tatsache, dass alle ihre Resolutionen durch die beteiligten Minister einstimmig verabschiedet werden müssen, ist einer der wichtigsten Aspekte der KMK. Wenn eine Resolution verabschiedet wird, wird sie durch die Länder, durch ihre eigenen legislativen und administrativen Akte und Verfahren umgesetzt. Die KMK kann die Koordination zwischen den verschiedenen Ländern sowie mit

dem Bund sicherstellen. Sie strebt ebenfalls ein Mindestmaß an Übereinstimmung für das deutsche Bildungssystem an. Die KMK ist zuständig für Bildungs-, Hochschulbildungs- und Forschungspolitik, für Fort- und Weiterbildung sowie für Kulturpolitik, gleichzeitig bietet sie ein Forum für den Austausch von Meinungen und gemeinsamen Auffassungen.

17. Das Grundgesetz sieht im Hinblick auf spezifische Fragen besondere Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern vor, wie beispielsweise bei der Bildungsplanung und der Förderung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen und Projekte auf überregionaler Ebene. Eine andere Einrichtung, die auf Bundesebene zu Beginn der 70er Jahre eingerichtet wurde - die Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) - ist für diese Zusammenarbeit zuständig. Es handelt sich hier um eine zwischenstaatliche Stelle, die mit verschiedenen sektoralen Ministerkonferenzen zusammenarbeitet. Die BLK unterstützt die Innovation durch die Förderung von Pilotprogrammen. In Folge der aktuellen Föderalismusreform ist die gemeinsame Aufgabe der Bildungsplanung umdefiniert worden zu „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“ (vgl. den neuen Artikel 91 b des deutschen Grundgesetzes).

18. Die berufliche Bildung und Ausbildung nehmen eine Ausnahmestellung gegenüber der allgemein begrenzten Rolle föderaler Institutionen im Bildungsbereich ein. Das Bundesinstitut für Berufliche Bildung (BIBB) war lange Zeit ein Hauptakteur in diesem Bereich. Es gibt verschiedene nationale Einrichtungen, die in der Bildungsforschung tätig sind, aber keine staatliche Stelle ist zuständig für politisch relevante Funktionen wie die Festlegung von Standards, Leistungsbewertung oder schulische Entwicklung. In den letzten Jahren wurden neue Forderungen nach stärkerer Mitbestimmung des Bundes erhoben. Dies wurde durch die Einrichtung und den Erfolg des *Forums Bildung* (von der BLK und BMBF geleitet) sowie eine Studie im Auftrag der Bundesregierung „Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards“ deutlich, das die Länder bei der Einführung nationaler Bildungsstandards unterstützte. In diesem Zusammenhang wurde 2004 mit finanzieller Unterstützung der Länder und der Bundesregierung ein nationales Institut zur Überwachung der Umsetzung von Bildungsstandards im Schulsystem – Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungssystem – eingerichtet. Nationale Standards existieren im dualen Berufsbildungssystem durch Ausbildungsbestimmungen und Rahmenlehrplänen, die zwischen der Bundesregierung, den Ländern und den Sozialpartnern vereinbart werden. Für die vollzeitschulische Berufsausbildung wurde der Prozess, kompetenzorientierte ("nationale") Bildungsstandards für alle Bundesländer zu entwickeln, Mitte 2005 in der KMK begonnen. Erste Ergebnisse werden Mitte 2007 erwartet. Das Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungssystem (IQB) wurde von den Ländern eingerichtet und wird auch von ihnen ohne Unterstützung durch die Bundesregierung finanziert.

19. Die Bildungsverwaltung ist in den einzelnen Ländern eher zentralisiert, selbst wenn geringfügige Unterschiede festgestellt werden können. Die meisten Länder verwalten die Bildung in Übereinstimmung mit gemeinsamen europäischen Modellen, die gekennzeichnet sind von gemeinsamer Verantwortung der zentralen Verwaltung, die einem Bildungsminister unterstellt ist, und selbstverwalteter lokaler Behörden. Im Bildungsbereich unterstehen regionale und kommunale Behörden direkt dem Bildungsminister. Diese Behörden sind für rechtliche und berufliche Überwachung und Inspektionen zuständig. Schulen arbeiten in einem stark reglementierten Umfeld: Die Arbeitsregeln werden von den oberen Behörden festgelegt und die Schulen selbst haben nur einen relativ geringen Einfluss auf die Unterrichtsprogramme, die personellen oder materiellen Ressourcen. Gemessen an dem PISA-Index für Schulautonomie verfügen deutsche Schulen über eine geringere Autonomie als die anderen OECD-Länder im Durchschnitt.

20. Die Struktur der lokalen Verwaltung setzt sich aus 445 Kreisregierungen zusammen, von denen 313 Stadtgemeinden sind. Darüber hinaus haben die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg den Status eines Landes. Die Rolle der lokalen Verwaltungen ist in jedem Land unterschiedlich. Während sich in den meisten Ländern die lokale Verwaltung darauf beschränkt, die physische Infrastruktur von Schulen sicherzustellen, nimmt ihr Einfluss in anderen Ländern zu. Beispielsweise haben in Nordrhein-Westfalen die 150 kommunalen Selbstverwaltungen eine wichtige Rolle bei der Gestaltung des Schulsystems gespielt. In Baden-Württemberg hat die Regierung den lokalen Verwaltungen zahlreiche Verwaltungsaufgaben des Bildungsministeriums übertragen. Kommunale Behörden können auch eine Rolle bei der Personalpolitik spielen, etwa als Arbeitgeber von Hilfspersonal, Erziehern in Kindergärten und in einigen Fällen bei der Ersatzeinstellung von Lehrern.

21. Deutschland hat Mechanismen eingerichtet, um die Beteiligung von Lehrern an der Entwicklung von Unterrichtspolitiken sicherzustellen. Ihre Mitwirkung wird nicht nur durch die Lehrerverbände sichergestellt, sondern auch durch ihre direkte Mitwirkung an verschiedenen Beratungsorganen sowie an den Räten auf schulischer, regionaler und Länderebene. Lehrer werden von Gewerkschaften und Berufsverbänden vertreten. Die meisten Lehrer gehören zwei wichtigen Gewerkschaften an: der Gewerkschaft Wissenschaft und Erziehung, die dem Deutschen Gewerkschaftsbund angehört sowie mehreren Verbänden, die Teil des Deutschen Beamtenbundes sind.

22. Gewerkschaften und Lehrerverbände werden bei den meisten sie betreffenden Angelegenheiten konsultiert. Sie vertreten ebenfalls die Interessen in ihrer Zusammenarbeit auf Bundesebene im Hinblick auf die von der KMK entwickelten Initiativen.

II. WICHTIGE ASPEKTE DES DEUTSCHEN BILDUNGSSYSTEMS

23. Deutschland ist – zusammen mit Belgien und den Niederlanden – eines der drei OECD-Länder, die das Alter der Pflichtschulbildung auf 18 Jahre heraufgesetzt haben. Das Schulsystem verzeichnet relativ hohe Beteiligungsdaten auf allen Schulebenen. Beispielsweise besuchten 2001 89 % der 15- bis 19-jährigen die Schule; dies lag ein ganzes Stück über dem OECD-Durchschnitt (78 %). Es muss jedoch hervorgehoben werden, dass in der Sekundarstufe II mehr als die Hälfte der Schüler als Bestandteil ihrer beruflichen Bildung die Schule auf Teilzeitbasis besuchen und dass der Anteil von Schülern im Sekundarbereich, die sich in Bildungsgängen befinden, die zu einer Hochschulzugangsberechtigung (Abitur) führen, geringer ist (37 %) als im OECD-Länderdurchschnitt von 49 %.

24. Die Struktur des deutschen Schulsystems ist komplex und vielfältig. Obwohl Deutschland keine einheitliche Schulstruktur hat, gibt es in den verschiedenen Ländern in der Praxis einen erkennbaren gemeinsamen Rahmen. Es ist interessant festzustellen, dass die Vorschulbildung, obwohl ihre Bedeutung voll anerkannt wird, noch nicht als voll integrierter Anteil des Schulsystems im engeren Sinne angesehen wird. Sie umfasst Einrichtungen (größtenteils Kindergärten) für Kinder von 3-6; dies ist auch gleichzeitig das Alter für den obligatorischen Schuleintritt. Sechsjährige Kinder, die noch nicht die ausreichende Entwicklungsstufe erreicht haben, um die Primarschule zu besuchen, haben zusätzliche Optionen, wie Schulkindergärten oder Vorklassen. Diese Einrichtungen werden je nach Land entweder dem Vorschulbereich oder dem Grundschulbereich zugerechnet. Die Teilnahme ist im allgemeinen freiwillig, dennoch haben in den meisten Ländern die Behörden das Recht, sie für Kinder zur Pflicht zu machen, die das Schulalter erreicht haben (6 Jahre), aber noch nicht schulreif sind.

25. Wenn Kinder das Alter von 6 Jahren erreicht haben, sind sie in der Regel – mit Ausnahme des o.g. Beispiels – verpflichtet, die Grundschule zu besuchen. Alle Kinder besuchen die Grundschule, die sich über vier Jahre erstreckt, mit Ausnahme von Berlin und Brandenburg, bei denen die Grundschule sechs Jahre umfasst. Der Übergang von der Grundschule in eine der verschiedenen Schulformen der Sekundarstufe I, in denen die Schüler bis zum Ende ihrer Vollzeitschulpflicht verbleiben sollten, wird in jedem Land unterschiedlich geregelt. Die Sekundarstufe I, die relativ früh beginnt (in den meisten Ländern im Alter von 10 Jahren) ist sehr stark aufgegliedert. In der Sekundarstufe I gibt es eine größere Vielfalt von Programmen und Schulformen als in den meisten europäischen Ländern: Hauptschule (Schulprogramm der Sekundarstufe I, in den meisten Fällen verbunden mit der Grundschule, umfasst normalerweise die Klassen 5 – 9 und vermittelt Zugang zur beruflichen Bildung); Realschule (allgemeinbildende Sekundarstufe auf der mittleren Ebene, umfasst normalerweise die Klassen 5 – 10 und vermittelt Zugang zur Sekundarstufe II); Gymnasium (akademische Schule, kombiniert Sekundarstufe I und II und beträgt 8–Jahre); integrierte Schulen (Gesamtschulen) und mehrgliedrige Schulen (Schulen, die ein einheitliches Programm oder unterschiedliche Programme in einer einzigen Einrichtung anbieten); Sonderschulen /Förderschulen für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf und schließlich alternative Schulen (typischerweise Privatschulen, insbesondere religiös ausgerichtete Schulen). Es sollte angemerkt werden, dass nicht alle Bundesländer alle vorhandenen Schultypen anbieten. In einigen Ländern gibt es keine Hauptschulen oder integrierte Schulen. Außerdem werden Privatschulen nicht notwendig genauso organisiert wie die Sekundarstufe I in den meisten Ländern.

III. DIE BILDUNGSREFORM IM LICHT DES PISA-PROGRAMMS DER OECD

26. Im Jahr 1997 haben OECD-Mitgliedstaaten das Programm zur internationalen Überprüfung von Schülerleistungen (PISA) gestartet, um festzustellen, in welchem Maße Schüler gegen Ende der Pflichtschulzeit die Kenntnisse und Fähigkeiten erworben haben, die für die umfassende Mitwirkung an der Gesellschaft erforderlich sind. Die PISA-Bewertungen begannen mit einem Vergleich der Kenntnisse und Fähigkeiten von Schülern in den Bereichen Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften und Problemlösung. Die Bewertung von Schülerleistungen wurde in ausgewählten Schulen durchgeführt, wobei allerdings Einvernehmen bestand, dass der Erfolg der Schüler im Leben von einem weitaus breiteren Spektrum von Kompetenzen abhängt (die ebenfalls von der OECD entwickelt und eingesetzt wurden).

27. In Deutschland stand die Frage der Schülerleistungen eine Zeit lang im Mittelpunkt öffentlicher politischer Debatten. Die KMK hat sich mit dieser Frage aktiv mit ihrer Resolution vom Oktober 1997 (der sog. Resolution von "Konstanz") und über ihre Mitwirkung in internationalen und nationalen Vergleichsstudien auseinandergesetzt. Die KMK hat ebenfalls ihre Absicht bekundet, den Wettbewerb zwischen den Ländern als Mittel zur Verbesserung der Bildungsqualität einzusetzen.

28. Aus dieser Perspektive und zur Einführung von zielgerichteten Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung sind regelmäßige Bewertungen der Bildungsleistungen als Benchmarks für Stärken und Schwächen im Bildungssystem eine unabdingbare Voraussetzung. Deshalb beteiligt sich die Ständige Konferenz an mehreren gleichzeitig durchgeführten Studien, wie PISA, PISA-E, thematische Studien über PISA und PISA-E, PIRLS/IGLU; IGLU-E, TIMS-Studie und DESI.

29. Wie bereits vorher erwähnt, handelt es sich bei PISA um ein Programm der OECD, das Teil einer längerfristigen und breit angelegten Strategie zur Sicherstellung der Qualität ist.

Dazu gehört die periodische Überprüfung mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten zu unterschiedlichen Zeitpunkten (PISA 2000 konzentrierte sich auf das Leseverständnis; PISA 2003 auf die mathematischen Kompetenzen und PISA 2006 auf die naturwissenschaftlichen Kompetenzen). PISA-E ist die Erweiterung der internationalen Erhebung zu einer Vergleichsstudie zwischen den Ländern. Im Rahmen der thematischen Studien über PISA und PISA-E gab die Ständige Konferenz zusätzliche thematische Studien über den sozialen Hintergrund und Schulleistungen sowie über das Lesen, die Rolle der Schule, der Familie und Gleichaltriger (peers) im Hinblick auf das fachliche und interdisziplinäre Lernen, mathematische Kenntnisse, naturwissenschaftliche Kenntnisse und Problemlösungskompetenzen in Auftrag. Außer den oben genannten nationalen Berichten hat die Bundesregierung in Beratung mit den Ländern auch die Vorbereitung internationaler thematischer PISA-Reports sehr unterstützt, vor allem den Bericht über die Leistung von Schülern mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich.

30. Die internationale PIRLS/IGLU-Studie (Fortschritte in der internationalen Studie über das Leseverständnis/internationale Grundschul-Leseuntersuchung) wird von der Internationalen Vereinigung zur Evaluation von Bildungsleistungen (IEA) durchgeführt. Durch diese Studie kann das Ausmaß des Textverständnisses bei Schülern der 4. Klasse ermittelt werden. IGLU-E ist die Erweiterung der IGLU-Studie auf nationaler Ebene mit einem Vergleich zwischen den Ländern.

31. Bei der nationalen Vergleichsstudie DESI (Deutsch-Englische Schülerleistungen) wurden Basisinformationen über das Leistungsniveau von Schülern der 9. Klasse im Hinblick auf die Beherrschung der englischen und auch der deutschen Sprache gesammelt. Ziel war es, Erklärungsansätze im Hinblick auf internationale Bildung und Schulpolitik, die Überarbeitung von Curricula, Schulbüchern und Unterrichtsmaterialien sowie im Hinblick auf Lehrerbildung zu gewinnen.

32. Die Ergebnisse der verschiedenen Zyklen von PISA und PISA-E zeigen, dass die Schulleistung in Deutschland teils unterhalb des OECD Durchschnitts (Pisas 2000), im Durchschnitt (Pisa 2003) und teils etwas über dem Durchschnitt liegen (Problemlösekompetenz in Pisa 2006). Schwächen wurden besonders im Hinblick auf Aufgaben identifiziert, die ein qualitatives Verständnis des Kontexts erfordern, und die nicht durch die Anwendung von Routinen gelöst werden können. Außerdem zeigte die Studie einen Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft und dem Erwerb von Kompetenzen. Junge Menschen aus Familien mit Migrationshintergrund - besonders aus Familien, die zu Hause nicht Deutsch sprechen - bleiben im Durchschnitt deutlich unterhalb der Kompetenzgrad, den 15jährige Schüler erreichen, deren Eltern in Deutschland geboren wurden. Die Unterstützung und Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund scheint in anderen Ländern erfolgreicher zu verlaufen als in Deutschland.

33. Der PISA-Schock war Auslöser für eine neue Bildungsreform. Die schlechten Ergebnisse, die von den deutschen Schülern in der PISA-Studie erreicht wurden, verursachten im Land einen großen Schock. Die Hauptergebnisse von PISA zeigen, dass in Deutschland verglichen mit anderen Industrieländern die stärkste Korrelation zwischen sozialem Hintergrund und Bildungsleistungen besteht.

34. Nach einer ersten Evaluation der für Deutschland berichteten Ergebnisse einigte sich die KMK auf sieben prioritäre Aktionsbereiche: 1) Verbesserung der Sprachkompetenz bereits im Vorschulalter vor allem für Kinder mit Migrationshintergrund 2) Stärkere Verbindung zwischen dem Vorschulbereich und der Grundschule mit dem Ziel einer früheren Einschulung 3)

Verbesserung der Grundschulbildung und kontinuierliche Verbesserung der Lesefähigkeiten und des Grundverständnisses für mathematische und naturwissenschaftliche Konzepte; 4) effektive Unterstützung bildungsbenachteiligter Kinder, insbesondere von Kindern mit Migrationshintergrund; 5) gründliche Entwicklung und Sicherung der Qualität von Unterricht, Lehrern und Schulen auf der Basis bindender Bildungsstandards und ergebnisorientierter Evaluation. 6) Verbesserung der Lehrprofessionalität, insbesondere im Hinblick auf diagnostische und methodische Kompetenzen als Bestandteil einer systematischen Schulentwicklung; 7) verstärkte Vorkehrungen für schulische und nicht-schulische Ganztagsangebote, um mehr Bildungs- und Unterstützungsmöglichkeiten zu schaffen, insbesondere für Kinder mit Bildungsdefiziten oder für Hochbegabte.

35. Die sprachliche Unterstützung auf Vorschulebene wurde von den deutschen Behörden als wichtigste Maßnahme angesehen. Man geht davon aus, dass diese Unterstützung noch stärker in der Bildungsarbeit von Kindertagesstätten und in Vorschulklassen verankert werden sollte und dass Eltern stärker beteiligt werden sollten. Für diesen Bereich ist die Nutzung und Weiterentwicklung eines methodologischen Instrumentariums zur Ausweitung der Diagnose und zur Unterstützung der Sprachkompetenzen von besonderer Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist die Feststellung des erreichten Sprachniveaus vor der Vorschulbildung wichtig, und darauf aufbauend Kurse zur sprachlichen Unterstützung, durch die die Länder adäquate Kompetenzen für alle Kinder, die in die Grundschule eintreten, sicherstellen können.

36. Die Eltern beteiligen sich inzwischen am Bildungsprozess ihrer Kinder durch Deutschkurse und verstärkte Informationen und Beratungsmöglichkeiten über Vorschuleinrichtungen. Die Verbesserung der Qualifikation von Erzieherinnen und Erziehern wird ebenfalls durch Ausbildungsreformen und die intensive berufsbegleitende Fortbildung über interkulturelle Bildung und sprachliche Unterstützung geplant. Um den Übergang von Kindern in die Grundschule zu optimieren, sollten Erzieherinnen und Erzieher in stärkerem Maße mit Lehrerinnen/Lehrern aus dem Grundschulbereich zusammenarbeiten. Einige Länder vermitteln sogar gemeinsame berufsbegleitende Ausbildungskurse für diejenigen, die mit der Vorschulbildung und der schulischen Bildung befasst sind.

37. Im Grundschulbereich streben die deutschen Behörden eine Verringerung der Anzahl der Schulzurückstellungen an und sie wollen den frühzeitigen Besuch der Primarschule fördern. Im Lichte der PISA-Ergebnisse beschloss die Mehrzahl der Länder durch die Einführung flexibler Einschulungsphasen, die Zusammenarbeit zwischen Vorschuleinrichtungen und dem Grundschulbereich zu verstärken. Diese flexiblen Phasen bieten die Möglichkeit, die ersten beiden Jahre abhängig von den individuellen Fähigkeiten in 1-3 Jahren abzuschließen. Das andere Ziel ist es, alle Kinder rechtzeitig bzw. planmäßig in den Grundschulbereich einzuschulen, um einen Aufschub des Schuleintritts zu verhindern. Dadurch könnten ebenfalls verschiedene Altersgruppen gemeinsam unterrichtet werden und es wäre auf diese Weise möglich, zielgerichtete spezifische Unterstützung für schnellere und langsamere Lerner anzubieten.

38. Die bei PISA festgelegten Kompetenzbereiche wurden in die Überarbeitung der Curricula für Schulen im Sekundarbereich I einbezogen, und zwar mit folgenden Schwerpunkten: 1) den Erwerb von Basiskompetenzen in Deutsch und Mathematik sowie die Förderung von sozialen Kompetenzen; 2) die Entwicklung von bindenden Standards und Evaluationskriterien für die verschiedenen Altersgruppen. In diesen Anforderungen werden die Fähigkeiten, Kompetenzen und Kenntnisse festgelegt, über die die Schüler in jeder Stufe ihrer Schullaufbahn verfügen sollten; 3) neben einer klareren Definition der obligatorischen Elemente sollen Unterrichtsmethoden, durch die Schüler unterstützt und das problemlösungsgerichtete Denken

gestärkt wird, stärker gefördert werden. Die KMK ist der Auffassung, dass die Beherrschung der deutschen Sprache ein Schlüssel für den schulischen Erfolg und die volle Integration in die deutsche Gesellschaft ist. Deshalb werden Sprachlernklassen für Kinder angeboten, deren Muttersprache nicht Deutsch ist und/oder die über unzureichende Kenntnisse im Deutschen verfügen. Zusätzlich zu diesen Intensivklassen wird nachmittags eine zusätzliche Betreuung für alle Schüler angeboten, die ihnen beim intensiven Erlernen von Fremdsprachen hilft.

39. Unter den von der KMK ermittelten Prioritäten sind die Maßnahmen für die effektive Unterstützung von bildungsbenachteiligten Kindern mit oder ohne Migrationshintergrund umgesetzt worden. Neben den Förderklassen für den Sprachunterricht wurden Mechanismen zur Zusammenarbeit zwischen Schulen und Einrichtungen der Jugendhilfe geschaffen, um Netzwerke und Kooperationsstrukturen zu entwickeln sowie Unterstützung und Beratung über Unterstützungsinitiativen zu gewähren. Darüber hinaus sind spezielle Kontingente von Lehrern für Deutsch als Fremdsprache sowie die Einstellung von Lehrern mit Migrationshintergrund geplant, um den Erfolg von Schülern mit Migrationshintergrund in Schulen zu unterstützen. Im Sekundarbereich I initiiert oder unterstützt eine Reihe von Ländern Programme oder Pilotprojekte in Schulen, durch die die Anzahl von Kindern reduziert werden soll, die die Schule ohne Abschluss verlassen. Ziel ist es, die Motivation und individuelle Verantwortung von Schülern beim Übergang in den Arbeitsmarkt zu stärken. Dazu zählen auch praktische Lernklassen in Hauptschulen, die Kombination von schulischem Lernen und Arbeitserfahrungen, Tage zur beruflichen Orientierung sowie Pilotprojekte zur beruflichen Orientierung und Berufsvorbereitung. Es gibt Programme zur Förderung der Integration von jungen Erwachsenen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, in den Arbeitsmarkt. Dies betrifft insbesondere Migranten und Schüler mit Defiziten in der deutschen Sprache. Diese Maßnahmen werden beispielsweise von beruflichen Schulen in Zusammenarbeit mit Organisationen, die sich mit Jugend- und Sozialarbeit befassen, durchgeführt.

40. Unter den zahlreichen ermittelten Maßnahmen müssen Lehrerbildung und Ganztagschulen ebenfalls als Prioritätsbereiche angesehen werden. Durch die Reform der Lehrerbildung sollen Unterrichts- und Beratungsmethoden professioneller gestaltet werden. Das heißt, dass die Ausbildung der Lehrer darauf ausgerichtet werden muss, deren didaktische und methodologische Kompetenzen sowie ihre Kompetenzen in der Diagnose von Schülerleistungen zu verstärken. Die Ausbildung ist insbesondere wichtig für Lehrer, die Kinder in der deutschen Sprache unterrichten müssen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist. Als ein Ergebnis der Resolution "Standards für die Lehrerausbildung: Bildungswissenschaft" (Resolution der KMK vom 16. Dezember 2004) - führten die Länder Aus- und Weiterbildungselemente in die Lehrerbildung ein, um die Fortbildung der Lehrerkollegien im Hinblick auf Lehrtheorien und methodische Kompetenzen zu steigern. In dieser Hinsicht stellte der Sonderberichterstatter fest, dass die Ergebnisse unter den Erwartungen bleiben, trotz der Bemühungen von Regierungsseite den Sprachunterricht zu verstärken und zu intensivieren. Hier liegt das Problem in der Tatsache, dass Kinder, die zu Hause eine andere Sprache sprechen, von Lehrern in Deutsch als Fremdsprache unterrichtet werden, die dabei aber oft die gleiche Methode einsetzen wie bei Schülern mit Deutsch als Muttersprache. Die existierenden Lehrmethoden für Deutsch als Zweit- oder Zielsprache sollten verbreitet – und falls erforderlich – angewendet werden. .

41. Darüber hinaus bemühen sich immer mehr Länder Ganztagsbetreuung und Vollzeitschulen anzubieten. Dies bedeutet die Kombination von Pflichtschulunterricht für alle Schüler am Vormittag und extracurriculare Aktivitäten am Nachmittag sowie Schulen, die zusätzliche Bildungs- und Betreuungseinrichtungen anbieten, mindestens an drei Tagen pro Woche. In

einigen Ländern werden diese Maßnahmen durch Nachmittagsaktivitäten ergänzt, die von Partnern außerhalb der Schulen durchgeführt werden, wie Musikklassen, Sportverbände etc.

IV. BILDUNGSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Vorbemerkungen

42. Deutschland verfügt über ein flächendeckendes öffentliches Bildungswesen (circa 90 %), und auf dieser Grundlage fand dort in der Praxis eine außerordentliche wissenschaftliche und technologische Entwicklung statt. Neben der Tatsache, dass somit zahlreiche schulische Angebote in den Genuss staatlicher Finanzierung kommen, verhindert eine optimale Übernahme von Bildungsaufgaben durch den Staat die Entstehung privater Bildungseinrichtungen, was der Sensibilisierung der Bevölkerung für den Gedanken der gesellschaftlichen Solidarität zuwiderlaufen könnte. Daher sollen die Bemühungen zur Stärkung des öffentlichen Bildungsektors fortgesetzt und dahingehend ausgeweitet werden, dass auch gegenwärtig vom Ausschluss bedrohte Bevölkerungsgruppen zu erreichen sind.

43. Wie der Sonderberichtersteller feststellt, reagiert man in Deutschland traditionell mit institutionellen Antworten, wenn Probleme im Bildungssystem auftreten, so dass durch Bildungsreformen den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Herausforderungen des Landes Rechnung getragen werden soll.

44. Beispielsweise hat die Wiedervereinigung das Land vor enorme Herausforderungen in praktisch allen Bereichen der Entwicklung sowie auf institutioneller Ebene gestellt, vom Kampf gegen die Armut bis hin zu der Notwendigkeit, kohärente und effiziente Modelle zum Bildungsmanagement zu finden, da die regionalen Unterschiede zwischen der ehemaligen DDR und der Bundesrepublik Deutschland weiterhin von großer Aktualität sind.

45. In diesem Sinne sollte die neue politisch-territoriale Struktur des Bundes es ermöglichen, Antworten auf die bildungspolitischen Erfordernisse der ärmeren Regionen zu geben, die es nicht vermocht haben, zentrale Probleme im Zusammenhang mit den Themen Bildungsqualität, Bildungschancen oder deren Mangel anzugehen. Da eine Tendenz besteht, den Bundesländern immer weitreichendere Kompetenzen im Bildungsbereich einzuräumen, kann der Eindruck entstehen, dass es auf Bundesebene nicht immer möglich ist, für vom Gleichheitsgrundsatz getragene Prozesse Sorge zu tragen. So variieren beispielsweise die Pro-Kopf-Zuweisungen im Bildungsbereich zwischen den Bundesländern erheblich, ohne dass die Bundesregierung entscheidend zugunsten einer Angleichung intervenieren kann.

46. Die Unterschiede zwischen den Bildungssystemen der einzelnen Bundesländer (zweigliedrige bzw. dreigliedrige Systeme) könnte man unter dem Aspekt der Vielfalt der Optionen betrachten. In der Praxis stellt die fehlende Einheitlichkeit beispielsweise Schülerinnen und Schüler, deren Familien von einem Bundesland in ein anderes ziehen müssen, jedoch vor erhebliche Probleme. Es scheint Schwierigkeiten dabei zu geben, Chancen einheitlich zu garantieren, da diese Chancen vom Wohnort der Schülerinnen und Schüler und ihrer Familien abhängen.

47. Deutschland steht wie zahlreiche andere Staaten vielfältigen Herausforderungen gegenüber, die die Bildungspolitiken und -reformen beeinflussen. Globalisierung bedeutet, dass Bildung eine führende Rolle dabei spielt, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auf internationaler Ebene sicherzustellen. Immer schnellere Veränderungen in der Arbeitswelt als Folge

der Globalisierung führen dazu, dass der Bedarf an hochqualifizierten Arbeitnehmern weiter steigt. Es werden immer seltener unausgebildete Arbeiter gebraucht. Der noch raschere Wissenszuwachs und die Verfügbarkeit von Wissen eröffnen große Möglichkeiten für persönlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fortschritt, gleichzeitig steigt aber auch das Risiko des Ausschlusses für diejenigen, die keinen ausreichenden Zugang zur ständigen Weiterbildung im Laufe ihres Lebens haben.

48. Diese Veränderungen und die zunehmende Komplexität der Gesellschaft erfordern Werte, die die Mitwirkung an der Weiterentwicklung der Gesellschaft ermöglichen. Die zunehmende europäische und internationale Integration stellt große Herausforderungen an interkulturelle und sprachliche Kompetenzen sowie an die Bereitschaft zur Mobilität. Die demographischen Veränderungen verstärken diese Herausforderungen.

49. Der Sonderberichtersteller stellt fest, dass die erfolgreiche Reform des gesamten deutschen Bildungssystems als Ganzes sowohl inhaltlicher als auch struktureller Reformen bedarf. Es sollten sieben Kernbereiche herausgestellt werden: 1) Wandel von einem selektiven Bildungssystem zu einem System, bei dem das Individuum unterstützt wird und dessen spezifische Lernfähigkeiten im Mittelpunkt stehen; 2) größere Unabhängigkeit der Schulen, dies bedeutet, dass Schulen flexibel und autonom in der Nutzung ihrer Finanzen, der Einstellung von Lehrern und der Umsetzung der zentralen Zielsetzungen sein sollten; 3) Verbesserung der Bildungsinhalte und Methoden, insbesondere durch eine systematische Sprachausbildung der Migranten, die Verstärkung der Lesefähigkeiten und die Einführung neuer Medien; 4) Verstärkung der demokratischen Schulkultur, indem man dem Kind mehr Autonomie und die Möglichkeit gibt, seine Kompetenzen einzusetzen; 5) die Strukturen sollten so gestaltet werden, dass sie jedem die Chance geben, sein/ihr Potenzial auszuschöpfen, beispielsweise durch verstärkte Kindergartenangebote, die Einführung von Ganztagschulen und den Verzicht auf ein gegliedertes Schulsystem. Im Hinblick auf das Letztgenannte sollte festgehalten werden, dass – trotz erfolgreicher ausländischer Beispiele eines Schulsystems für alle Schüler, durch das Kinder die Möglichkeit haben, für einen längeren Zeitraum gemeinsam zu lernen und durch das alle angehalten werden, bessere Ergebnisse zu erzielen – die Diskussion über das mehrgliedrige System, das der Sonderberichtersteller für extrem selektiv hält, große Angst und Widerstand auszulösen scheint, insbesondere Besorgnis über den Verlust von Privilegien für diejenigen, die am meisten vom aktuellen System profitieren; 6) eine andere Ausbildung für Lehrer, die nicht nur in ihrem Fachgebiet spezialisiert sein sollten, sondern auch auf pädagogischer Ebene; 7) stärkere Investitionen und mehr Finanzmittel für frühkindliche Unterstützung, dafür sollten die Finanzen besser investiert und verteilt werden. Viele Länder sind bereits äußerst aktiv in der Einführung verschiedener der oben genannten Aktivitäten, so Prioritäten 1, 3, 6 und 7.

A. GESELLSCHAFTLICHE CHANCEN UND BILDUNGSCHANCEN

50. Wie der Sonderberichtersteller bereits in früheren Berichten³ dargelegt hat, kommt der Bildung eine in den internationalen Menschenrechtsübereinkünften klar umrissene Bedeutung zu, und sie kann nicht immer Probleme lösen, die auf politischer und wirtschaftlicher Ebene angegangen werden müssen. Es ist somit offenkundig, dass hinter den Ungleichheiten im Bildungsbereich eine soziale Ungleichheit steht, die über diese hinausgeht und sie determiniert.

³ E/CN.4/2005/50, 17. Dezember 2004 und E/CN.4/2006/45, 8. Februar 2006.

51. Die relativen Ungerechtigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland sind z.B. in sozio-ökonomischen und bildungspolitischen Studien hinreichend dokumentiert worden. So weiß man beispielsweise, dass circa 1,5 Millionen Menschen aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten staatliche Hilfe zur Versorgung ihrer Familien erhalten.

52. Die soziale Schieflage steht auch in Zusammenhang mit der demographischen Struktur der Bundesländer, von denen manche stärker von Abwanderung und Armut betroffen sind als andere.

53. Sozioökonomische Beschränkungen hängen mit Beschränkungen im Bildungsbereich zusammen, die sich auf die schulische Kompetenz und die Entwicklung der kognitiven Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler auswirken. Wie die PISA-Studien zeigen, spiegelt sich soziale Ungleichheit in den schulischen Erfolgchancen wider.

Segmentierung und Selektivität

54. Der Sonderberichterstatter konnte feststellen, dass der Einstufungsprozess für die Schüler der unteren Sekundarstufe (der im Alter von zehn Jahren stattfindet) eine persönliche Beurteilung des Schülers durch Lehrer vorsieht, die für die Durchführung solcher Beurteilungen nicht immer ausreichend geschult sind. Das Verfahren erfolgt auf der Grundlage von Regelungen, die von Bundesland zu Bundesland variieren können, wodurch die genannten Schwierigkeiten sich weiter verstärken. Der Sonderberichterstatter geht davon aus, dass die zuständigen Bildungsbehörden möglicherweise der Sprachkompetenz der Schüler eine übermäßige und vorrangige Bedeutung einräumen, denn tatsächlich steht im Mittelpunkt der Beurteilung für die Einstufung als eines der zentralen Elemente die Überprüfung der deutschen Sprachkenntnisse. Dadurch entsteht ein Selektionseffekt für Schüler ausländischer Herkunft, deren Muttersprache nicht Deutsch ist.

55. Es ist offenkundig, dass die frühe Einstufung Auswirkungen für weniger begünstigte Kinder und Jugendliche hat, also für Schüler aus armen Verhältnissen sowie Schüler mit Migrationshintergrund oder Behinderungen. Dies wird durch die unwiderlegbare Tatsache untermauert, dass arme und Migrantenkinder in der Hauptschule überrepräsentiert und am Gymnasium unterrepräsentiert sind. Das System scheint folglich einen negativen Effekt zu haben, denn die Benachteiligten werden zu doppelt Benachteiligten.

56. Diese Einstufung scheint das System nicht auf Einbeziehung, sondern eher auf Trennung als Bildungsstrategie auszurichten, da eine Bildungsstruktur vorherrscht, die die Schüler nicht immer angemessen qualifiziert. Dazu hat beispielsweise eine der IGLU-Studien festgestellt, dass 44 % der Einstufungen für den weiteren Schulweg nicht den Merkmalen der Kinder entsprechen. Diese Tatsache ist juristisch relevant, wenn man den im Übereinkommen über die Rechte des Kindes festgelegten Grundsatz vom Wohl des Kindes berücksichtigt.

57. Diese Umstände lassen den Sonderberichterstatter vermuten, dass womöglich eine Beziehung besteht zwischen der Struktur des Bildungssystems, der Arbeit der Lehrer (sie sind es, die die Einstufung vornehmen) und den Schülern, insbesondere da die Einstufung im Alter von zehn Jahren auf internationaler Ebene als "untypisch" gelten kann. ,

58. Dem Sonderberichterstatter liegen auch Informationen vor, nach denen ungefähr 20 % der männlichen ausländischen Hauptschüler keinen Schulabschluss erlangen und keinen Arbeitsplatz finden, nachdem sie die Schule abgeschlossen haben. Sie müssen dann mit anderen Arbeitslosen und mit höher qualifizierten Personen konkurrieren und geraten somit in eine Situation verschärften Ausschlusses.

59. Es ist richtig, dass weder PISA noch PIRLS eine direkte Verbindung zwischen Schulstruktur und Schullaufbahn herstellen, weil sie diese Beziehung nicht unmittelbar behandeln. Dem Sonderberichterstatter ist bewusst, dass die dreigliedrige Struktur in Deutschland eine lange Tradition hat, dennoch macht er auf die Existenz zahlreicher Elemente aufmerksam, die darauf hindeuten, dass die Bildungsstruktur sehr wohl einen entscheidenden Einfluss auf Schulabschluss, Lernerfolg und Unterrichtsqualität hat. Es wird die Existenz alternativer Strukturen wie der Gesamtschule angeführt, die jedoch auch eine Einstufung vornimmt, obwohl sie als umfassendes Modell dargestellt wird.

60. Aufgrund seiner Beobachtungen kommt der Sonderberichterstatter zu der Einschätzung, dass die Struktur des Bildungssystems eine stärkere "Durchlässigkeit" hinsichtlich der Bedürfnisse und Rechte der Schüler erlauben müsste, da Kinder sich unterschiedlich entwickeln und aus unterschiedlichen kulturellen Kontexten kommen, und insbesondere da jedes Bildungssystem von der Vielfalt als Grundvoraussetzung ausgehen sollte.

61. Mütter und Väter sowie die Schüler selbst sollten die Möglichkeit der Beteiligung an Entscheidungen im Zusammenhang mit der Einstufung und wesentlichen Aspekten des Bildungssystems haben. Diese Möglichkeit sollte rechtlich geregelt werden.

62. Nach den vorliegenden Informationen könnte es sein, dass in manchen Bundesländern Bildung ausschließlich als "Schulbesuch" verstanden wird. Auch wenn der Sonderberichterstatter ein Verfechter der unentgeltlichen und obligatorischen öffentlichen Schule ist, muss daran erinnert werden, dass Bildung nicht auf "school attendance" reduziert werden kann und stets auf das Wohl des Kindes ausgerichtet sein muss. Alternativen wie Fernunterricht und "homeschooling" sind mögliche Optionen, die unter gewissen Umständen, die außergewöhnlich sein müssen, in Betracht kommen können, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass nach Artikel 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Eltern das Recht zukommt, die angemessene Bildung für ihre Kinder zu bestimmen. Die Förderung und Stärkung des öffentlichen und staatlich finanzierten Bildungssystems darf nicht dazu führen, Modelle ohne physische Präsenz im Schulgebäude anzuprangern. In diesem Sinne wurden dem Sonderberichterstatter Klagen über Drohungen mit dem Entzug des elterlichen Sorgerechts zur Kenntnis gebracht, weil Kinder in "homeschooling"-Modellen unterrichtet werden.

B. BILDUNG VON KINDERN MIT MIGRATIONSHINTERGRUND

63. Deutschland hat sich über viele Jahre nicht als Einwanderungsland verstanden. Die Menschen, die in den vergangenen Jahrzehnten als Arbeitskräfte ins Land kamen, wurden nie als Bevölkerungsgruppen betrachtet, die dauerhaft in Deutschland leben wollten, vielmehr scheint im gesellschaftlichen Bewusstsein der Eindruck bestanden zu haben, sie würden in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Nichtsdestotrotz ließen sich Menschen aus verschiedenen Ländern, insbesondere aus der Türkei, definitiv in Deutschland nieder. Jahrzehnte nach der Ankunft dieser Menschen müssen heute Tausende deutscher Kinder ausländischer Herkunft besser in das Bildungssystem und die Gesellschaft integriert werden.

64. Die bildungspolitische Debatte in Deutschland dreht sich nicht nur um die Probleme und Bestrebungen im Zusammenhang mit der Bildungsqualität, sondern ist vor dem Hintergrund der anderen europäischen Integrationsprozesse wie z. B. der Schengen-Vereinbarung, der gemeinsamen europäischen Asylpolitik und dem Europäischen Flüchtlingsfonds der EU-

Kommission zu betrachten. Das Prinzip der Einheit in der Vielfalt impliziert nicht nur die Annahme internationaler Vereinbarungen, sondern auch eine intensive Reflexion und Aktion im Innern, um einem immer komplexeren interkulturellen Panorama gerecht werden zu können.

65. Das Sprachproblem ist hier ein wesentlicher Faktor und von zentraler Bedeutung für den weiteren Bildungsweg, da die Kinder am Ende der Grundschulzeit in eine andere Struktur des Systems wechseln, wobei unter anderem ihre Deutschkenntnisse berücksichtigt werden. Häufig bringen Defizite in der Muttersprache Probleme für die weitere Schullaufbahn.

66. Trotz der offenkundigen Besonderheiten der deutschen Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund geht der Sonderberichterstatter davon aus, dass es sich nicht um ein ethnisches, sondern um ein soziales Problem handelt, da diese Bevölkerungsgruppen mehrheitlich den eher benachteiligten Schichten angehören. Offenkundig konnten die über Jahre entstandenen Unterschiede im Hinblick auf Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund nicht beseitigt werden; dies wird durch die aktuelle Tendenz im Bildungswesen noch unterstrichen, die Frage der Qualität über die sozialen Unterschiede zwischen den Schülern und den Mangel an Bildungschancen zu stellen, die Arbeitslosigkeit und sozialen Ausschluss nach sich ziehen. Die Gleichheit der Bildungschancen und die individuelle Unterstützung für jeden einzelnen Schüler werden von der Regierung als Qualitätsmerkmal des Bildungswesens angesehen. Die Bemühungen zur Verbesserung der Bildungsqualität können nicht zum Erfolg führen, wenn sie nicht zuerst gerechte und gleiche Voraussetzungen für den Lernprozess gewährleisten, die verbunden sind mit der Möglichkeit des dauerhaften Zugangs, aber auch mit der Befriedigung grundlegender sozioedukativer Bedürfnisse. Solange Bildung nicht als ein Menschenrecht betrachtet wird, das jedem Kind garantiert werden muss, wird es schwierig sein, den spezifischen Bedürfnissen deutscher Schüler Rechnung zu tragen, deren Eltern oder Großeltern aus anderen Ländern nach Deutschland kamen.

67. Wie die PISA-Studien deutlich gemacht haben, besteht eine Klammer zwischen Schullaufbahn und den tatsächlichen Chancen auf einen Arbeitsplatz, denn der Schulabschluss ist ein Faktor für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Beispielsweise hat einer von drei Arbeitslosen in München einen Migrationshintergrund, und die Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten liegt laut Angaben der Bundesanstalt für Arbeit (2001) bei 20 % im Westen und 50 % im Osten des Landes.

68. Von den ausländischen Bevölkerungsgruppen sehen sich insbesondere illegale Einwanderer erheblichen Problemen im Bildungsbereich ausgesetzt. Wie dem Sonderberichterstatter mitgeteilt wurde, hat laut der Erklärung der Bundesregierung anlässlich der Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte des Kindes⁴ die Einstufung als Asylbewerber Vorrang vor der grundsätzlichen Betrachtung des Kindes als Träger von Rechten. Nach den dem Sonderberichterstatter vorliegenden Informationen trifft die Tatsache zu, dass Kinder mit einem Flüchtlingshintergrund nicht vom Pflichtschulsystem erfasst werden. Selbst nach Umsetzung einer positiven Reform in diesem Bereich durch mehrere Länder gibt es immer noch drei Länder (Baden-Württemberg, Hessen und Saarland), die Kinder mit einem unsicheren rechtli-

⁴ Die Erklärung stellt fest: Die Konvention darf nicht in der Weise interpretiert werden, dass sie die unrechtmäßige Einreise von Fremden auf das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt erlaubt. Darüber hinaus darf keine Bestimmung so interpretiert werden, dass sie bedeutet, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland einschränkt, Gesetze und Regelungen im Hinblick auf die Einreise von Fremden und im Hinblick auf ihre Aufenthaltsbedingungen zu erlassen, einschränkt oder eine Unterscheidung zwischen der eigenen Staatsangehörigen und Ausländern zu machen.

chen Status hiervon ausschließen. Diese Länder haben ein System für Flüchtlingskinder entwickelt, das "Schulrecht" genannt wird. Der Sonderberichterstatter vertritt die Auffassung, dass dieses System bestimmte Nachteile bietet, da dieses Schulrecht beispielsweise nicht obligatorisch ist; die Tatsache, dass die Schulbehörden keine Informationen der Meldeämter erhalten, dass sich ein Flüchtlingskind auf ihrem Gebiet aufhält. Dann gibt es auch noch Probleme bei der Finanzierung des Förder- und Zusatzunterrichts und die Tatsache ist zu berücksichtigen, dass das Recht, die Schule zu besuchen von den vorhandenen Kapazitäten und den räumlichen Strukturen abhängt. Darüber hinaus gibt es nach den zu dem Land Berlin übermittelten Informationen eine Diskrepanz in den Gesetzen hinsichtlich der Schulpflicht bis zum Alter von 18 Jahren und den Gesetzen für Flüchtlinge, bei denen die Volljährigkeit im Alter von 16 und nicht von 18 Jahren erreicht wird. Diese Diskrepanz macht es möglich jungen Flüchtlingen die Bildung vorzuenthalten.

69. Die beschriebene Situation offenbart einen Widerspruch zwischen den Einwanderungsgesetzen und dem Recht auf Bildung. In der Tat gibt es keine Beziehung zwischen dem Rechtsstatus des Flüchtlings und dem Recht auf Bildung, das die internationalen Menschenrechtsübereinkünfte garantieren.

70. In Gesprächen zwischen dem Sonderberichterstatter und Flüchtlingsorganisationen wurde versichert, dass viele Kinder und Jugendliche aus Angst vor Entdeckung und möglicher Abschiebung der Schule fernbleiben.

71. Der Sonderberichterstatter wurde auch darüber informiert, dass die Flüchtlingsunterkünfte oft weit von Schulzentren entfernt liegen, wodurch der Schulbesuch erschwert wird. Darüber hinaus wurde darauf verwiesen, dass Flüchtlinge keine Möglichkeit der beruflichen Bildung (vocational training) haben. Der Sonderberichterstatter wurde nach seinem Besuch darüber informiert, dass die Bundesregierung im Bereich der Bildungsfinanzierung (BaföG, SGBIII) Änderungen beabsichtigt, die verbesserte Bedingungen für Migranten enthält. Ausländische Studierende, die bereits seit langem eine Aufenthaltsberechtigung in Deutschland haben oder die zumindest seit langer Zeit in Deutschland wohnen und mit einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis rechnen können, werden finanziert, auch wenn die Eltern in Deutschland noch kein Einkommen erzielt haben.

72. Die Situation von Personen, die sich ohne Ausweispapiere in Deutschland aufhalten, ist noch ungewisser, und laut den vorliegenden Informationen gibt es in dieser Frage keine einheitliche Haltung von Bund und Ländern. In zahlreichen Fällen wird eine gewisse Toleranz geübt (Duldung), die wenn sie auch häufig nicht zur Abschiebung führt, so doch die Menschen in eine unklare Situation bringt und ihre Ungewissheit erhöht. Kinder ohne Ausweispapiere wissen oft nicht, dass der Schulbesuch möglich ist, und ebenso wenig ist ihren Familien bekannt, dass sie nach den geltenden Rechtsvorschriften einen bestimmten Aufenthaltsstatus beantragen können. Das deutsche Rechtssystem unterscheidet zwischen Ausländern, deren Aufenthaltsstatus nicht gesichert ist, die aber den Behörden bekannt sind (z.B. Menschen, die „geduldet“ werden oder Asylsuchende) und denjenigen, die den Behörden nicht bekannt sind, so genannte „Illegale“. Nach den dem Sonderberichterstatter vorliegenden Informationen sind Kinder ohne Aufenthaltsstatus in den meisten Ländern vollkommen von der Pflichtschulbildung ausgeschlossen. Dies wird durch die Tatsache verschlimmert, dass die Schulleiter die Pflicht haben, die Einwanderungsbehörden zu benachrichtigen, wenn sie Informationen über ein Kind ohne Aufenthaltsstatus erhalten; dies hat ernsthafte Konsequenzen für das Recht auf Bildung der Kinder, da Familien ohne legalen Aufenthaltsstatus mit dem Risiko leben müs-

sen, dass die Schulleiter die Einwanderungsbehörden informieren, wenn sie versuchen, ihre Kinder zur Schule zu schicken.⁵

73. Auf Einladung der Regierung und der Bildungsbehörden hatte der Sonderberichterstatter Gelegenheit, während seiner Reise die Schule "Amaro Kher" in Köln zu besuchen, auf der sich hauptsächlich Roma-Mädchen und -Jungen ohne Ausweispapiere befinden: Das Schulprojekt "Amaro Kher" wird von der Stadt Köln und dem Bundesland Nordrhein-Westfalen finanziert und soll eine größere Zahl von Roma-Kindern darauf vorbereiten, später Regelschulen oder Kindergärten zu besuchen⁶. Das Programm richtet sich besonders an Roma- und Sinti-Kinder, die bislang keine schulische Erfahrung aufweisen oder sich "gesellschaftsfeindlich" verhalten haben. Obgleich es augenscheinlich ein staatliches Bildungsangebot für diese Bevölkerungsgruppe gibt, ist auch klar, dass Roma-Jungen und -Mädchen sowohl hinsichtlich der Ausstattung des Budgets als auch der schulischen Infrastruktur erheblich diskriminiert und ungleich behandelt werden. Es wurde außerdem von großen Schwierigkeiten berichtet, Lehrer zu finden, die in der Lage und bereit sind, diese Kinder zu unterrichten. Die Schule "Amaro Kher" ist ein leuchtendes Beispiel für die Entschlossenheit und das Durchhaltevermögen dieser Gemeinschaft und auch für das offenkundige Engagement der Regierung, das so weit verbessert werden muss, dass diese Schule und andere ähnliche Einrichtungen zu Bildungszentren auf gleichem Niveau wie die übrigen Regeleinrichtungen werden.

74. Das Engagement Deutschlands für zugewanderte Bevölkerungsgruppen fußt auf einer realen Grundlage und muss den Bedürfnissen und Herausforderungen entsprechen, die in internationalen Studien und durch Untersuchungen vor Ort umfassend festgestellt wurden. Die demographische Landschaft in Deutschland verändert sich drastisch, und in 20 bis 30 Jahren werden möglicherweise mehr als ein Drittel der Schüler Kinder mit Migrationshintergrund sein. Angesichts dessen hält es der Sonderberichterstatter für notwendig, sich entschlossen und kreativ mit dem Thema auseinanderzusetzen, denn wenn der Trend zur Ungleichbehandlung, der derzeit den bildungspolitischen Ansatz bestimmt, anhält, wird die Arbeitslosenquote steigen, und auch die staatliche Unterstützung für die Arbeitslosen muss mit allen damit verbundenen Konsequenzen aufgestockt werden. Die Schaffung von Bildungschancen für alle Menschen ist in Deutschland somit eine grundlegende politische und wirtschaftliche Notwendigkeit.

C. BILDUNG VON KINDERN MIT BEHINDERUNGEN

75. Eine weitere große Herausforderung, mit der die Bundesrepublik Deutschland konfrontiert ist, betrifft die Lage von Menschen mit Behinderungen. Auf Ersuchen des Sonderberichterstatters übermittelte die deutsche Regierung ihre Antwort auf einen Fragebogen zum Stand des Rechtes auf Bildung dieser Menschen, dem Thema seines Hauptberichts in diesem Zeitraum.

76. In Deutschland wurde unter dem Motto "Integration" eine Kampagne zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in die Bildungsprozesse lanciert. Der Begriff "Integration" ist problematisch und rechtlich nicht festgelegt im Gegensatz zum Begriff "Einbeziehung", der mit der Annahme des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderun-

⁵ Dokument, das im Verlaufe des Besuches übergeben wurde "Schulbesuch von Flüchtlingskindern und Kindern ohne rechtlichen Status in Deutschland" Terre des hommes, 15. Februar 2006

⁶ Es gibt ein anderes ähnliches Projekt in Frankfurt "Schaworalle"

gen im September 2006 gestärkt wurde. Deutschland versucht, die Konvention im März 2007 zu ratifizieren.

77. Integration kann als Prozess verstanden werden, in dem sich die Menschen verpflichten, sich einem zuvor festgelegten Modell anzupassen. Aus diesem Grund handelt es sich um einen vertikalen Prozess, der die besonderen bildungspolitischen Erfordernisse und die jedem Menschen eigenen Merkmale, auch von Schülern mit Behinderungen, außer Acht lässt. Nicht die Menschen müssen sich dem Bildungssystem anpassen, sondern das Bildungssystem muss sich dem Menschen anpassen. Die Einbeziehung hingegen geht von den Bedürfnissen und Rechten der Menschen aus und bringt den Staat dazu, Sorge dafür zu tragen, dass alle Kinder gemeinsam in demselben schulischen Umfeld lernen. Es gibt Anzeichen dafür, dass in Deutschland keine ausreichenden Fortschritte in Bezug auf die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in Regelschulen erzielt wurden, obgleich es offenkundig hervorragende Sondereinrichtungen für diese Menschen gibt, die aber im Rahmen der medizinischen Betreuung betrieben werden.

78. Eine der Hauptschwierigkeiten ist die Tatsache, dass die Bildungsbehörden den Vätern und Müttern von behinderten Kindern sehr wenig Spielraum lassen, für ihre behinderten Söhne oder Töchter die optimale Schulform zu wählen. Es scheint eher so, als hätten die Väter und Mütter keinerlei Möglichkeit, die gewünschte Bildungsstruktur für ihre Kinder auszusuchen, so als würde das System von vornherein die Chancen der Familienangehörigen und der Behinderten selbst einschränken.

79. Der Sonderberichterstatter stellte fest, dass die Einbeziehung von behinderten Menschen in die Regelschulen nicht die Norm ist. Folglich kann die vom Staat propagierte Integrationspolitik als Politik der Absonderung ausgelegt werden, die letztlich dazu führt, dass die meisten behinderten Kinder eine Sonderschule besuchen. Der Prozentsatz der effektiven Einbeziehung in die Regelschulen variiert stark zwischen den Bundesländern. In Berlin beispielsweise besuchen 45 % der behinderten Schüler die staatliche Regelschule, während es in Bayern zwischen 50.000 und 60.000 behinderte Kinder gibt, von denen nur etwa 17.000 auf eine Regelschule gehen.

80. Die meisten Schulen, die der Sonderberichterstatter während seiner Reise besuchte, verfügten nicht über die erforderlichen und ausreichenden architektonischen Vorrichtungen, um die Eingliederung und den Aufenthalt von Menschen mit motorischen Behinderungen zu erleichtern. Dies ist jedoch nur ein Beispiel, das nicht unbedingt dem nationalen Durchschnitt entspricht.

81. In einigen Bundesländern scheint der "Grundsatz der aktiven Beteiligung" – einer der Pfeiler der öffentlichen Bildung – ein direktes Hindernis für die Einbeziehung geistig behinderter Schüler in Regelschulen darzustellen, wodurch deutlich wird, dass der Schwerpunkt auf quantitativen Aspekten liegt und eindeutig die Tendenz vorherrscht, die Defizite und nicht das Potenzial zu betonen.

82. Erneut konnte der Sonderberichterstatter keine rechtliche Perspektive im deutschen System entdecken, die es ermöglicht, die Bildungspolitik zur Einbeziehung behinderter Menschen neu auszurichten. Ohne diese rechtliche Perspektive werden die von den Ländern unternommenen zentralen Maßnahmen letztlich zu einer Absonderung der Schüler führen, statt sie in das reguläre Bildungsumfeld einzugliedern, wodurch zumindest folgende Möglichkeiten eröffnet würden: die frühzeitige Ermittlung von besonderen Bildungsbedürfnissen und frühkindliche Betreuung; die Förderung der Entwicklung eines Curriculums, das für alle Lernenden gleich ist und das Lehren und Lernen der Menschenrechte fördert; die Garantie einer

obligatorischen vorberuflichen und innerberuflichen Ausbildung von Lehrern und Schulverwaltern; die Gewährung einer individuellen Unterstützung von Schülern falls erforderlich; die Verbindung aller Bereiche der Bildungsreform, um eine durchgängige Übereinstimmung mit dem Recht auf Bildung und inklusive Bildung sicherzustellen.⁷

D. ERZIEHUNG UND BETREUUNG IN DER FRÜHEN KINDHEIT

83. Es wird anerkannt, dass Deutschland sich mit Nachdruck um die Stärkung der Früherziehung gekümmert hat. Dennoch hat der Sonderberichterstatter ausreichend viele Aussagen erhalten, die darauf hinweisen, dass dieser Nachdruck im Wesentlichen durch die Sorge um die Entwicklung sprachlicher Kompetenzen und die Überzeugung geprägt ist, dass die formale Erziehung im Alter von 3 oder 4 Jahren beginnen müsse. Der Sonderberichterstatter hofft, dass diese Situation nicht die Gefahr beinhaltet, dass die vorschulische Erziehung zu sehr "formalisiert" und somit das Spielen als pädagogisches Mittel und Grundrecht abgeschafft wird.

84. Der Sonderberichterstatter war informiert, dass die Schaffung einer bedarfsgerechten und qualitätsorientierten Erziehung, Bildung und Betreuung für Kinder, wie in dem vor kurzem beschlossenen Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) dargelegt, die höchste Priorität für die Bundesregierung darstellt. Die Qualitätskampagne wird durch die Bundesländer inhaltlich aus- und fortgeführt. Mit dem „Gemeinsamen Rahmen der Länder für die frühkindliche Bildung im Kindergarten-Angebot“, haben die Länder eine Vereinbarung über die Grundsätze der pädagogischen Arbeit in Kindertagesstätten erreicht, die durch die Bildungspläne auf Länderebene konkretisiert werden. Die Bildungspläne der Bundesländer verstärken den Erziehungsauftrag der Kindertageseinrichtungen dauerhaft. Kern dieser Lehrpläne sind die so genannten Bildungs- oder Förderbereiche. Hier genießt das Thema der Sprachförderung mit Recht einen gewissen prioritären Status, da Sprache das Schlüsselkommunikationsmittel der Menschen ist, das in alle anderen pädagogischen Bereiche hineinreicht; anderen pädagogischen Bereichen wie Mathematik, Naturwissenschaften und Ausbildung in den Künsten wird jedoch auch großes Gewicht gegeben.

85. PISA hat gezeigt, dass nicht nur Kinder von Migranten Sprachprobleme haben, sondern auch andere Kinder. Folglich ist die formale Festlegung von sprachlichen Normen nicht ausreichend für die Verbesserung der Bildungsqualität, denn die Sprachkompetenz ist in Wirklichkeit Teil der Bildungsinhalte und -fähigkeiten, die das Lernen begünstigen. Fest steht, dass die Sprachfertigkeit als Eingangsvoraussetzung für die Vorschulerziehung (mittels einer Prüfung, die die Jungen und Mädchen mit 4 Jahren ablegen müssen) ein Thema ist, das intensiver diskutiert werden muss, da damit zweifellos ein Aspekt der Ausgrenzung oder der Verzögerung bei der Einschulung (deutscher oder nicht deutscher) Kinder verbunden ist, die aus unterschiedlichen Gründen die Sprache nicht beherrschen.

86. Auf alle Fälle trifft zu, dass die Früherziehung Teil des lebenslangen Lernens ist, auf das die Menschen ein Recht haben. Aus diesem Grund ist es gut, über ihre definitive Eingliederung in das Regelschulsystem und natürlich dessen Unentgeltlichkeit nachzudenken.

87. Nach Buch acht des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendfürsorge – ist das System der Kindertagesstätten rechtlich und organisatorisch verbunden mit der Kinder- und Jugendfürsorge, d.h. mit den öffentlichen Fürsorgeeinrichtungen (Sozialsystem) und nicht mit dem

⁷ Siehe thematischer Bericht des Sonderberichterstatters, A/HRC/4/29, S. 10

Bildungsbereich (Schulsystem). Während das Schulsystem der Rechtsprechung der Länder unterliegt, untersteht die öffentliche Fürsorge dem Bund und den Ländern und die Finanzierungslast liegt bei den Ländern und Gemeinden.

88. Frühkindliche Betreuung ist nicht obligatorisch. Deshalb müssen die Eltern angehalten werden, ihre Kinder in den Kindergarten zu schicken; gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass dieser kostenlos ist, ebenso muss die berufliche Bildung des Personals unterstützt werden. Die Funktion des Kindergartens als Struktur, die die Inklusion, insbesondere von Kindern mit Migrationshintergrund unterstützt, wurde ebenfalls im Verlaufe des Besuchs hervorgehoben. Die Verwirklichung der Bildungsaufgabe des Kindergartens ist eine der Prioritäten der Reform des deutschen Bildungssystems. Dies erfordert eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Kindergärten und Grundschulen. Dazu gehört auch die Weiterentwicklung der länderübergreifenden Abstimmung von Bildungsplänen, eine signifikante Verbesserung der Ausbildung, insbesondere von Erzieherinnen/Erziehern in Kindergärten, und die Unterstützung der Einführung von neuen Bildungsplänen sowie die Verstärkung der Forschung in diesem Bereich.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

89. Deutschland verfügt über ein flächendeckendes öffentliches Bildungswesen und gehört zu den wenigen Ländern, die die Schulpflicht auf 18 Jahre heraufgesetzt haben. Auch die Einschulungsquote ist in allen Bereichen hoch. Hauptsächlich wegen der Vielschichtigkeit der Struktur des Bildungssystems gibt es jedoch einige Defizite, die zumeist mit den Schwierigkeiten zusammenhängen, denen sich Kinder bestimmter Randgruppen gegenübersehen, wie beispielsweise Kinder aus unteren sozialen Schichten, Kinder mit Migrationshintergrund oder Kinder, die mit Behinderungen leben; dadurch hat das Bildungssystem eine ausgrenzende Wirkung.

90. Eine der Hauptursachen der Ausgrenzung ist die Einstufung, die in einem sehr frühen Alter und anhand nicht sehr klarer und uneinheitlicher Kriterien erfolgt. Diese Bewertung hängt de facto zum großen Teil von den Bestimmungen jedes einzelnen Bundeslands und den Lehrern ab, die nicht immer in der Lage sind, diese Aufgabe zu bewältigen. Deutschland muss eine Strukturreform des Bildungswesens durchführen, innerhalb derer die Vorteile des derzeitigen Systems wie die hohe Einschulungsquote erhalten bleiben, die es aber wiederum ermöglicht, die ungleiche Behandlung und die mangelnden Chancen bestimmter Bevölkerungsgruppen zu überwinden. Eine auf Rechte gestützte Bildungsvision würde es ermöglichen, die notwendigen Reformen mit Blick auf den Bildungsbedarf aller Menschen zu verfolgen.

Der Sonderberichterstatter gibt der Regierung der Bundesrepublik Deutschland folgende Empfehlungen:

91. Es ist ratsam, einheitliche Garantien hinsichtlich der Beachtung des Rechtes auf Bildung in die Verfassungen der Länder und in das Grundgesetz aufzunehmen, was zudem die Abstimmung mit den Verfahren im übrigen Europa und die Einhaltung der entsprechenden staatlichen Verpflichtungen fördern könnte.

92. Diese Garantien müssen gegebenenfalls die Beteiligung der Väter und Mütter sowie der Schüler an allen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Einbindung der Schüler in die Bildungsstrukturen und -modalitäten gewährleisten.

93. Die nationale Debatte über die Beziehungen zwischen den derzeitigen Bildungsstrukturen und dem Phänomen der Ausgrenzung oder Marginalisierung von Schülern, insbesondere von solchen mit Migrationshintergrund und von Menschen mit Behinderungen, muss angeregt und vertieft werden. Im Rahmen dieser Debatte kann außerdem analysiert werden, ob es zweckmäßig ist, gleichzeitig an einem zweigliedrigen und dreigliedrigen System festzuhalten.

94. Die Vorschulerziehung soll kostenfrei in das reguläre Bildungssystem einbezogen werden und für alle Kinder zugänglich sein, wobei auch die Zugangsmechanismen dergestalt überprüft werden, dass niemandem das Recht auf Bildung vorenthalten wird.

95. Im Zusammenwirken mit Hochschulen und sonstigen Einrichtungen, an denen Pädagogen ausgebildet werden, soll der pädagogische Schwerpunkt – nicht nur thematisch oder fachbereichsbezogen – auf die Ausbildung der Lehrer und besonders die Methodenlehre im Bereich Menschenrechtsbildung gelegt werden.

96. Es soll eine Studie in Angriff genommen werden, mit der die Möglichkeit geprüft wird, die Gehalts- und Berufsbedingungen von Pädagogen verschiedener Systeme und Bildungsebenen anzugleichen.

97. Die Politik und Praxis der Einstufung der Schüler (mit 10 Jahren), mit der die Möglichkeit des Zugangs zur unteren Sekundarstufe festgelegt wird, ist zu überprüfen, damit festgestellt werden kann, ob eine derart frühe Einstufung den Rechten, Interessen und Bedürfnissen der Schüler gerecht wird.

98. Die soziale, wirtschaftliche und pädagogische Hilfe für die Schüler, die nicht Deutsch als Muttersprache haben, soll verstärkt werden.

99. Es sollen Studien im Bereich der Menschenrechte zur Verbesserung der Bildungsqualität im Land durchgeführt werden.

100. Angesichts der mit dem derzeitigen System verbundenen Gefahr, dass in Deutschland lebenden Mädchen und Jungen das Recht auf Bildung vorenthalten wird, werden Studien empfohlen, die eine Klärung der tatsächlichen Situation betreffend den Schulbesuch von Kindern von Asylbewerbern, Flüchtlingen oder Kindern ohne Ausweispapiere erlauben; ebenso ist dringend der rechtliche Rahmen für den Schutz und die Förderung des Menschenrechts auf Bildung dieser Kinder zu bewerten; dies muss die Prüfung der Möglichkeit einschließen, die Vorbehalte und Erklärungen zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zurückzuziehen.

101. Es sollen Mechanismen zur Verbesserung des Sammelns und der Bearbeitung von Klagen im Zusammenhang mit Verletzungen des Rechtes auf Bildung von Flüchtlingen, Asylbewerbern sowie von Menschen, die keinen rechtlichen Status als Migrant haben, geprüft werden.

102. Die Möglichkeit der Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist zu prüfen.

103. Die Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder sind dahingehend zu ändern, dass die Verpflichtung der Bildungsbehörden, für die Bildung von Menschen mit Behinderungen zu sorgen, verstärkt wird.

104. Die Einbeziehung von Schülern mit Behinderungen in das Regelschulsystem ist zu fördern.

105. Die Ausbildung von Menschen mit Behinderungen zu Lehrern ist zu fördern.

106. Es soll dringend ein nationales Verzeichnis zu den Bedingungen der Zugänglichkeit von Schulgebäuden erstellt und ein Plan für ihren Umbau ausgearbeitet werden, damit der Zugang von Menschen mit Behinderungen gewährleistet ist.

107. Es sollen alle notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, damit das so genannte "homeschooling" vom Staat ordnungsgemäß überwacht und das Recht der Väter und Mütter gewährleistet wird, diese Schulform unter Berücksichtigung des Wohles des Kindes weiterzuentwickeln, wenn dies notwendig oder angemessen erscheint.

108. Es ist zu bewerten, inwieweit die erste Phase des Weltprogramms für Menschenrechtsbildung in Übereinstimmung mit den Resolutionen Nr. 59/113 A und 59/113 B der Generalversammlung verwirklicht wurde.